



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN**

PNR-system i Europa?

En studie av direktivförslaget om ett EU PNR-system utifrån ett integritetsperspektiv

EXAMENSARBETE I EUROPARÄTT

Tillämpade studier, 30 hp

Juristprogrammet

Juridiska institutionen

—

Skrevet av Seyde Bunyemen
Handledd av Andreas Moberg

Hösten 2011

SAMMANFATTNING

I februari 2011 presenterades EU-kommissionens direktivförslag om PNR-system i EU. Förslaget är kontroversiellt, särskilt utifrån ett integritetsperspektiv. PNR-förslaget innebär att flygbolag ska överföra flygpassageraruppgifter till nationella myndigheter som ska använda uppgifterna i syfte att förebygga, spåra, utreda och lagföra terrorism och allvarlig brottslighet. Förslaget indikerar att myndigheterna i respektive medlemsstat även får använda PNR-uppgifterna för andra syften än de angivna.

Myndigheterna ska lagra PNR-uppgifterna i fem år. Under denna period får PNR-uppgifterna användas som grund för skapandet av bedömningskriterier, vilka flygpassagerare ska matchas mot. PNR-uppgifterna får också överföras mellan medlemsstaterna. Ibland får uppgifterna även överföras till ett tredje land.

Samtliga passagerare som flyger mellan en medlemsstat och EU ska få sina PNR-uppgifter överförda till den aktuella myndigheten. Förslaget medför således en systematisk insamling, lagring och användning av information som kan vara av mer eller mindre privat karaktär.

I uppsatsen redogörs det för den enskildes rätt till skydd för privatlivet, såsom den skyddas i EU:s juridiskt bindande stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheterna. Utifrån rättsläget bedöms därefter PNR-förslaget.

Eftersom förslaget i nuläget förhandlas i EU går det inte att med säkerhet avgöra dess slutgiltiga utformning. En tillämpning av rättsläget tyder dock på att PNR-förslaget, främst avseende omfattningen och användningen, inskränker den enskildes rätt till skydd för privatlivet. En legitimering av förslaget kan sannolikt inte göras. PNR-förslaget syftar till att öka säkerheten inom EU, vilket visserligen är ett legitimt syfte. Förslaget är dock otydligt och ger inga klara riktlinjer på hur PNR-uppgifter ska användas, varför det blir svårt för medlemsstaterna att veta hur dess bestämmelser ska tillämpas. Dessutom är det inte klarlagt att ett PNR-system är nödvändigt för att uppnå syftet med att bekämpa terrorism och allvarlig brottslighet. Det är slutligen inte heller troligt att åtgärderna som medges i förslaget kommer att bedömas som proportionerliga, då det torde finnas alternativa åtgärder som är mindre långtgående till hands.

FÖRORD

Vårterminen 2011 erbjöds jag en traineeplats på Europaparlamentet. För mig som juridikstuderande med intresse för internationella relationer var det en lärorik tid. Efter att ha upplevt maskineriet på plats blev det tydligare för mig vilken påverkan EU-rätten har på alla medborgare inom EU och hur viktigt det är att lagförslag ifrågasätts i ett tidigt skede.

Under mitt traineeship presenterade EU-kommissionen PNR-förslaget, vilket kritiserades av flera personer som jag träffade. Självt hade jag inte hört talas om PNR innan, varför jag blev nyfiken på vad det var och vad som kunde vara så negativt med det. Jag bestämde mig därför för att studera förslaget i mitt examensarbete. Efter att ha skrivit den här uppsatsen har de frågetecken jag hade när förslaget presenterades besvarats. Än är det inte klart hurvida EU kommer att få ett PNR-system och jag ser med intresse och spänning fram emot att följa utvecklingen och lagstiftningsprocessen framöver.

Jag avslutar mina studier på Juristprogrammet med den här uppsatsen. Det har varit 4,5 år fyllda av oro för framtiden såväl som för kommande tentor. Åren har dock också bestått av glädje, kunskap, allmänbildning, erfarenheter, vänskap – och litervis med kaffe. Jag kommer för alltid minnas min studietid och säkerligen även längta tillbaks till den. Nu blickar jag dock mot framtiden och vill passa på att rikta ett stort tack till de som står mig närmast för allt stöd och all uppmuntran som jag fått genom mina studieår. Även under mina svagaste stunder har de trott på mig, och för det är jag evigt tacksam.

Jag vill även tacka min handledare Andreas Moberg för de värdefulla råd och den vägledning som han gett mig i arbetet med den här uppsatsen. Även Martin Johansson på Advokatfirman Vinges Brysselkontor ska ha ett tack för att han tog sig tid att träffa mig och diskutera infallsvinklar för uppsatsen.

Göteborg 14 oktober 2011.

Seyde Bunyemen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	I
FÖRORD	II
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	III
FÖRKORTNINGSLISTA	V
1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 SYFTE OCH PROBLEMFÖRMULERING	2
1.3 METOD OCH MATERIAL	3
1.4 AVGRÄNSNING.....	4
1.5 DISPOSITION	5
1.6 BEGREPPSDEFINITIONER.....	6
Terrorism och allvarlig brottslighet.....	6
Integritet och integritetskränkning	6
EU-rätten, unionsrätten och Europarätten.....	7
Grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter	7
2. EUROPEISKA UNIONEN OCH EUROPARÄTTEN	8
2.1 EN INRE MARKNAD MED FRI RÖRLIGHET	8
2.2 BERÖRDA INSTITUTIONER	9
2.3 RÄTTSKÄLLORNA OCH DIREKTIVSFUNKTIONEN	10
2.3.1 <i>Rättighetsstadgan och EKMR</i>	11
Rättighetsstadgan och EKMR samt EU-domstolen och Europadomstolen.....	12
2.3.2 <i>Allmänna rättsprinciper</i>	14
Öppenhetsprincipen	14
Proportionalitetsprincipen.....	15
Rättssäkerhetsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar	15
2.4 DET EUROPEISKA SÄKERHETSSAMARBETETS UTVECKLING	16
3. DET EUROPEISKA SKYDDET FÖR PRIVATLIVET	18
3.1 PRIVATLIVETS SKYDD I RÄTTIGHETSSTADGAN OCH EKMR	18
3.1.1 <i>Bestämmelsernas omfattning avseende privatlivet</i>	20
3.1.2 <i>Undantagsbestämmelserna</i>	21
Rättighetsstadgan	21
EKMR.....	23
3.2 PRIVATLIVETS SKYDD I PRAXIS	24
EU-domstolens praxis.....	25
Europadomstolens praxis	27
4. PASSENGER NAME RECORDS	33

4.1 EU-RELATERADE PNR-SYSTEM I NULÄGET	34
4.2 EU PNR-FÖRSLAGET	37
4.2.1 Förslagets innehåll	37
Syfte	38
Ansvariga myndigheter	40
Omfattningen av PNR-uppgifter och känsliga uppgifter.....	40
Lagringsperioden.....	42
Användningen av PNR-uppgifter	42
Nödvändigheten av ett PNR-system och proportionaliteten	43
Effektiviteten av ett PNR-system	45
PNR-förslagets angivna integritetshänsyn	46
4.2.2 Några avslutande ord om PNR-förslaget.....	47
5. ANALYS.....	48
5.1 ALLMÄN ANALYS.....	48
5.2 RÄTTEN TILL SKYDD FÖR PRIVATLIVET OCH PNR-FÖRSLAGET	49
5.2.1 Analys av PNR-förslaget utifrån rättspraxis.....	51
5.3 LEGITIMERING AV PNR-FÖRSLAGET?.....	52
Allmänintresset.....	53
Lagstödet	53
Nödvändigheten	53
Ändamålsenligheten och proportionaliteten	54
6. SLUTSATS	56
KÄLLFÖRTECKNING	58

FÖRKORTNINGSLISTA

Arbetsgruppen	Artikel 29 Arbetsgruppen för skydd av personuppgifter
Bl.a.	Bland annat
EKMR	Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter
EDPS	European Data Protection Supervisor – Europeiska datatillsynsmannen
EU	Europeiska Unionen
FEU	Fördraget om Europeiska Unionen
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights – EU:s byrå för grundläggande rättigheter
Kommissionen	Europeiska Kommissionen
Parlamentet	Europaparlamentet
PIU	Passenger Information Unit
Rådet	Europeiska Unionens råd
Rättighetsstadgan	Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
SÄPO	Säkerhetspolisen
T.ex.	Till exempel

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 chockerade hela världen. Händelserna blev startskottet för USA:s krig mot terrorismen som fick stöd av stora delar av världssamfundet. USA införde snabbt efter attackerna lagstiftning om system för Passenger Name Records, hädanefter PNR. Det nya systemet tvingade flygbolag att ge amerikanska tullmyndigheter elektronisk tillgång till de passageraruppgifter som flygbolagen samlat in och lagrat i sina bokningssystem för flygresor över USA:s luftrum.

De efterkommande bombattackerna mot tågstationer i Madrid den 11 mars 2004 och sprängningarna på tunnelbanan i London den 7 juli 2005 väckte rädsla inför vad som kunde komma att inträffa framöver. Opinionen krävde handlingskraft och det skapades stor debatt inom Europeiska Unionen, hädanefter EU, om hur samhällets säkerhet ska garanteras. Till följd av debatten skärptes exempelvis flygsäkerheten. En annan följd var att det straffrättsliga området kom att öppnas upp för ökat samarbete över de nationella gränserna. Exempelvis har polis och andra brottsbekämpande myndigheter fått ökade befogenheter för bekämpningen av terrorism och annan allvarlig brottslighet¹, främst i form av en större möjlighet till gränsöverskridande insamling och lagring av olika informationstyper.

I strävan efter att garantera säkerhet i samhället med ökad informationshantering påverkas den enskildes rätt till skydd för privatlivet. Datalagringsdirektivet är ett exempel på ny lagstiftning som utvidgar brottsbekämpande myndigheters verktygslåda men som inskränker skyddet för privatlivet.² Trots att direktivet kritiserades från dess att det föreslogs, och bland annat kommit att kallas för den mest integritetsinskränkande lagstiftningen i EU:s historia, utgör det nu gällande rätt.³ Ett förslag som nu är aktuellt avser ett Passenger Name Records-system, hädanefter PNR, i EU. I grova drag går förslaget ut på att flygpasagerares personuppgifter ska samlas

¹ Begreppet allvarlig brottslighet definieras i avsnitt 1.6.

² Datalagringsdirektivet ålägger Internet- och teleoperatörer inom EU att lagra all kommunikationstrafik, vilken ska kunna användas för brottsbekämpande ändamål. Innehållet ska dock inte lagras. Europeiska kommissionen, hädanefter Kommissionen, har nyligen utvärderat direktivet. Slutsatsen är att det måste ses över, eftersom det brister i flera avseenden. Se Rapport om Datalagringsdirektivet (Direktiv 2006/24/EG), KOM(2011)225 slutlig, i vilken bl.a. konstateras att Kommissionen kommer överväga strängare regler för lagring, tillgång till och användning av uppgifter.

³ Europeiska Datatillsynsmannens tal ”*The moment of truth for the Data Retention Directive*” under en konferens den 3 december 2010 i Bryssel.

in, lagras och behandlas i medlemsstaternas brottsbekämpande verksamheter. Förslaget har även det kritiserats för att riskera den enskildes rätt till skydd för privatlivet.

1.2 Syfte och problemformulering

Den här uppsatsen syftar till att studera EU-kommissionens förslag att införa ett EU PNR-system utifrån ett integritetsskyddsperspektiv. Min avsikt med uppsatsen är att få en djupare förståelse för Europarättens skydd för privatlivet och därigenom kunna avgöra i vilken utsträckning PNR-förslaget är integritetsinskränkande.⁴ Det ska även utredas om PNR-förslaget kan legitimeras vid en rättslig prövning gentemot Europarättens skydd för privatlivet.

Vid en första anblick är det enkelt att dra slutsatsen att insamling och hantering av PNR-uppgifter är integritetsinskränkande i det avseendet att den enskildes privata sfär minskar. Det bör därmed vara rimligt att överväga hur ett PNR-system förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för privatlivet enligt Europarätten, vilket är en relativt problematisk avvägning. Å ena sidan tar PNR-förslaget sikte på att garantera säkerheten i EU, vars invånarantal uppgår till cirka 500 miljoner människor.⁵ En möjlig motivering till fördel för PNR-förslaget är att den enskildes privatliv är värt att riskera om EU:s sammanlagda befolkningens mängd kan skyddas. Å andra sidan äventyrar PNR-förslaget rätten till skydd för privatlivet för samtliga personer som reser till eller från EU.⁶ I förhållande till EU:s säkerhet bör det rimligtvis inte anses vara lika enkelt att offra samtliga flygpassagerares rätt till skydd för privatlivet som det kan tänkas vara om det är en enskild persons rätt till skydd för privatlivet som står på spel.

Med bakgrund av ovanstående problematik avser jag att finna svar på följande fråga:

- I vilken utsträckning är PNR-förslaget integritetsinskränkande?
- Kan PNR-förslaget legitimeras i förhållande till den enskildes rätt till skydd för privatlivet så som det är utvecklat i Europarätten?

⁴ Begreppet Europarätt definieras i avsnitt 1.6.

⁵ EU:s webbportal, http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_sv.htm, 110826.

⁶ Alla personer, förutom besättningsmedlemmar, som transporteras eller ska transporteras med flygplan omfattas av förslaget, se art. 2 d) KOM(2011)32 slutlig.

1.3 Metod och material

Den rättsdogmatiska metoden som traditionellt sett används i svensk rättstillämpning och som jag under juristutbildningen mestadels använt mig av när jag utrett gällande rätt får ses som en vägvisare i skrivandet av den här uppsatsen. Främst har den metoden använts när jag studerat rätten till skydd för privatlivet inom Europarätten. Så långt det är möjligt kommer jag att hålla mig till ett rättspositivistiskt förhållningssätt, vilket innebär att jag baserar min bedömning av PNR-förslagets införande på den skrivna lagen. Europarätten är dock inte uppbyggd på samma sätt som den svenska, utan utvecklas till stor del av rättspraxis, i vilken allmänna rättsprinciper får en framträdande roll. Det vore därför missvisande att hävda att jag håller mig till ett strikt positivistiskt förhållningssätt.

Huvudsakligen appliceras skyddet för privatlivet, såsom det är utvecklat i domstolspraxis, på PNR-förslaget. Jag kommer att studera PNR-förslaget i dess helhet tillsammans med material som berör eller handlar om det, såsom unionsrättsliga akter och yttranden från de större organ inom EU som har i uppgift att värna personuppgiftsskyddet och grundläggande rättigheter. Det gör jag för att få en större förståelse för vilka aspekter av förslaget som är kontroversiella utifrån ett rättighets- och europarättsligt perspektiv.

De bestämmelser som på europarättslig nivå ger den enskilde ett skydd för privatlivet studeras för att kunna utröna vad som utgör inskränkningar samt vad som kan undantas från skyddet. För att kunna fastställa rättsläget för privatlivets skydd kommer jag, utöver bestämmelserna i sig och annan dokumentation om dem, att studera dokument som förklarar deras innebörd samt rättsfall från EU-domstolen respektive Europadomstolen.

De aktuella bestämmelserna för den här uppsatsen är rätten till respekt för privatlivet i artikel 7 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, härnäst Rättighetsstadgan, och rätten till skydd för privatlivet i artikel 8 Europeiska Konventionen om mänskliga rättigheter, härnäst EKMR. I första hand ska skyddet i Rättighetsstadgan studeras. Anledningen till det är att PNR-systemet befinner sig på förberedande lagstiftningsnivå och Rättighetsstadgan är tillämplig när EU och dess institutioner agerar. Dessutom utgör Rättighetsstadgan unionsrätt, vilket EKMR inte gör, och unionsrättsliga akter såsom ett direktiv kan endast prövas mot EU-rätten. Det ska dock poängteras att i en situation där bestämmelser i

Rättighetsstadgan har motsvarigheter i EKMR, ska de förstnämnda ha samma innebörd och räckvidd som de sistnämnda.⁷ Dessutom hänvisar Rättighetsstadgans ingress till Europadomstolens rättspraxis. EU-domstolen kommer därför i sina bedömningar av fri- och rättigheterna i Rättighetsstadgan att behöva beakta vad Europadomstolen sagt om de motsvarande fri- och rättigheter som garanteras i EKMR.⁸ Rimligtvis bör det innebära att Europadomstolens avgöranden kring enskildas rätt till skydd för privatlivet ska beaktas från det att PNR-förslaget skapas till dess att det implementeras. Europadomstolens tolkning av rätten till skydd för privatlivet i EKMR är mer omfattande än vad EU-domstolens är, eftersom Rättighetsstadgan är relativt ny och inte blev rättsligt bindande för EU och dess medlemsstater förrän år 2009.⁹ När nu EU som institution är förbundet att ansluta sig till EKMR utgår jag ifrån att Europadomstolens praxis kommer vara vägledande för EU-domstolen i dess tolkningar av Rättighetsstadgans bestämmelser, även om EU-domstolen inte har någon explicit skyldighet att följa Europadomstolens praxis.¹⁰ Att EU-domstolen i sin praxis har hänvisat till EKMR, vilket nedan kommer redogöras för, talar till fördel för min utgångspunkt. Vidare bör ambitionerna om att upprätthålla skyddet för privatlivet vara snarlika i de båda institutionerna.

1.4 Avgränsning

I granskningen av PNR-förslaget kommer fokus att läggas på de områden som av kritiker och Kommissionen bedömts som integritetsinskränkande och som jag anser viktigast för att kunna uppnå uppsatsens syften. Huvudsakligen koncentreras det på hanteringen av PNR-uppgifter och rättfärdigandet av ett EU PNR-system. Omfattningen av ett examensarbete begränsar redogörelsen för alla rättigheter som kan beröras i ett integritetshänseende. Rättighetsstadgans specifika bestämmelse om människans rätt till integritet skyddar mindre allvarliga ingrepp i människors kroppar som faller utanför tortyrförbudet men som traditionellt sett har omfattats av skyddet för privatlivet.¹¹ PNR-förslaget kommer inte utgöra sådana ingrepp, varför denna bestämmelse inte berörs mer än i detta avsnitt.

⁷ Art. 52(3) Rättighetsstadgan.

⁸ Peers, *Taking Rights Away? Limitations and Derogations* i Peers & Ward, s. 171. Se även Weiß, s. 69 f.

⁹ Europadomstolen i Strasbourg tolkar EKMR medan EU-domstolen i Luxemburg är EU:s egen domstol och bl.a. tolkar Rättighetsstadgan, se avsnitt 2.2.

¹⁰ Nilsson & Lundberg, s. 114.

¹¹ The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, s. 36 f.

Eftersom PNR-förslaget går ut på att samla in och hantera passageraruppgifter aktualiseras också Rättighetsstadgans skydd för personuppgifter. Denna bestämmelse härleds ur EKMR:s skydd för privatlivet och omfattas därmed av Europadomstolens praxis avseende rätten till skydd för privatlivet. Att skyddet i Rättighetsstadgan fått utgöra en egen bestämmelse beror främst på utmaningarna som följer den allt mer förekommande hanteringen av personuppgifter i informations- och kommunikationsteknologin.¹² Skyddet för personuppgifter är mycket relevant för ett framtida PNR-system, men eftersom den centrala belysningen i denna uppsats är själva integritetsinskränkningen kommer fokus läggas på skyddet för privatlivet. Det är dock oundvikligt att inte tangera personuppgiftsskyddet inom ramen för uppsatsens ämne, varför det emellanåt berörs i nedanstående framställning.

Min avsikt är främst att utreda omfattningen av PNR-förslagets inskränkning av det europarättsliga skyddet för privatlivet. Det är däremot inte min ambition att i denna uppsats komma med lösningar på ett lämpligare sätt att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet. Inte heller avser jag att föreslå förbättringar på PNR-förslaget.

1.5 Disposition

Denna uppsats består av sex kapitel. Eftersom uppsatsen skrivs med utgångspunkt i ett EU-rättsligt förslag ska jag efter detta inledande kapitel kortfattat i kapitel 2 redogöra för grundläggande, och för PNR-förslaget relevant, information om EU-rätten. I det kapitlet beskrivs dels de EU-institutioner och rättskällor som berörs av PNR-förslaget och dels säkerhetssamarbetet inom EU. Kapitel 3 handlar om fri- och rättigheter inom europeisk lagstiftning med fokus på skyddet för den enskildes privatliv i såväl Rättighetsstadgan som EKMR. I kapitel 4 redogör jag för PNR-förslaget och de synpunkter som riktats mot det. I kapitel 5 analyseras de redogörelser som gjorts avseende PNR-förslaget och rätten till skydd för privatlivet. Det ska i det kapitlet diskuteras i vilken utsträckning PNR-förslaget är integritetsinskränkande. En analys av hur PNR-förslaget skulle bedömas i en rättslig prövning i EU-domstolen ska också göras. Denna analys baseras på vad som framkommit i tidigare kapitel. I uppsatsens slutsats som utgörs av kapitel 6 är ambitionen att, utifrån vad som framkommit, kunna besvara uppsatsens frågeställning.

¹² The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, 90.

1.6 Begreppsdefinitioner

Terrorism och allvarlig brottslighet

Enligt PNR-förslaget definieras begreppet *terrorism* i artiklarna 1-4 i rambeslutet om bekämpande av terrorism.¹³ Det rör sig om en uppräknning av handlingar som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. Handlingarna ska uppsåtligen begås i syfte att bland annat injaga fruktan hos en befolkning, tvinga offentliga organ att utföra eller avstå från att utföra en viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer i ett land.¹⁴

Begreppet *allvarlig brottslighet* utgörs av sådana brott som uttömmande tas upp i artikel 2 i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern.¹⁵ Det rör sig om en rad brott av varierande karaktär, bland annat människohandel, IT-brottslighet, miljöbrott, sabotage och handel med stulna fordon. Brotten ska vara av sådant slag att en europeisk arresteringsorder får utfärdas och att överlämnande på grundval av denna order ska ske. För detta förutsätts att brottet medför en frihetsberövande påföljd på minst tre år i det land som utfärdar arresteringsordern.¹⁶

Integritet och integritetskränkning

Nationalencyklopedin definierar ordet *integritet* som en ”rätt att få sin personliga egenart och inre sfär respekterad och att inte utsättas för personligen störande ingrepp”. Vidare hänvisas i uppslagsverket dels till regeringsformens ordalydelse om att "den offentliga makten skall utövas med respekt för ... den enskilda människans frihet och värdighet". Det konstateras att personlig integritet har nära samband med människans värdighet.¹⁷ Ström drar en parallell till engelskans ”privacy” när det handlar om integritet och relaterar då till en privat sfär utan insyn.¹⁸ Han hänvisar även till den indelning i fyra delområden som medborgarrättsorganisationen Electronic Privacy Informations har gjort. De fyra områdena är informationsintegritet, kroppsintegritet, kommunikationsintegritet och territoriell integritet. Olsson gör en annan indelning av begreppet – dels en personlig och dels en medborgerlig. Medan

¹³ KOM(2011)32 slutlig, p. (12).

¹⁴ Se art. 1 i Rådets rambeslut om bekämpande av terrorism, 2002/475/RIF.

¹⁵ KOM(2011)32 slutlig, p. (12).

¹⁶ Art. 2.1-2.2 i Rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, 2002/584/RIF.

¹⁷ Nationalencyklopedin, Integritet. www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/integritet/212289, 110811.

¹⁸ Ström, s. 203.

personlig integritet är någonting individer har i mänskliga relationer, handlar medborgerlig integritet om relationen mellan individen och staten.¹⁹ I denna uppsats kommer begreppet integritet med beaktande av Electronic Privacy Informations indelning relatera till informationsintegriteten, som utgörs av hur information om den enskilde individen hanteras, sprids och används.²⁰ Utifrån Olssons indelning är det främst den medborgerliga integriteten som avses, även om begreppet i uppsatsen benämns som personlig. Med dessa definitioner i åtanke kommer rätten till skydd för privatlivet att studeras i uppsatsen.

Enligt Nationalencyklopedin för begreppet *integritetskränkning* tankarna till personlighetsskyddet. Det förklaras med att varje person har rätt att ha ett område som är skyddat mot intrång samt att den som inte respekterar den personliga integriteten kan i de fall för vilka överträdelser av okränkbarheten uttryckligen har kriminaliserats dömas för brott.²¹

EU-rätten, unionsrätten och Europarätten

Ibland talar jag om *EU-rätten* eller *unionsrätten* och syftar då till EU:s lagstiftning och den praxis som kommer från EU-domstolen. Eftersom EU-domstolen ofta och gärna hänvisar till EKMR och Europadomstolens praxis samt att EU numera ska ansluta sig till EKMR finns det anledning att även inkludera praxis från Europadomstolen i dessa två begrepp. För att lättare kunna urskilja vad jag syftar till väljer jag dock att benämna en sammansättning av praxis från de båda domstolarna som *Europarätten*.

Grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter

Begreppet *grundläggande rättigheter* relaterar främst till de allmänt erkända mänskliga rättigheterna, såsom de garanteras i EKMR och Rättighetsstadgan. Emellertid kan begreppet också avse den fria rörligheten såsom den är skyddad i EU:s fördrag. För att undvika förvirring om vad som avses kommer därför de rättigheter som garanteras i EKMR och Rättighetsstadgan att benämnas som *mänskliga rättigheter*, snarare än grundläggande rättigheter.

¹⁹ Olsson, s. 9.

²⁰ Ström, s. 204.

²¹ Nationalencyklopedin, Integritetskränkning. www.ne.se/ezproxy.ub.gu.se/integritetskränkning,110811.

2. EUROPEISKA UNIONEN OCH EUROPARÄTTEN

EU har existerat i över ett halvsekel och har under denna tid utvidgats i flera avseenden. Bland annat har EU successivt fått rätt att fatta beslut på allt fler politik- och rättsområden. Lissabonfördragets ikraftträdande år 2009 sammanfogade den tidigare pelarstrukturen – bestående av den inre marknadens sociala och ekonomiska frågor, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt polisiärt- och straffrättsligt samarbete – och gjorde EU till en juridisk person.²² Den sistnämnda kategorin som tidigare utgjorde den tredje pelaren faller numera under området för frihet, säkerhet och rättvisa.²³ På detta område har medlemsstaterna delad kompetens, varför de får utöva sin befogenhet i den utsträckning som EU inte har utövat sin egen befogenhet.²⁴

De två grundläggande fördragen inom unionsrätten är fördraget om Europeiska Unionen, hädanefter FEU, och fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, hädanefter FEUF. Rättighetsstadgan, som antogs redan år 2000 men som inte blev juridiskt bindande förrän i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft, tillkommer som en tredje del i den nya unionsrätten. Anledningen till detta är att den har tilldelats samma rättsliga status som FEU och FEUF.²⁵

2.1 En inre marknad med fri rörlighet

Idag består EU av 27 medlemsstater. I unionen har tanken om en fri och gemensam inre marknad ända sedan starten värnats. Varor, tjänster, personer och kapital ska utan några handelshinder fritt kunna cirkulera inom EU:s yttre gränser.²⁶ Allt eftersom EU har påverkat lagstiftningen på ett växande antal områden har behovet av att främja mänskliga rättigheter ökat. Ibland har den fria rörligheten fått vika undan till fördel för mänskliga rättigheter.²⁷ Det stadgas i fördraget att EU ska ”erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av

²² Se art. 47 FEU och Bernitz & Kjellgren, s. 21.

²³ Barnard, s. 528.

²⁴ Se art. 4 FEUF och Bazzocchi, *The European Charter of Fundamental Rights and the Area of Freedom, Security and Justice* i Di Federico, s. 178.

²⁵ Art. 6.1 FEU.

²⁶ Art. 26 FEUF.

²⁷ Se t.ex. mål C-112/00 Schmidberger (REG 2003 s. I-5659), där yttrande- och mötesfriheten vägde tyngre än den fria rörligheten för varor.

brottslighet”.²⁸ I området ska de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas olika rättssystem respekteras. Säkerhetsnivån inom EU ska vara hög. Ett sådant mål ska bland annat uppnås genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polis- och straffrättsliga myndigheter. Om behovet finns ska medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning tillnärmas av EU.²⁹

2.2 Berörda institutioner

De politiskt mest inflytelserika institutionerna inom EU är Europeiska rådet, Rådet, Kommissionen och Parlamentet medan EU-domstolen har störst inflytande utifrån ett rättstillämpningsperspektiv.

Europeiska rådet utgörs av medlemsstaternas stats- och regeringschefer, sin ordförande samt Kommissionens ordförande. Institutionens uppgift är att ”ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar”.³⁰ Detta innebär att Europeiska rådet ska forma strategiska riktlinjer och jämk samman medlemsstaternas uppfattningar på politisk toppnivå.³¹ Europeiska rådet har dock ingen lagstiftande funktion.³²

Rådet kallas även för ministerrådet, eftersom det består av medlemsstaternas ministrar. Beroende på de områden som ska behandlas under respektive rådsmöte företräds varje medlemsstat av ministern för de aktuella frågorna. Tillsammans med Parlamentet har Rådet den lagstiftande makten inom EU.³³

Kommissionen representeras av en kommissionär från varje medlemsstat, som ska vara politiskt obunden. Kommissionärerna får inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller annat organ.³⁴ Trots varsitt ansvarsområde är kommissionärerna jämbördiga. Beslutsfattandet inom Kommissionen styrs av kollegialitetsprincipen, vilket innebär att besluten fattas gemensamt och att alla kommissionärer kollektivt ansvarar för dem.³⁵ Kommissionens uppgift är bland annat initiativtagande och övervakande. I EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande är det Kommissionen som föreslår nya rättsakter. De lagstiftande institutionerna antar rättsakterna om de är eniga med Kommissionens förslag. Är så inte fallet yttrar sig de

²⁸ Art. 3.2 FEU.

²⁹ Art. 67 FEUF.

³⁰ Art. 15 FEU.

³¹ Bernitz & Kjellgren, s. 45.

³² Art. 15.1 FEU.

³³ Art. 16.1-2 FEU.

³⁴ Art. 17.3 FEU och art. 245 FEUF.

³⁵ Bernitz & Kjellgren, s. 55.

lagstiftande institutionerna över rättsakterna samt sänder tillbaka dem för bearbetning och därefter ytterligare läsningar. Kommissionens övervakande roll går ut på att fördragen värnas. Kommissionen ser till att medlemsstaterna efterlever sina förpliktelser enligt fördragen och påtalar eventuella överträdelser inför EU-domstolen.³⁶

Parlamentet som består av direkt folkvalda politiker har efter Lissabonfördragets ikraftträdande fått en utvidgad lagstiftande roll.³⁷ I enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet har Parlamentet medbeslutanderätt. Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft innefattar medbeslutanderätten även de områden som tidigare låg under den tredje pelaren, det vill säga det polisiära- och straffrättsliga samarbetet, gränskontroller och invandringsfrågor.³⁸

I och med sin verksamhet har också EU-domstolen inverkan på unionsrätten och de nationella domstolarnas tillämpning av denna. EU-domstolen ska säkerställa att unionsrätten följs i samband med att den tolkas och tillämpas.³⁹ På begäran av de nationella domstolarna lämnar EU-domstolen förhandsavgöranden, i vilka unionsrätten tolkas. Medlemsstaterna ska följa de tolkningar som görs av EU-domstolen för att inte riskera några konsekvenser. Med hjälp av EU-domstolens domar har luckor i unionsrätten kunnat fyllas ut, och många gånger väljer domstolen att tolka EU-rätten på ett integrationsfrämjande sätt, där de inre friheterna värnas.⁴⁰

2.3 Rättskällorna och direktivfunktionen

EU-rättens huvudsakliga uppdelning i primära och sekundära källor innebär en viss distinktion i de olika rättsakternas funktion. Bestämmelserna i fördragen och Rättighetsstadgan, vilka utgör primärrätt, kan uppfylla kraven för direkt effekt och kan därmed skapa individuella rättigheter och skyldigheter. Sådana bestämmelser kan således åberopas av individer inför nationella domstolar och myndigheter. I *Van Gend en Loos* fastslog EU-domstolen att en enskild part kan göra gällande en rättighet i en fördragsbestämmelse gentemot staten. Således kan en fördragsbestämmelse uppfylla kraven för vertikal direkt effekt. Avgörandet motiverades med att medlemsstaterna har inskränkt sina suveräna rättigheter till förmån för unionsrätten samt att

³⁶ Art. 17.1-2 FEU.

³⁷ Art. 14.2-3 FEU.

³⁸ Bernitz & Kjellgren, s. 58.

³⁹ Art. 19 FEU.

⁴⁰ Bernitz & Kjellgren, s. 65.

medlemsstater såväl som dess medborgare lyder under den.⁴¹ Att fördragsbestämmelser även kan uppfylla krav för horisontell direkt effekt, och därmed kan åberopas av enskilda gentemot andra enskilda, klargjordes i *Defrenne*.⁴² Förutsättningen för bestämmelsers direkta effekt är att de är tillräckligt klara, precisa och ovillkorliga.⁴³

Även direktivsbestämmelser kan uppfylla kraven för direkt effekt, trots att direktiv utgör sekundärrättslig lagstiftning. Förutsättningen för sådana bestämmelsers direkta effekt är desamma som för primärrättsliga med tillägget att direktivens implementeringsfrist måste ha löpt ut innan bestämmelserna ifråga kan åberopas med framgång. Till skillnad från primärrätten kan direktivsbestämmelser inte uppfylla kraven för horisontell direkt effekt, vilket klargjordes i *Faccini Dori*.⁴⁴

Medlemsstaterna ska inom sin egen lagstiftning uppfylla resultaten som anges i ett direktiv, oftast inom en tidsperiod om två år efter det att direktivet antagits. Eftersom det är resultaten i ett direktiv som ska uppnås står det varje medlemsstat fritt att utforma den lagstiftning som krävs för syftet. I vissa fall kan resultaten redan anses vara uppfyllda och medlemsstaterna behöver då inte anta några nya lagar. Ett direktiv kan utgöra en minimistandard, vilken innebär att medlemsstater kan gå utöver vad som stadgas i direktivet om det så önskas. Direktiv kan också vara fullharmoniserande. De ålägger då medlemsstaterna att varken gå utöver eller under vad som föreskrivs.⁴⁵

2.3.1 Rättighetsstadgan och EKMR

Rättighetsstadgan är bindande för EU:s institutioner och medlemsstater, vilka ska beakta dess bestämmelser när unionsrätten tillämpas. Rättighetsstadgan medför inte någon ny befogenhet till EU och ändrar inte heller de befogenheter som EU redan har.⁴⁶ Den praktiska betydelsen av Rättighetsstadgan är således att de subjekt som den riktas till ska ta hänsyn till de fri- och rättigheter som anges i den varje gång de agerar, tillämpar eller på annat sätt genomför EU-rätt.⁴⁷ Enligt artikel 6 FEU tillerkänns Rättighetsstadgan samma rättsliga värde som fördragen, vilket enligt

⁴¹ Mål 26/62 Van Gend en Loos (REG 1963 s. I-161).

⁴² Mål 149/77 Defrenne v Sabena (REG 1978 s. 01365).

⁴³ Mål 26/62 Van Gend en Loos och mål 149/77 Defrenne v Sabena. Se även Bernitz & Kjellgren, s. 85.

⁴⁴ C- 91/92 Faccini Dori (REG 1994 s. I-3325).

⁴⁵ Art. 288 FEUF och Bernitz & Kjellgren, s. 32 f.

⁴⁶ Art. 51 Rättighetsstadgan.

⁴⁷ EU-kommissionens rapport om tillämpningen av Rättighetsstadgan 2010, KOM(2011)160 slutlig, s. 2 ff.

Bernitz och *Kjellgren* innebär att den numera utgör en primär rättskälla inom EU-rätten.⁴⁸ EU-domstolen har också i sina bedömningar tillerkänt Rättighetsstadgan ett stort värde när de hänvisat till den redan innan den blev bindande.⁴⁹

EKMR har idag 47 anslutna stater, varav 27 av dem är EU:s medlemsstater.⁵⁰ För att bli part till konventionen förutsätts medlemskap i Europarådet, men ett sådant medlemskap innebär dock inte automatiskt anslutning till EKMR. Enligt artikel 59 EKMR ska medlemmar i Europarådet underteckna och ratificera konventionen för att anslutas till den. Eftersom Europarådet är fristående från EU är också EKMR det.⁵¹ Däremot ska EU anslutas till EKMR i enlighet med artikel 6.2-3 FEU. Rättigheterna i EKMR utgör en del av unionsrättens allmänna rättsprinciper och EU-domstolen har i sina bedömningar hänvisat till EKMR.⁵² I exempelvis *Nold* hänvisade EU-domstolen till de gemensamma reglerna och fördragen för mänskliga rättigheter. EU-domstolen konstaterade bland annat att de fördrag som medlemsstaterna samarbetat för att ta fram kan utgöra riktmärken och därmed följas inom unionsrätten.⁵³ Däremot har EU-domstolen varken uttalat att institutionen är bunden att följa Europadomstolens domar eller att EKMR måste beaktas när EU-rätten tolkas.⁵⁴

Rättighetsstadgan och EKMR samt EU-domstolen och Europadomstolen

När Rättighetsstadgan togs fram i början av 2000-talet skrev *Blackburn* att denna inte får rivalisera med EKMR och dess rättsinstanser, eftersom ett sådant resultat skulle försvaga skyddet för de mänskliga rättigheterna snarare än stärka det. Två rivaliserande system skulle bland annat göra det möjligt för hänsynslösa statliga myndigheter att välja mellan de alternativa artiklarna som refererade till samma skydd och tillämpa den bestämmelse som var mest fördelaktig för dem själva. Lösningen för

⁴⁸ Bernitz är EU-rättsprofessor och Kjellgren är handläggare vid Rådssekretariatet i Bryssel.

⁴⁹ Se t.ex. C-432/05 Unibet (REG 2007 s. I-2271) p. 37.

⁵⁰ Europarådet, Förteckning över stater anslutna till Europarådet och EKMR, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=20/05/2011&CL=EN> G, 110827.

⁵¹ Lock, s. 1025 f.

⁵² I exempelvis mål 63/83 *R v Kirk* (REG 1984 s. 2689) konstaterade EU-domstolen att en åtgärd kränkte en bestämmelse i EKMR som nu utgör en unionsrättslig princip. Se även Blackburn & Polakiewicz, s. 89. Blackburn är professor i konstitutionell rätt.

⁵³ Mål 4/73, *J. Nold* (REG 1974 s. I-491), p.13. Se även förenade målen *Volker und Markus Schecke* (C-92/09) och *Hartmut Eifert* (C-93/09) mot *Land Hessen* (REG 2010) p. 52, där EU-domstolen diskuterade art. 7 och 8 i Rättighetsstadgan och hänvisade direkt till två av Europadomstolens domar samt adopterade Europadomstolens tolkning.

⁵⁴ Lebeck, s. 207.

att undvika rivalitet var att EU som institution skulle ansluta sig till EKMR.⁵⁵ Ett anslutande skulle bidra till stärkandet av EKMR och även ge den ett stort inflytande inom Europa.⁵⁶

Kommissionen har inlett anslutningsförhandlingar med Europarådet och anger att anslutningen kommer att komplettera skyddet av de mänskliga fri- och rättigheterna som, i och med Rättighetsstadgan och EU-domstolens praxis, redan finns i EU:s rättssystem.⁵⁷

I förhållande till Rättighetsstadgan utgör fri- och rättigheterna i EKMR en miniminivå.⁵⁸ Det står därmed EU och dess medlemsstater fritt att anta mer detaljerade regler med högre standard, vilka är mer anpassade till de egna traditionerna och samhällena än de som finns i konventionen.

EU:s framtida anslutning till EKMR innebär att Europadomstolen kommer kunna bedöma huruvida beslut, lagar och åtgärder från EU:s institutioner är förenliga med EKMR. Eftersom EU-domstolen är benägen att tolka fri- och rättigheter i linje med Europadomstolens praxis tros ett sådant scenario, där klagomål på EU:s institutioner görs vid Europadomstolen, sällan uppstå.⁵⁹ Risken för att EU undermineras på grund av Europadomstolens framtida bedömningsmöjligheter är liten, främst eftersom subsidiaritetsprincipen är starkt förankrad inom Europadomstolens funktion. Enligt artikel 35 EKMR är det först när alla nationella rättsmedel har uttömts i enlighet med den internationella rättens allmänt erkända regler som talerätt inför Europadomstolen beviljas. För EU som part till EKMR innebär det att alla möjligheter att väcka talan inom EU:s struktur och EU-domstolen först måste ha utnyttjats innan det blir aktuellt för Europadomstolen att göra en bedömning.⁶⁰ Även det faktum att Europadomstolen allt oftare påtalat de nationella domstolarnas behörighet att tolka och tillämpa EKMR i sina bedömningar talar för att Rättighetsstadgan inte kommer underminera EKMR.⁶¹

Den huvudsakliga uppgiften för Europadomstolen är att kontrollera att kraven i

⁵⁵ Blackburn & Polakiewicz, s. 96.

⁵⁶ Blackburn & Polakiewicz, s. 83.

⁵⁷ EU-kommissionen, KOM(2011)160 slutlig, s. 9.

⁵⁸ Art. 52(3) Rättighetsstadgan.

⁵⁹ Bernitz & Kjellgren, s. 134.

⁶⁰ Blackburn & Polakiewicz, s. 97.

⁶¹ Beroende på om rättssystemet i konventionsstaten ifråga är monistiskt eller dualistiskt kan EKMR betraktas som en del av den nationella rätten eller som en artschild rättskälla, se Danelius, s. 35. Att konventionsstaterna påminns om att tillämpa EKMR i sina bedömningar beror också på den enorma balans som råder hos Europadomstolen. För närvarande pågår ett reformarbete av EKMR:s övervakningssystem och främst av Europadomstolen, där syftet är att säkerställa att konventionssystemet fungerar effektivt. Se http://www.humanrights.gov.se/extra/news/?module_instance=1&id=1688.

EKMR har uppfyllts av de nationella domstolarna.⁶² Vid EU:s framtida anslutning får det antas att Europadomstolen ska kunna kontrollera att EU uppfyller kraven i EKMR. Europadomstolen kan däremot inte överpröva EU:s agerande.⁶³

Ett avgörande från Europadomstolen innebär inte att EU ska upphäva eller ändra unionsrättsliga bestämmelser. Snarare ålägger det Kommissionen och Rådet att presentera egen lagstiftning eller förändra sina administrativa förfaranden så att dessa uppfyller kriterierna enligt Europadomstolens avgörande. EU-domstolens avgöranden däremot har en annan funktion, eftersom de ger en direkt tillämplighet för medlemsstaternas domstolar.⁶⁴ Den bedömningsmarginal som Europadomstolen tillämpar i vissa fall kan också ge EU:s bedömningar ett flexibilitetsutrymme.⁶⁵

2.3.2 Allmänna rättsprinciper

Unionsrätten genomsyras av rättsprinciper som är bindande för EU och medlemsstaterna på de områden som EU är behörig att stifta lagar inom. Därför har principerna också kommit att användas inom den svenska rättstillämpningen. Principerna finns i vissa fall i fördragstexterna och i andra fall i EU-domstolens praxis. EU-domstolen ger i sina tolkningar de allmänna rättsprinciperna företräde framför sekundärrättsliga bestämmelser. Det är därför viktigt att EU:s institutioner beaktar de allmänna rättsprinciperna när ny lagstiftning utformas.⁶⁶ Som nämnts ovan har EU-domstolen fastslagit att en integrerad del av de allmänna rättsprinciperna utgörs av mänskliga rättigheter. Detta anges numera även i fördraget.⁶⁷

Öppenhetsprincipen

Öppenhetsprincipen innebär att beslut inom EU ska fattas öppet och så nära medborgarna som möjligt.⁶⁸ Enligt artikel 42 Rättighetsstadgan har alla människor inom EU rätt att ta del av handlingar från dess institutioner och byråer. Inskränkningar i denna rätt ska göras med återhållsamhet.⁶⁹ I EU:s öppenhetsförordning, som fastslår öppenhetsprincipen och kodifierar EU-domstolens tidigare praxis anges undantag från

⁶² Danelius, s. 57.

⁶³ Nilsson & Lundberg, s. 114.

⁶⁴ Blackburn & Polakiewicz, s. 98.

⁶⁵ Blackburn & Polakiewicz, s. 25.

⁶⁶ Bernitz & Kjellgren, s. 105.

⁶⁷ Se art. 6 FEU.

⁶⁸ Art. 1 FEU.

⁶⁹ I bl.a. förenade målen C-174/98P och C-189/98P, Nederländerna och Gerard van der Wal mot Kommissionen (REG 2000, s. I-1), p. 27 klargjorde EU-domstolen att undantag från allmänhetens tillgång till handlingar ska tolkas och tillämpas restriktivt.

principen. Ett av dessa undantag avser skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet, försvar och militära frågor.⁷⁰

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder som vidtas av EU får, till form och innehåll, inte vara mer betungande eller gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå fördragsmålen.⁷¹ I samband med att proportionalitetsbedömningar gjorts har tre kriterier utvecklats, vilka samtliga måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska anses vara proportionerlig och därmed tillåten. Kriterierna är följande:

- 1) Åtgärden ska vara ägnad att tillgodose ändamålet
- 2) Åtgärden ska vara nödvändig för att uppnå ändamålet. Om det finns andra, mindre inskränkande, alternativ är inte åtgärden ifråga nödvändig
- 3) Den fördel som åtgärden tillgodoser ska stå i rimlig proportion till skadan som den kan orsaka den eller de personer som den berör.⁷²

Begränsningar i utövandet av Rättighetsstadgans fri- och rättigheter ska beakta proportionalitetsprincipen och får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot mål av allmänt samhällsintresse eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.⁷³ Proportionalitetsprincipen har främst utvecklats i Europadomstolens praxis men sedan länge har även EU-domstolen refererat till den som fast rättspraxis.⁷⁴ Nu har proportionalitetsprincipen följaktligen kodifierats i EU:s primärrätt.

Rättssäkerhetsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar

De som ska lyda under lagen måste veta vad lagen anger för att de ska kunna agera i enlighet med den. Grunden för rättssäkerhetsprincipen är förutsebarhet och skyddet för berättigade förväntningar är en naturlig följd av densamma.⁷⁵ Rättssäkerhetsprincipens vaghet har bidragit till att EU-domstolen har tolkat in varierande aspekter i den. Enligt *Tridimas* ska rättsäkerhet ses som ett begreppsligt

⁷⁰ Art. 4.1 a) i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

⁷¹ Art. 5.4 FEU.

⁷² Bernitz & Kjellgren, s. 118 ff.

⁷³ Art. 52.1 Rättighetsstadgan.

⁷⁴ Exempel på rättsfall där proportionalitetsprincipen refererats till är mål C-288/89 Gouda m.fl (REG 1991 s. I-4007) p. 15 och mål C-384/93 Alpine Investments (REG 1995 s. I-1141) p. 45.

⁷⁵ C-63/93 Duff m.fl (REG 1996 s. I-569), p. 20.

verktyg och bedömas i samband med ett rättsligt helhetsresonemang, snarare än ensamt.⁷⁶

EU-domstolen har fastslagit att rättsosäkra åtgärder inte är tillämpliga samt utvecklat krav på att unionsrättsliga åtgärder ska vara klara och förutsebara. I linje med dessa krav ska unionsrätten genomföras fullt ut för att rättssäkerheten och förutsebarheten ska garanteras. Nationella regler ska formuleras entydigt så att de som berörs av reglerna ska vara medvetna om sina rättigheter och skyldigheter men också för att nationella domstolar ska kunna säkerställa skyddet för desamma.⁷⁷

Skillnaden mellan rättssäkerhetsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar är tiden för deras tillämplighet. Rättssäkerhetsprincipen förutsätter att bestämmelser ska vara klara och precisa. Skyddet för berättigade förväntningar kräver däremot att myndigheter agerar på ett sätt som inte riskerar att rättsenligt skapade bestämmelser påverkas på ett oförutsebart sätt.⁷⁸

2.4 Det europeiska säkerhetssamarbetets utveckling

I och med EU:s ökade befogenhet att lagstifta om yttre gränskontroll och de nya riktlinjerna för gränsöverskridande europeiskt polissamarbete, sedan den tredje pelaren skapades genom Maastrichtfördraget, har begränsningen av rörligheten in till EU ökat. Både migrationspolitiken och lagstiftningen har påverkats av denna utveckling. Efter Berlinmurens fall kom asylansökningarna och den illegala invandringen att öka som en följd av de skärpa kontrollerna vid EU:s yttre gränser, vilket bidrog till en orolig migrationsdebatt. Under samma tidsperiod inleddes Schengensamarbetet, i vilket 25 medlemsstater enades om att ta bort gräns- och visumformaliteter sinsemellan samt att säkerställa samarbetet mellan brottsbekämpande organ. Schengensamarbetet gäller än idag men EU:s pelarstruktur är, som nämnts i inledningen till detta kapitel, borttagen. När medborgare väl passerat Schengenområdet åtnjuter de fri rörlighet över de inre gränserna, även om de förväntas kunna uppvisa identitetshandlingar på begäran av en myndighet.⁷⁹

Enligt artikel 3.2 FEU har EU en skyldighet att erbjuda sina medborgare frihet och säkerhet. Av ordalydelsen att döma avser denna skyldighet inte tredjelandsmedborgare. Emellertid står tredjelandsmedborgare som befinner sig inom

⁷⁶ Tridimas, s. 244. Tridimas är EU-rättsprofessor.

⁷⁷ Tridimas, s. 246.

⁷⁸ Tridimas, s. 252.

⁷⁹ Barnard, s. 522 f.

EU:s gränser inte uteslutande utanför det skydd som EU:s medborgare har att åtnjuta. De får bland annat inte diskrimineras och omfattas av de flesta bestämmelserna i Rättighetsstadgan.⁸⁰

Det råder än idag oroligheter i migrationsdebatten runt om i Europa. Efter terrorattackerna under 2000-talet kom även oron för säkerhet och organiserad brottslighet att trappas upp. USA:s brottsbekämpande verksamhet och ökning av underrättelsearbete har haft stort inflytande på EU:s åtgärder på det straffrättsliga området, främst avseende bevakningen av gränsöverskridande rörelser och passagerarflödet.⁸¹ En stor del av det brottsbekämpande polisiära- och säkerhetssamarbetet inom EU går numera ut på sortering, utbyte och analys av information. Några generella informationssystem inom EU, som enligt Kommissionen endast tenderar att omfatta information om redan misstänkta personer, är Schengen Information System, hädanefter SIS, Customs Information System, hädanefter CIS, och Visum Information System, hädanefter VIS.⁸² SIS används av nationella polis- tull- och gränsmyndigheter i samband med kontroller vid EU:s yttre gränser eller gränserna mellan Schengenländerna. Även migrationsmyndigheterna använder sig av SIS vid hanteringen av visumärenden för tredjelandsmedborgare. CIS används vid förebyggandet, utredandet och lagföringen av allvarliga överträdelser av nationella tullregler, medan VIS är tänkt att bidra till en gemensam visumpolicy. Det går ut på att biometriska matchningssystem ska användas för att säkerställa tillförlitliga jämförelser av fingeravtryck. Jämförelsen ska ske vid EU:s yttre gränser för att identifiera personerna som finns vid gränsen med innehavarna av det visum som uppges.⁸³

Utöver dessa system finns ett omfattande och varierande regelverk för informationsutbyte på en rad olika områden. Bland annat finns specifika regler kring tullar, droger, fotbollssäkerhet, terrorism, immigration och nu är det följaktligen aktuellt med passageraruppgifter, vilket ska redogöras för i nästa kapitel.⁸⁴

⁸⁰ Barnard, s. 521 f.

⁸¹ Mitsilegas, *The European Union and the Globalisation of Criminal Law* i Barnard & Odudu (red), s. 374. Mitsilegas är professor i europeisk straffrätt.

⁸² KOM(2011)32 slutlig, s. 3.

⁸³ KOM(2011)32 slutlig, s. 7 och Craig & De Búrca, s. 263.

⁸⁴ Craig & De Búrca, s. 263.

3. DET EUROPEISKA SKYDDET FÖR PRIVATLIVET

Som nämnts i avsnitt 2.1 har EU sedan uppstarten värnat den fria marknaden, och under dess tidiga historia har avsaknaden av mänskliga rättigheter varit tydlig. Det var de första medlemsstaternas erfarenheter av andra världskriget, och de kränkningar av mänskliga rättigheter som pågick då, som initialt kom att påverka EU:s syn på mänskliga rättigheter.⁸⁵ Ett tydligt exempel på hur EU-rätten utmanades till fördel för mänskliga rättigheter är Solange-doktrinen. Utmaningen skedde trots EU-rättens företräde framför nationell rätt, vilken grundades i de tidiga fallen *Van Gend en Loos* och *Costa v. ENEL*.⁸⁶ I Solange-doktrinen var det Tyskland som inför EU-domstolen påtalade att landet skulle bryta mot företrädesprincipen och tillämpa nationell konstitutionell rätt före unionsrätt så länge (solange) unionsrätten inte kunde erbjuda ett lika starkt skydd för mänskliga rättigheter som den tyska konstitutionen.⁸⁷

Förändringen av inställningen till mänskliga rättigheter skedde inte över en natt, men skyddet har successivt ökat med åren. Utvecklingen har resulterat i att EU idag har en egen stadga för mänskliga rättigheter, vilken är juridiskt bindande för EU:s institutioner och medlemsstater när de tillämpar EU-rätt. Rättighetsstadgan anger bland annat att ”EU sätter människan i centrum för sin verksamhet genom att (...) skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”.⁸⁸

3.1 Privatlivets skydd i Rättighetsstadgan och EKMR

I kommentaren till Rättighetsstadgans bestämmelse om skydd för privatlivet anges lagstiftning om överföring av flygpassagerares uppgifter uttryckligen som ett problemområde. Däri anges att nationell lagstiftning som ålägger flygbolag att föra över omfattande passageraruppgifter som är lagrade i bokningssystemen kan komma att stå i konflikt med internationella och nationella bestämmelser om personuppgiftsskydd.⁸⁹

Europarådet anger i sina riktlinjer för terrorismbekämpning att terroristattacker äventyrar fri- och rättigheter samt underminerar demokratin och den stabilitet som

⁸⁵ Foster, s. 109.

⁸⁶ I mål 26/62 *Van Gend en Loos* stadgades att EU:s medlemsstater har begränsat sin suveränitet till förmån för unionsrätten och i mål 6/64 *Costa v ENEL* (REG 1964 s. 585) fastslog EU-domstolen doktrinen om unionrättens företräde.

⁸⁷ Se mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (REG 1970 s. 1125).

⁸⁸ Ingressen till Rättighetsstadgan.

⁸⁹ The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, s.81.

råder i dagens civilsamhällen. Det stadgas att mänskliga rättigheter måste respekteras samtidigt som inga sådana handlingar någonsin kan ursäktas. Det anges vidare att terroristattacker ska bekämpas med långsiktiga åtgärder. Riktlinjerna grundas på EKMR och Europadomstolens praxis och ställer upp kriterier för de olika typer av åtgärder som stater kan komma att vidta i bekämpningen av terrorism. Kriterierna är avsedda att säkerställa de mänskliga fri- och rättigheter som finns i EKMR. När personuppgifter samlas in och bearbetas i terrorismbekämpande syften ska det enligt riktlinjerna ske med stöd av lämpliga lagar, i enlighet med proportionalitetsprincipen och under oberoende myndigheters tillsyn.⁹⁰

Nedan ska det redogöras för innebörden och tolkningarna av Rättighetsstadgans artikel 7 och EKMR:s artikel 8. Bestämmelserna fokuserar på individuell autonomi och motsvarar varandra även om de är något annorlunda formulerade i förhållande till varandra.⁹¹ Artikel 7 Rättighetsstadgan har samma mening och räckvidd som Europadomstolen tillerkänt artikel 8 EKMR.⁹²

Rättighetsstadgans bestämmelse lyder på följande sätt:

Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

EKMR:s bestämmelse lyder på följande sätt:

1. *Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.*
2. *Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.*

Rättighetsstadgan skyddar enskildas ”kommunikationer” medan EKMR skyddar enskildas ”korrespondens”. Anledningen till denna skillnad är lagstiftarens ambition att i Rättighetsstadgan omfatta den teknologiska utvecklingen.⁹³ Ytterligare en

⁹⁰ Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter, *Human rights and the fight against terrorism The Council of Europe Guidelines*, p. 5.

⁹¹ Art. 52(3) Rättighetsstadgan och The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, s. 78.

⁹² Se art. 52(3) Rättighetsstadgan och EU-domstolens bedömning i bl.a. mål C-400/10 PPU J. McB. v L. E. (REG 2010), p. 53.

⁹³ C 310/430 Förklaringar om bestämmelser i konstitutionen.

skillnad mellan de båda bestämmelserna, i vart fall i den svenska översättningen, är att Rättighetsstadgan anger en ”respekt” för privatlivet, medan EKMR anger ett ”skydd”. Eftersom de engelska versionerna av bestämmelserna i det avseendet är likadana får denna skillnad anses språklig och betydelslös.⁹⁴

3.1.1 Bestämmelsernas omfattning avseende privatlivet

Det är inte enkelt att begränsa omfattningen av privatlivet, eftersom det mesta kan innefattas i den enskildes privatliv. Faktum är att mycket av vad de olika artiklarna i EKMR skyddar berör privatlivet, såsom exempelvis frihetsberövanden och religion. *Danelius* betraktar artikel 8 EKMR som att den fångar upp de aspekter av privatlivet som faller utanför EKMR:s övriga artiklar.⁹⁵ Europadomstolen har bekräftat att privatliv är ett brett begrepp som inte är av uttömmande karaktär. Eftersom begreppet innefattar såväl fysisk som fysiologisk integritet täcker det flera aspekter av en människas fysiska och sociala identitet. Kön, identifikation, namn, sexuell läggning och etnisk identitet är några grunder som omfattas av artikel 8 EKMR.⁹⁶

Staten ska, utöver att inte ingripa i rätten till skydd för privatlivet, också vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär på ett tillfredsställande sätt. Kravet åsyftar lagstiftning eller skydd mot övergrepp. Skydd som krävs av stater är exempelvis straffregler mot sexuella övergrepp, eftersom sådana övergrepp inskränker enskildas kroppsliga integritet och därmed även deras skydd för privatlivet.⁹⁷ En stat kan således anses ha inskränkt rätten till skydd för privatlivet utan att någon myndighet vidtagit någon åtgärd som utgjort ett ingrepp i skyddet. Om en stat tolererar en situation som borde ha åtgärdats kan det i sig anses utgöra en inskränkning. Sådan var situationen i *von Hannover*-fallet, i vilket det var två bestämmelser i EKMR som stod emot varandra. Dels handlade det om rätten till skydd för privatlivet och dels om pressens frihet, vilken faller under yttrandefriheten. Eftersom dessa två skydd inte är absoluta och därmed kan komma att inskränkas fick de vägas gentemot varandra.⁹⁸ I *von Hannover*-fallet fick yttrandefriheten stå tillbaka till förmån för rätten till skydd för privatlivet. Tyska paparazifotografer hade i smyg fotograferat prinsessan Caroline av Monaco och bilderna publicerades i olika tyska

⁹⁴ De engelska versionerna av Rättighetsstadgans och EKMR:s bestämmelser anger ”right to respect for...”.

⁹⁵ *Danelius* är f.d justitieråd och medlem i Europakommissionen för mänskliga rättigheter.

⁹⁶ Se bl.a. målen 30562/04 och 30566/04, *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 66.

⁹⁷ *Danelius*, s. 261 och *Fisher*, s. 69.

⁹⁸ *Lundberg*, s. 195.

dagstidningar. Domstolen konstaterade att berömda personer visserligen fick tåla viss publicitet just i och med sin offentliga ställning men bilderna ifråga hade tagits i privata sammanhang och tillförde ingenting till den offentliga debatten, varför prinsessans rätt till skydd för privatlivet ansågs kränkt på ett sätt som inte ansågs godtagbart.⁹⁹

3.1.2 Undantagsbestämmelserna

De lagliga begränsningarna av artikel 7 Rättighetsstadgan är, vid beaktandet av undantagsbestämmelsen i artikel 52(1) Rättighetsstadgan, desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 EKMR.¹⁰⁰

Rättighetsstadgan

Artikel 52 är Rättighetsstadgans enda undantagsbestämmelse. Den är generell och anger att begränsningar i Rättighetsstadgans bestämmelser endast får göras om de är:

- i) föreskrivna i lag, och
- ii) förenliga med det väsentliga innehållet i Rättighetsstadgans rättigheter och friheter

Begränsningar ska dessutom vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara:

- iii) nödvändiga, och
- iv) svara mot mål av sådant allmänt samhällsintresse som är erkänt av EU eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt 52(3) Rättighetsstadgan ska bestämmelserna tillerkännas samma betydelse och omfattning som de fri- och rättigheter som finns i EKMR. Det finns däremot ingenting som hindrar att Rättighetsstadgans bestämmelser ger ett starkare skydd än EKMR.¹⁰¹

Peers anger att Rättighetsstadgans undantagsbestämmelse vid en helhetsbedömning relaterar till EU-rätten snarare än till bedömningar enligt EKMR. Han menar att nödvändighetsrekvisitet och kravet på att begränsningar ska vara föreskrivna i lag

⁹⁹ Mål 59320/00, Von Hannover v. Germany.

¹⁰⁰ Se förklaringen till artikel 7 Rättighetsstadgan, C 310/430 Förklaringar om bestämmelser i konstitutionen. Förklaringen till artikel 52 Rättighetsstadgan anger att i den mån som en rättighet i Rättighetsstadgan motsvarar rättigheter i EKMR, ska den ha samma innebörd och räckvidd som konventionen, även i fråga om tillåtna begränsningar. Samma normer som ställts i Europadomstolen ska också respekteras av lagstiftaren när denne fastställer begränsningar i rättigheten enligt Rättighetsstadgan, se C 310/430 Förklaringar om bestämmelser i konstitutionen.

¹⁰¹ Lazarus m.fl., s. 61.

visserligen påminner om hur bedömningar sker enligt EKMR, men att artikel 52 Rättighetsstadgan däremot inte refererar till begränsningar i ett demokratiskt samhälle, vilket artikel 8.2 EKMR gör.¹⁰² Avseende mål som svarar mot det allmänna samhällsintresset menar han att det är oklart exakt vad som avses. Förklaringen till artikel 52 Rättighetsstadgan hänvisar till artikel 2 FEU, vilken stadgar värden såsom respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för mänskliga rättigheter. Förklaringen hänvisar också till ”andra intressen som skyddas av särskilda bestämmelser i fördragen”, varför *Peers* menar att det är tänkbart att definitionen av dessa mål kan tolkas mycket brett och innefatta vilket intresse som helst som skyddas i fördragen.¹⁰³ Eftersom artikel 2 FEU explicit nämner demokrati är det dock tänkbart att undantagsbestämmelsen ändå inkluderar hänsyn till det demokratiska samhället.

Tolkningen av artikel 52 Rättighetsstadgan bör kunna göras med vägledning i EU-domstolens praxis. EU-domstolen har konstaterat att begränsningar av medlemsstaternas befogenheter att vidta vissa åtgärder som grundas på hänsyn av allmän ordning eller säkerhet ska bedömas i ljuset av de allmänna rättsprinciperna och de grundläggande rättigheterna.¹⁰⁴ I dessa stadganden har EU-domstolen åsyftat rättigheter som garanteras i EKMR. Det är intressant att notera, att utifrån EU-rättsligt perspektiv utgör den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital också grundläggande rättigheter.¹⁰⁵

Vid avvägningar mellan de inom EU-fördragen angivna grundläggande rättigheterna, såsom den fria rörligheten, och mänskliga rättigheter har EU-domstolen sagt att det följer av fast rättspraxis att de mänskliga rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa efterlevnaden av. Säkerställandet görs med utgångspunkt i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och i de folkrättsliga dokument som medlemsstaterna utarbetat eller tillträtt. EU-domstolen har särskilt angett betydelsen av EKMR för

¹⁰² *Peers* i *Peers & Ward*, s. 152 f.

¹⁰³ *Peers* i *Peers & Ward*, s. 154 f. Notera att förklaringarna om bestämmelser i konstitutionen inte är rättsligt bindande, vilket också stadgas i desamma.

¹⁰⁴ C-260/89 *Elliniki Radiophonia* (REG 1991 s. I-02925), p. 45 och C-368/95 *Familiapress* (REG 1997 s. I-3689), p. 24.

¹⁰⁵ Se bl.a. C-244/06 *Dynamic Medien*, (REG 2008 s. I-505), p. 42 och C-265/95 *Commission of the European Communities v French Republic*, (REG 1997 Page I-6959), p. 24. Se även avsnitt 1.6 för definitionen av mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter i den här uppsatsen.

detta arbete.¹⁰⁶ Rättigheter som inom unionsrätten utgör allmänna principer ska emellertid inte ges absolut företrädesrätt utan måste ses mot bakgrund av sin samhällsfunktion.¹⁰⁷

Restriktioner av den fria rörligheten till förmån för mänskliga rättigheter anses motiverade om grunden för dem utgör ett legitimt intresse, om de är ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och om de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.¹⁰⁸ EU-domstolen har också konstaterat att mänskliga rättigheter kan inskränkas, förutsatt att inskränkningen görs på grunder som motsvarar ett av EU eftersträvat mål av allmänintresse. Inskränkningarna ska dessutom stå i rimlig proportion till det avsedda syftet och inte kränka själva kärnan av rättigheterna.¹⁰⁹

EKMR

Undantagsbestämmelsen i artikel 8.2 EKMR ställer upp snarlika krav som artikel 52 Rättighetsstadgan för att inskränkningar i skyddet för privatliv ska godtas. Begränsningarna ska:

- i) ha stöd i lag, och
- ii) vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till de i bestämmelsen angivna ändamålen.

Dessutom innefattar nödvändighetsrekvisitet ett

- iii) krav på proportionalitet i förhållande till syftet som det ska tillgodose.¹¹⁰

Det är inte tillräckligt att en lag enbart stadgar en inskränkning för att laglighetsrekvisitet ska vara uppfyllt. Det krävs att lagen tydligt anger under vilka villkor inskränkningen får göras.¹¹¹ Lagen måste dessutom upprätthålla en viss kvalitet och vara tillgänglig för den som berörs av den. Vidare ska lagen vara utformad med den precision som krävs för att dess konsekvenser ska vara förutsebara.¹¹² Den ska också ge ett adekvat skydd mot godtycke och tillräckligt tydligt ange dess omfattning för att skönsmässiga bedömningar av myndigheterna ska

¹⁰⁶ Se bl.a. C-274/99P, Connolly, (REG 2001, s. I-1611), p. 37, C-94/00 Roquette Frères SA (REG 2002 s. I-9011), p. 23 och C-112/00 Schmidberger, p. 70-71.

¹⁰⁷ C-280-93 Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska unionens råd, (Bananas I), REG. 1994 s. I-4973, p. 51

¹⁰⁸ C-112/00 Schmidberger, p. 74, C-244/06 Dynamic Medien, p. 42 och C-36/02 Omega Spielhallen, (REG 2004 s. I-9609), p. 36.

¹⁰⁹ C-200/96 Metronome Musik, (REG 1998 s. I-1953), p. 21.

¹¹⁰ Danelius, s. 264 och Ovey & White, s.209.

¹¹¹ Fisher, s. 68 f.

¹¹² Se bl.a. mål 28341/95 Rotaru v. Romania, p. 52 och mål 27798/95 Amann v. Switzerland, p. 50.

uteslutas.¹¹³

Europadomstolen har särskilt påtalat vikten av lämpliga skyddsåtgärder i nationell lagstiftning när personuppgifter behandlas automatiskt och används i polisiära syften. De adekvata garantierna ska säkra att personuppgifter effektivt skyddas mot missbruk och felanvändning. Nationell lagstiftning ska säkra att personuppgifterna som lagras är relevanta och inte överdrivna i förhållande till syftet som de lagras i, och detta avser särskilt känsliga uppgifter.¹¹⁴ Inte heller ska personuppgifterna bevaras i identifierbar form mer än vad som krävs för det avsedda syftet.¹¹⁵

Nödvändighetsrekvisitet uppfylls om åtgärden ifråga svarar mot ett tvingande socialt hänsyn för ett berättigat syfte.¹¹⁶ Utöver det har nationella myndigheter ett utrymme för en egen bedömning vars omfattning inte endast beror på inskränkningens syfte, utan även på dess art.¹¹⁷ Huruvida en åtgärd är nödvändig eller inte kan vara svårt att avgöra. Fastän Europadomstolen i *Handyside*¹¹⁸ konstaterade att konventionsstaterna är bättre lämpade att avgöra nödvändigheten har den också förbehållit sig rätten att bevaka om konventionsstaterna på ett rimligt sätt utnyttjar sin frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig.¹¹⁹ När syftet är att skydda den nationella säkerheten har staterna dock tillerkänts en större bedömningsmarginal avseende nödvändigheten av en inskränkning i den enskildes rätt till skydd för privatlivet. Anledningen till det är att det i sådana sammanhang är en större massa av människor som avses att skyddas och att informationen som ligger till grund för beslut som rör säkerhet är av känsligare karaktär än vad den är i mindre omfattande situationer.

3.2 Privatlivets skydd i praxis

Vid bedömningar av mänskliga rättigheter har EU-domstolen i vissa fall använt sitt eget tillvägagångssätt och i andra fall Europadomstolens. Detta inkonsekventa bedömningsätt har kritiserats av *Peers* som menar att det finns en risk för att den

¹¹³ Se mål 8691/79 *Malone v. United Kingdom*, p. 66-68, mål 28341/95 *Rotaru v. Romania* p. 55 och mål 27798/95 *Amann v. Switzerland*, p. 56).

¹¹⁴ Art. 6 Datskyddskonventionen anger att känsliga uppgifter är personuppgifter som kan avslöja etniskt ursprung, politiska åsikter, religionstillhörighet, hälsotillstånd eller sexualliv. Känsliga uppgifter avseende PNR- förslaget beskrivs i avsnitt 4.2.1 under *Omfattningen av PNR-uppgifter och känsliga uppgifter*.

¹¹⁵ Målen 30562/04 och 30566/04 *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 103.

¹¹⁶ Se bl.a. mål 24876/94 *Coster v. United Kingdom*, p. 104.

¹¹⁷ Mål 9248/81 *Leander v. Sweden*, p. 59.

¹¹⁸ Mål 5493/72 *Handyside v. United Kingdom*, p. 48.

¹¹⁹ *Staf & Zandelin*, s. 220 och målen 30562/04 och 30566/04 *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 101.

standard för mänskliga rättigheter som satts genom Europadomstolen och EKMR kan sättas ur spel om EU-domstolen använder sitt tillvägagångssätt, vilket legitimerar åtgärder i större utsträckning än Europadomstolens gör. Enligt honom är risken särskilt påtaglig i och med EU:s kompetens på inrikesfrågor, där mänskliga rättigheter kommer att få större betydelse. Peers menar att ett avsteg från att följa Europadomstolens praxis, vilken är mer omfattande än EU-domstolens, kan tyda på en ignorans för densamma eller som ett försök att kringgå den.¹²⁰ I nedanstående avsnitt redogörs för rättsfall från såväl EU-domstolen som Europadomstolen avseende den enskildes rätt till skydd för privatlivet.

EU-domstolens praxis

I rättsfallet *Volker och Markus Schecke* gjordes en bedömning av artikel 7 Rättighetsstadgan och huruvida en inskränkning kunde rättfärdigas enligt undantagsbestämmelsen i artikel 52 Rättighetsstadgan. Fallet handlade om huruvida rätten till skydd för privatlivet hade inskränkts när namnen på de fysiska personer som mottagit jordbruksstöd hade publicerats på Internet. Publiceringen inkluderade också beloppet som tagits emot, men däremot angavs ingenting om stödets frekvens, omfattning eller under vilken tidsperiod som stödet tagits emot. EU-domstolen konstaterade att offentliggörandet hade stöd i lag, då det var föreskrivet i två unionsrättsliga förordningar att stödmottagarnas namn ska publiceras. Offentliggörandet svarade även mot mål av allmänt samhällsintresse, eftersom det syftade till att öka insynen i hur unionens medel användes och öppenhetsprincipen är grundläggande inom EU. Emellertid ansågs inte nödvändighetsrekvisitet uppfyllt, varför åtgärden brast i proportionalitet. EU:s institutioner hade inte, när de antog de rättsakter som föreskrev offentliggörandena ifråga, gjort en balanserad avvägning mellan intresset av att uppnå målen med unionsrätten och fysiska personers rättigheter enligt Rättighetsstadgan. EU-domstolen menade att andra metoder att offentliggöra uppgifter som rör stödmottagare skulle ha övervägts, vilka skulle vara mindre ingripande mot Rättighetsstadgans bestämmelser om rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter.¹²¹

¹²⁰ Peers i Peers & Ward, s. 151.

¹²¹ Förenade målen *Volker und Markus Schecke (C-92/09)* och *Hartmut Eifert (C-93/09)* mot Land Hessen, p. 66-86.

I förenade målen *Rechnungshof, Neukomm* och *Joseph Lauerermann* tolkade EU-domstolen rätten till skydd för privatlivet enligt Europadomstolens tillvägagångssätt men poängterade att det är upp till de nationella domstolarna att avgöra huruvida en inskränkning i rättigheten är rättfärdigad.¹²² De kriterier som anges i artikel 8 EKMR följdes av EU-domstolen, som också refererade till vad Europadomstolen stadgat om kriterierna. I fallen hade den österrikiska Revisionsrätten hämtat in löne- och namnuppgifter om enskilda personer, vilka var anställda vid organ som stod under Revisionsrättens tillsyn. EU-domstolen konstaterade att sådan informationsinhämtning föll under artikel 8 EKMR. Därefter hänvisade EU-domstolen till att Europadomstolen har sagt att begreppet privatliv inte ska tolkas restriktivt och konstaterade att rätten till privatlivet åsidosätts när en arbetsgivare lämnar löneuppgifter till utomstående. Åsidosättandet av rättigheten konstaterades föreligga oavsett hur uppgifterna används efter att de inhämtats. Det ansågs inte heller betydelsefullt huruvida uppgifterna var av känslig art eller personerna som berörts har fått utstå olägenheter av intrånget. EU-domstolen hänvisade även till Europadomstolens metod avseende hur bedömningen av om intrånget var berättigat skulle göras. I fallen fanns lagstöd för åtgärden, varför EU-domstolen övergick till att diskutera nödvändighetsrekvisitet och förklarade att det ska föreligga tvingande sociala hänsyn för att rekvisitet ska kunna anses uppfyllt. Omständigheterna i fallen var sådana att de rörde informationsspridning i stor omfattning, varför EU-domstolen konstaterade att nationella bestämmelser såsom den aktuella endast kunde rättfärdigas enligt artikel 8 EKMR om den är nödvändig och står i proportion till syftet. Österrikes intresse av att säkerställa att allmänna medel används på ett optimalt sätt skulle vägas mot hur allvarligt intrånget i de berörda personernas rätt till privatliv var. I samband med detta poängterade EU-domstolen också allvaret i intrånget ifråga. Det menades att de berörda personernas rätt till privatliv kunde komma att skadas av negativa verkningar av publiciteten i det avseendet att deras möjlighet till anställning hos

¹²² Se förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, *Rechnungshof (C-465/00) mot Österreichischer Rundfunk m.fl. och Christa Neukomm (C-138/01) och Joseph Lauerermann (C-139/01) mot Österreichischer Rundfunk (REG 2003 s. I-4989)*. Fallen handlade om huruvida tolkningen av nationell lag är förenlig med unionsrätten, bland annat avseende rätten till skydd för privatlivet som var stadgat i ett direktiv. Även artikel 8 EKMR hade åberopats i fallen. Enligt den österrikiska lagen skulle organ som stod under revisionsrättens tillsyn underrätta denna dels om löner som överstiger en viss nivå och som organen betalade ut till sina anställda och dels om namnet på betalningsmottarna. Anledningen till denna underrättelseskyldighet var att revisionsrätten skulle kunna upprätta en årlig rapport till parlamentet, vilken också skulle göras tillgänglig för allmänheten.

arbetsgivare som inte stod under Revisionsrättens tillsyn kunde minska.¹²³ EU-domstolen valde att lämna frågan därhän och hänvisade den nationella domstolen till att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten.

Europadomstolens praxis

Information om privata förhållanden

När någon vill ta del av myndigheters handlingar som innehåller uppgifter av privat karaktär kan skyddet för privatlivet aktualiseras. Det är främst när uppgifterna berör någon annan än den som vill ta del av dem som önskemålet inte beviljas. Emellertid kan det också finnas ett statligt intresse i att inte tillåta insyn i handlingar ens till den som uppgifterna berör. Främst är fallet sådant när det finns risk för statens säkerhet.¹²⁴

Det svenska fallet *Leander* är ett bra exempel på hur bedömningen kan se ut i en sådan situation. Där var det handlingar i säkerhetspolisens, hädanefter SÄPO, arkiv som var föremål för prövning. Leander hade fått en tjänst som vikarierande museitekniker på Marinmuseumet i Karlskrona, som är en begränsad militär säkerhetszon. Efter att en personalkontroll i enlighet med personalkontrollkungörelsen gjorts kom det fram att SÄPO klassificerat Leander som en säkerhetsrisk, varför han vägrades anställningen. Leander fick varken ta del av eller bemöta uppgifterna som SÄPO hade om honom, vilket motiverades med statens säkerhet. Inte heller fick Europadomstolen ta del av uppgifterna och bedömningen baserades därmed på hur det svenska systemet kontrollerades.¹²⁵ Europadomstolen började med att konstatera att Leanders rätt till skydd för sitt privatliv hade inskränkts av att staten förvarade och lämnade ut information om hans privatliv samtidigt som han vägrades bemöta uppgifterna.¹²⁶ Eftersom det fanns lagstöd för detta agerande i och med personalkungörelsen samt att syftet var att skydda landets säkerhet ansågs inskränkningen vara legitim. Europadomstolen poängterade att kravet på att lagstödets konsekvenser ska vara förutsebara inte kan vara lika strikt i situationer där de anställda som kontrolleras arbetar på platser som påverkar den nationella säkerheten. Däremot skulle system som påverkar medborgare i allmänhet, likt det som låg under personalkontrollkungörelsen, vara tillräckligt klart utformade för att medborgare ska

¹²³ Förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Rechnungshof (C-465/00) mot Österreichischer Rundfunk m.fl. och Christa Neukomm (C-138/01) och Joseph Lauer mann (C-139/01) mot Österreichischer Rundfunk, p. 76-90.

¹²⁴ Fisher, s. 70 f.

¹²⁵ Danelius, s. 277-278.

¹²⁶ Mål 9248/81 *Leander v. Sweden*, p. 48.

få en adekvat indikation på omständigheterna och villkoren för myndigheters befogenhet att tillgripa hemliga och ibland allvarliga inskränkningar i enskildas rätt till skydd för privatlivet som i detta fall.¹²⁷ Detta till trots ansågs förutsebarhetskravet uppfyllt och till stor del motiverades det med att personalkontrollkungörelsen i sig inte var hemlig även om polisregistret ifråga var det. Avseende kravet på nödvändighet i ett demokratiskt samhälle skulle en avvägning mellan den nationella säkerheten och den enskildes intressen göras. Europadomstolen fann det viktigt att undersöka om det fanns effektiva garantier mot missbruk trots statens större rörelsefrihet till förmån för den nationella säkerheten. Effektiva kontrollgarantier fick nämligen anses tillfredsställande, eftersom hemliga övervakningar sker på bekostnad av det demokratiska samhället. I detta fall fanns sådana garantier i form av bland andra justitieombudsmannen och justitiekanslern, vilka motverkade risken för att uppgifterna skulle missbrukas i något odemokratiskt syfte.¹²⁸

Upprättande och lagring av information

I *Amann* hade Europadomstolen två händelser som påstods bryta mot rätten till skydd för privatlivet att bedöma. Dels rörde det sig om ett avlyssnat telefonsamtal och dels om upprättande av en personakt samt lagringen av denna. För denna uppsats är det endast den sistnämnda händelsen som är aktuell. Bakgrunden till fallet är kortfattat att Amann var affärsman och importerade hårborttagningsmaskiner till Schweiz. En dag fick han en telefonbeställning från en kvinna som ringde från en före detta sovjetisk ambassad. Efter att den federala åklagarmyndigheten avlyssnat samtalet uppmanades polisens underrättelsetjänst att utreda Amann och hans verksamhet. Trots att polisens rapport förklarade vad för apparat samtalet handlat om skapade åklagarmyndigheten en akt om Amann och lagrade den i ett hemligt register som fanns till skydd för statens säkerhet. Amann bad om att få se akten efter att det blev allmänt känt att ett sådant register fanns hos åklagarmyndigheten. I hans akt stod att han har identifierats som en kontakt med ryska ambassaden. När han bad om att två censurerade avsnitt skulle avslöjas för att han skulle få kännedom om vad som stod däri nekades han.

Europadomstolen konstaterade i enlighet med tidigare avgöranden att lagring av uppgifter om en enskild som relaterar till privatlivet omfattas av artikel 8 EKMR och utgör en inskränkning av bestämmelsen. Detta gäller oavsett hur informationen

¹²⁷ Mål 9248/81 Leander v. Sweden, p. 51.

¹²⁸ Mål 9248/81 Leander v. Sweden, p. 59-65.

används senare.¹²⁹ Det återstod att undersöka om inskränkningen kunde motiveras enligt undantagsbestämmelsen. Först bedömde Europadomstolen de lagar som var i kraft vid den tid då upprättandet av akten skedde. Man fann att inga av dessa lagar nämnde något åklagarmyndigetsregister. Det var därmed tveksamt huruvida det fanns stöd i lag och i det fall att det fanns en lag, konstaterade Europadomstolen, att den inte var tillgänglig. Domstolen fortsatte med att konstatera att även om registret antogs ha funnits tillgängligt kunde dess konsekvenser inte anses förutsebara.¹³⁰ Slutsatsen blev att tillämpliga lagar inte var tillräckligt klara och detaljerade för att garantera ett adekvat skydd mot myndigheters inblandning i rätten till respekt för privatlivet. Upprättandet hade därmed inte gjorts i enlighet med lag.¹³¹ Som en naturlig följd av detta var det troligt att inte heller lagringen av informationen hade skett med stöd i lag. Domstolen stannade dock inte vid en sådan spekulation, utan fastställde lagringen som oförenlig med lag eftersom schweizisk lag stadgade att information som visat sig vara onödig eller inte hade något vidare syfte skulle förstöras. Så hade följaktligen inte gjorts.¹³²

I samband med bedömningen av lagrade uppgifter har Europadomstolen ibland även tagit hänsyn till vilket sätt akterna har använts på och bearbetats samt vad resultatet av sådant förfarande kan komma att bli. Exempelvis har inte kamerabevakning av personer på allmän plats ansetts inskränka rätten till skydd för privatlivet, främst eftersom bevakningen inte har spelats in. Rätten till skydd för privatlivet skulle bli alltför omfattande om det även gällde situationer där människor, medvetna om synligheten av att vistas på allmän plats, skulle få sin rätt kränkt av att en säkerhetsvakt bevakade dem med en kamera när de gick längs en gata. Om bevakningen däremot spelas in har det ansetts mer inskränkande och det är av den anledningen som personuppgiftsakter som samlas in av säkerhetstjänster har ansetts omfattas av artikel 8 EKMR.¹³³

Brottsutredningar och hemliga övervakningar

Kravet på att lagens förutsebarhet har tolkats snävare av Europadomstolen när situationen rör brottsutredningar och hemliga övervakningar däri. I *Malone* hade

¹²⁹ Mål 27798/95 *Amann v. Switzerland*, p. 69 och Mål 9248/81 *Leander v. Sweden*, p. 48. Se även målen 30562/04 och 30566/04 *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 67.

¹³⁰ Mål 27798/95 *Amann v. Switzerland*, p. 75. Se även Mål 9248/81 *Leander v. Sweden*, p. 51.

¹³¹ Mål 27798/95 *Amann v. Switzerland*, p. 76-77.

¹³² Mål 27798/95 *Amann v. Switzerland*, p. 78-79.

¹³³ Mål 44647/98 *Peck v. United Kingdom*, p. 59 och mål 44787/98 *P.G. and J.H. v. The United Kingdom*, p. 57.

hemlig avlyssning av telefonsamtal skett, eftersom Malone misstänktes för att ha hanterat stöldgods. Europadomstolen anmärkte att nationell lag som tillåter sådana åtgärder måste innehålla ett lagligt skydd dels för rättigheterna i EKMR och dels mot att inskränkningar i dessa rättigheter godtyckligt vidtas av myndigheterna. Emellertid ansåg inte Europadomstolen att förutsebarhetskravet skulle tillämpas på sådant sätt att enskilda, vars samtal avlyssnas i hemlighet i brottsutredningar, ska ha möjlighet att förutse avlyssningen och därmed uppföra sig därefter. Således ställs inte lika höga krav på förutsebarhet vid hemliga avlyssningar i brottsutredningar som i andra fall. Det innebär dock inte att lagen inte måste vara klar nog att ge medborgare en adekvat indikation på vilka omständigheter och villkor som gäller för att polismyndigheter ska vara behöriga att vidta hemliga övervakningar och därmed inskränka medborgarnas rätt till skydd för privatlivet och deras korrespondens.¹³⁴

Klass var tvisten huruvida nationell lag som tillät vissa övervakningsåtgärder i brottsbekämpande syften var förenlig med artikel 8 EKMR. Lagen ålade inte myndigheter som vidtagit åtgärderna gentemot enskilda att informera de enskilda om att övervakning skett. Den uteslöt dessutom möjligheten till rättsliga prövningar mot beordrandet av åtgärderna samt utförandet av dem. Det var således inte åtgärderna i sig som var ifrågasatta, vilka bland annat bestod av inspektion av brev och telegrafiska meddelanden samt bevakning och inspelning av telefonsamtal. Europadomstolen anförde bland annat att terrorismen har övergått till mer sofistikerade former som de demokratiska samhällena känner sig hotade av. Det ansågs att staterna måste ha möjligheten att vidta hemliga övervakningsåtgärder för att de effektivt ska kunna bemöta hoten inom sin jurisdiktion. Därmed konstaterades att i undantagssituationer är viss lagstiftning som ger behörighet till hemlig övervakning av e-post, brev, och telekommunikation acceptabel. Kraven i undantagsbestämmelsen i artikel 8 EKMR frångicks dock inte. Åtgärderna ifråga ansågs endast tillåtna om de var nödvändiga i ett demokratiskt samhälle samt vidtogs i den nationella säkerhetens intresse och för förebyggandet av brott.¹³⁵ Domstolen sa att dess uppgift inte var att ersätta nationella myndigheters bedömningar av vad som utgör den bästa politiken på området och åsyftade då den nationella säkerheten. Däremot bedömdes med hänsyn till den skada på demokratin som nationell lag, vilken tillåter hemlig övervakning, kan medföra att konventionsstaternas

¹³⁴ Mål 8691/79 *Malone v. United Kingdom*, p. 67.

¹³⁵ Mål 5029/71 *Klass v. Germany*, p. 48.

bedömningsmarginal inte är ovillkorlig i försöken att skydda densamma. Kraven på adekvata och effektiva skyddsgarantier stod sig även i bedömningen i detta fall.¹³⁶ Det konstaterades att metoder som ska bistå polis i deras arbete med att förebygga och upptäcka brott kan uppfylla nödvändighetskravet men endast om de åtföljs av adekvata garantier mot missbruk. Domstolen menade nämligen att missbruk av övervakningsmöjligheten riskerar skadliga följder på demokratiska samhällen som helhet.¹³⁷ Bedömningen av skyddsgarantierna är relativ och kan avgöras av omständigheterna i det enskilda fallet, såsom omfattningen och varaktigheten av åtgärderna, grunderna för att åtgärderna ska få vidtas, vilka myndigheter som är behöriga att tillåta att åtgärder vidtas och vilka rättsmedel som tack vare den nationella regeln finns tillgängliga för den enskilde att vidta.¹³⁸ Domstolen noterade att det visserligen alltid finns risk för att en oärlig tjänsteman missbrukar övervakningsmöjligheterna och anförde att utöver bedömningen av skyddsmekanismerna i den nationella lagen var det också möjligt att bedöma sannolikheten för att missbruk skulle ske.¹³⁹ Den nationella lagen innehöll olika bestämmelser avsedda att minimera negativa effekter av övervakningsåtgärderna samt säkra att övervakningen utfördes lagenligt. Eftersom det inte fanns något som talade emot att bestämmelserna saknade praktisk verkan fick domstolen utgå ifrån att myndigheterna följde den nationella lagen korrekt. Domstolen poängterade också att det måste ske någon form av kompromiss mellan kraven för att skydda det demokratiska samhället och enskildas rättigheter genom EKMR.

Lagring av DNA-uppgifter och fingeravtryck

Europadomstolen har i *S. and Marper* diskuterat i vilken utsträckning lagring av DNA-uppgifter och cellprover inskränker rätten till skydd för privatlivet. Bland annat konstaterade Europadomstolen att det faktum att lagring av DNA-profiler i sig är tillräckligt för att det ska anses ha skett en inskränkning av rätten till skydd för privatlivet. Bedömningen baseras på att DNA innehåller betydande mängder unika personuppgifter och medför en kapacitet att identifiera genetiska förhållanden mellan enskilda. Att uppgifterna i fallet var kodifierade och endast gick att begripa med hjälp av datorteknik samt var tillgängliga för ett fåtal personer påverkade inte

¹³⁶ Ovey & White, s. 213 f. & mål 5029/71 Klass v. Germany, p. 48-50.

¹³⁷ Mål 5029/71 Klass v. Germany, p. 56 och mål 8691/79 Malone v. United Kingdom, p. 81.

¹³⁸ Mål 5029/71 Klass v. Germany, p. 49-50.

¹³⁹ Mål 5029/71 Klass v. Germany, p. 59.

Europadomstolens bedömning.¹⁴⁰ I samma rättsfall hade en person fått sina fingeravtryck tagna och lagrade i samband med en brottsutredning, efter att han gripits vid ett rån försök. Europadomstolen konstaterade att trots att fingeravtryck inte innehåller lika mycket information som DNA-uppgifter eller cellprover kan lagringen av dem ändå utgöra en inskränkning av rätten till respekt för privatlivet. En avgörande faktor för detta konstaterande var att lagringen i det aktuella fallet hade gjorts i samband med att personen som de tillhörde var identifierad eller tillgänglig för identifikation.¹⁴¹

¹⁴⁰ Målen 30562/04 och 30566/04 *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 75.

¹⁴¹ Målen 30562/04 och 30566/04 *S. and Marper v. United Kingdom*, p. 78, 85, 86.

4. PASSENGER NAME RECORDS

Passenger Name Records är en sammansättning av information om flygpassagerare som lagras i flygbolagens databaser. Flygbolagen får informationen antingen genom att en direkt bokning sker hos bolagen eller genom en indirekt kontakt när en resebyrå bokar en resa åt en passagerare. Informationen kan också fås interaktivt, vilket innebär att den kommer från ett centralt bokningssystem. Det är detta system som många internetbaserade resebyråer använder.¹⁴²

Ett PNR består av uppgifter som passagerarna själva lämnar. Efter att ett PNR har skapats kan passageraruppgifterna fyllas på i och med att passageraren lämnar ytterligare information vid incheckning och påstigning. Beroende på hur mycket information som passagerarna lämnar kan omfattningen av PNR skilja sig från passagerare till passagerare. Generellt sett kan det röra sig om 10-30 olika kategorier av uppgifter.¹⁴³

Resebyråer, hotell, biluthyrare och andra aktörer i resebranschen lägger också till information i PNR till de fyra stora globala databaserna inom resbranschen. Följaktligen kan PNR innehålla mer eller mindre privat information, såsom vem en passagerare delat hotellrum med eller vilken film passageraren sett på hotellrummet.¹⁴⁴ *Kuiper* beskriver i sin studie av PNR ett exempel på hur flygbolagens passagerarinformation kan se ut:¹⁴⁵

En judisk man planerar att flyga från Amsterdam till New York med KLM. Han avser att bo på Waldorf Astoria Hotel i fyra dagar och hyra en viss typ av bil. Resan bokar han på Internet. Under bokningsprocessen kommer han inte endast boka flyg, hotell och bil utan även fylla i specifika uppgifter som relaterar till kreditkortsinformation, information om regelbundna flygresor, betalningsadress och även personliga önskemål, såsom att måltiden ombord på flygplanet ska bestå av kosher. När bokningen bekräftas med ett bokningsnummer – ett PNR Record locator – kommer detta nummer bli tillgängligt för samtliga värdar för resan, det vill säga hotellet, flygbolaget och biluthyraren. Flygbolaget kommer dock endast lämna ut information som avser flygningen, men värdarna kan ju själva få tillgång till informationen genom att söka på bokningsnumret.

¹⁴² Kuipers, s. 8.

¹⁴³ Kuipers, s. 8.

¹⁴⁴ Ström, s. 44 f.

¹⁴⁵ Kuipers, s. 8 f.

Flygbolag och övriga värddar för resorna använder PNR-uppgifterna för sina egna kommersiella syften. Genom att kunna erbjuda passagerarna viss typ av service kan företagen bedriva sina verksamheter på ett för kunderna tillfredsställande sätt, vilket i sin tur medför ekonomisk framgång för företagen. För flygbolagen finns inget brottsbekämpande syfte med användningen av PNR-uppgifterna.¹⁴⁶

Det ska i detta inledande avsnitt poängteras att PNR inte är detsamma som Advanced Passenger Information, härnäst API, vilken består av den information som finns på den maskinläsbara delen av ett pass, exempelvis namn, födelsedatum och plats, nationalitet och passnummer.¹⁴⁷ API används dels för terrorism- och brottsbekämpning men också för gränskontroller. Till de länder som använder sig av API-systemet är flygbolagen skyldiga att föra över ankommande passagerares API-uppgifter.¹⁴⁸ Inom EU reglerar API-direktivet hanteringen av sådana uppgifter.¹⁴⁹ I och med denna harmonisering bereds samtliga medlemsstater tillgänglighet till API-uppgifter för ankommande flyg.¹⁵⁰ Den viktigaste skillnaden mellan API och PNR är således att API-information är mer objektiv än PNR-information och ger endast en identifikation av individen ifråga. PNR-uppgifter används mer i syfte att profilera individen och ger mer bakgrundsinformation och indikationer på individens relation till andra passagerares PNR.¹⁵¹

4.1 EU-relaterade PNR-system i nuläget

I dagsläget har EU preliminärt undertecknat ett PNR-avtal med Australien, vilket även inkluderar API-uppgifter.¹⁵² EU förhandlar också i nuläget om tidigare PNR-avtal med Kanada och USA.¹⁵³ Enligt avtalen åläggs flygbolag att, för de flygturer som görs till dessa länder, föra över den information de har om flygpassagerarna för sina kommersiella syften till ländernas behöriga myndigheter. EU har även fått önskemål om liknande avtal från Sydkorea och Japan.¹⁵⁴

¹⁴⁶ Kuipers, s. 9.

¹⁴⁷ Brouwer, s. 3.

¹⁴⁸ Kuipers, s. 12.

¹⁴⁹ Se Rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, (API-direktivet).

¹⁵⁰ Art. 3, API-direktivet.

¹⁵¹ Brouwer, s. 3.

¹⁵² Stull, s. 2.

¹⁵³ Stull, s. 1.

¹⁵⁴ KOM(2011)32 slutlig, s. 7.

Avtalet mellan EU och USA har alltsedan avtalsförhandlingar för första gången kom på tal efter terrorattackerna år 2001 stött på motstånd. Konflikten resulterade i EU-domstolens enda rättfall avseende PNR. I samband med det första avtalet hävdade Parlamentet och sakkunniga personuppgiftsorgan att USA:s lagstiftning om att alla flygbolag som hanterade flygningar till och från USA skulle föra över PNR-uppgifter inkräktade alltför mycket på privatlivet och kunde komma att stå i konflikt med EU:s bestämmelser om personuppgiftsskydd.¹⁵⁵ Trots den förhalning av förhandlingarna som uppstod när detta påtalades för USA fattades slutligen ett rådsbeslut om att EU skulle ingå avtalet. Det fattades också ett kommissionsbeslut om att USA upprätthåller ett adekvat skydd för personuppgifter enligt EU:s personuppgiftsskyddsdirektiv.¹⁵⁶ För att avtalet skulle kunna komma till stånd och vara förenligt med personuppgiftsskyddsdirektivet var kommissionsbeslutet i stort sett en förutsättning. Direktivet stadgar nämligen att personuppgifter inte får föras över till ett tredje land som inte garanterar ett adekvat skydd. Det innehåller även en bestämmelse om att Kommissionen kan konstatera att ett tredje land genom sin interna lagstiftning har en skyddsnivå som är adekvat i den mening som avses i direktivet.¹⁵⁷ Personuppgiftsskyddsdirektivet utesluter dock specifikt omständigheter där behandling av personuppgifter kan härledas till staters säkerhet, vilket följaktligen av EU-domstolen konstaterades vara fallet med PNR-avtalet. Parlamentet väckte nämligen ogiltighetstalan mot båda besluten och EU-domstolen biföll talan. EU-domstolen ansåg att besluten tagits på felaktig grund. Liksom personuppgiftsskyddsdirektivet grundades besluten på motsvarigheten till nuvarande artikel 114.1 FEUF, som syftar till att den inre marknaden upprätthålls och fungerar. EU-domstolen godtog inte Rådets och Kommissionens motivering om att överföringen av PNR-uppgifter ingick inom ramen för EU-rätten. De menade nämligen att överföringen omfattades av den fria rörligheten för tjänster, eftersom det var privata flygbolag som förde över information som de innehade för kommersiella syften. EU-domstolen konstaterade istället att de privata flygbolagen inte skulle överföra PNR-uppgifterna om det inte vore för att de skulle tvingas till det av statliga bestämmelser som gick att hänföra till staters säkerhet.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Mitsilegas. A.a. s. 376.

¹⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

¹⁵⁷ Art. 31 i 95/46/EG och p. 57 i samma direktivs motivering.

¹⁵⁸ Förenade målen C-317/04 och C-318/04 Europaparlamentet mot Rådet och Kommissionen (REG

Det ska noteras att EU-domstolen angav artikel 8 EKMR om den enskildes rätt till skydd för privatlivet som en tillämplig bestämmelse i rättsfallet. Bestämmelsen nämndes däremot inte i bedömningen till ogiltigförklaringen. EU-domstolen valde att ogiltigförklara Rådets och Kommissionens beslut endast med anledning av att beslutet hade tagits på felaktig grund.¹⁵⁹

I samband med den stundande omförhandlingen med USA har ett dokument från Kommissionen läckt ut, i vilket Kommissionens egen rättstjänst kritiserar avtalet för att stå i strid med EU-rätten.¹⁶⁰ Bland annat ifrågasätts huruvida den i det systemet föreslagna lagringstiden av PNR-uppgifter på 15 år är proportionerlig i förhållande till syftet som parterna vill uppnå.¹⁶¹ Även länder i Rådet har kritiserat avtalet på grund av lagringstiden och syftet.¹⁶²

Inom EU är det Storbritannien som har ett PNR-system.¹⁶³ Kommissionen anger i sitt PNR-förslag att Frankrike, Danmark, Belgien, Sverige och Nederländerna redan i nuläget antingen har antagit relevant lagstiftning eller börjar pröva att använda sig av PNR-information. Vidare anger Kommissionen att dessa länders åtgärder varierar likväl som bland annat syftet med åtgärderna och lagringstiden.¹⁶⁴ Vad den faktiska innebörden i Kommissionens angivanden är förtydligas inte i PNR-förslaget. Det ska därför påpekas att åtminstone när det gäller Sverige är lagen (2006:444) om passagerarregister en implementering av API-direktivet.¹⁶⁵ Dessutom består den information som brottsbekämpande myndigheter idag har rätt att kräva ut av flygbolagen enligt svensk lagstiftning inte av samma utförliga information som omfattas i ett PNR.¹⁶⁶ I Sverige förekommer i dagsläget inte heller någon insamling, lagring eller utbyte av PNR-uppgifter som på det föreslagna sättet.¹⁶⁷

2006 s. I-4721), p. 54-58 och p. 67-68.

¹⁵⁹ Förenade målen C-317/04 och C-318/04 Europaparlamentet mot Rådet och Kommissionen, p.3.

¹⁶⁰ Travis, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/20/air-passenger-data-plans-illegal>, 20 juni 2011.

¹⁶¹ Stull, s. 2.

¹⁶² Wohler, *EU-tungviktare kritiserar USA-avtal*, 1 juni 2011, <http://www.europaportalen.se/2011/06/eu-tungviktare-kritiserar-usa-avtal>, 110810.

¹⁶³ KOM(2011)32 slutlig, s. 4.

¹⁶⁴ KOM(2011)32 slutlig, s. 4.

¹⁶⁵ Prop. 2005/06:129, s. 18.

¹⁶⁶ Enligt 6:23 Tullagen (2000:1281), 15 § lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska Unionen samt 25 § Polislagen (1984:387) får Tullverket och Polisen endast kräva ut uppgifter om passagerares namn, resväg, bagage, medpassagerare samt betalnings- och bokningsätt.

¹⁶⁷ Justitiedepartementet, FaktaPM 2010/11:FPM77, s. 5.

4.2 EU PNR-förslaget

Under Sveriges ordförandeskap i Rådet andra halvan av år 2009 antogs det femåriga Stockholmsprogrammet om rättsliga och inrikes frågor. Kommissionen uppmanades i detta program att presentera ett förslag för hanteringen av PNR-uppgifter inom EU för att bekämpa allvarlig brottslighet, inklusive terroristbrott, som samtidigt säkerställde EU:s krav på dataskydd vid brottsbekämpande myndigheters hantering av uppgifterna.¹⁶⁸ Kommissionen uppfyllde kravet och presenterade i november 2007 ett system för hantering av PNR-uppgifter inom EU. Detta förslag kom att förhandlas men hade ännu inte antagits när Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009.¹⁶⁹ Följden av det nya fördragets inträde blev att det dåvarande PNR-förslaget tappade sin rättsliga grund och ett nytt förslag som var förenligt med Lissabonfördraget krävdes. Kommissionen presenterade det nya förslaget i februari 2011 och det är detta som behandlas i nedanstående avsnitt. I samband med redogörelsen för PNR-förslaget presenteras också viss kritik som riktats mot det. Kritiken kommer främst ifrån Europeiska datatillsynsmannen, hädanefter EDPS¹⁷⁰, Artikel 29-Arbeitsgruppen, hädanefter Arbeitsgruppen¹⁷¹ och EU:s byrå för grundläggande rättigheter, hädanefter FRA¹⁷².

4.2.1 Förslagets innehåll

PNR-förslaget är utformat som ett direktiv. Kommissionen anger i förslagets motivering att det skulle vara olämpligt att reglera hanteringen av PNR-uppgifter i någon annan form, eftersom förslaget är tänkt att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning och det inte finns något annat lämpligt alternativ för detta ändamål.¹⁷³ I förslaget hänvisas det däremot inte till fördraget, vilket explicit anger vad de lagstiftande institutionerna får göra i EU:s straffrättsliga samarbete.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Europeiska Rådet, *Stockholmsprogrammet*, 2010/C 115/01, s. 19.

¹⁶⁹ KOM(2011)32 slutlig, p. (1).

¹⁷⁰ Europeiska datatillsynsmannen Peter Hustinx har en oberoende roll inom EU.

¹⁷¹ Artikel 29-Arbeitsgruppen för skydd av personuppgifter är ett inom Kommissionen oberoende och rådgivande organ i frågor rörande dataskydd och integritet.

¹⁷² EU:s byrå för grundläggande rättigheter som på engelska heter The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) är ett rådgivande organ inom EU.

¹⁷³ KOM(2011)32 slutlig, s. 13.

¹⁷⁴ Art. 83 FEUF anger att Rådet och Parlamentet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskild allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. PNR-förslaget är ett förslag till direktiv från Rådet och Parlamentet.

Enligt förslaget ska EU:s medlemsstater få PNR-uppgifter om passagerare överförda till sig från de flygbolag som tillhandahåller uppgifterna i samband med bokning, incheckning eller påstigning för internationella flygningar mellan ett tredjeland och en medlemsstat.¹⁷⁵ Transfer- och transitflygningar inbegrips i detta.¹⁷⁶ Eftersom PNR-förslaget tar sikte på alla flygningar till och från medlemsstaterna gör förslaget inte någon åtskillnad på medborgare inom EU och tredjelandsmedborgare.

Genom förslaget förbehålls medlemsstaterna en rätt att behandla PNR-uppgifter, likväl som att samla in, använda, lagra och utbyta dem sinsemellan.¹⁷⁷ Förslaget möjliggör även att PNR-uppgifter förs vidare till tredjeländer men det får endast ske i enskilda fall och under vissa begränsade omständigheter.¹⁷⁸ Överföring av PNR-uppgifter får däremot inte göras till privata aktörer, varken i medlemsstaterna eller i tredjeländer.¹⁷⁹

Enligt förslaget ska medlemsstater och resebyråer informera passagerare om innebörden och syftet med hanteringen av deras PNR-uppgifter. Passagerarna ska få information om lagringstiden av PNR-uppgifterna och att uppgifterna kan utbytas mellan medlemsstaterna. Informationen ska också upplysa passagerarna om vilka handlingsmöjligheter de har på grund av att deras PNR-uppgifter hanteras.¹⁸⁰

Syfte

PNR-förslaget syftar till att bereda medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter ett enhetligt system som underlättar samarbeten i deras verksamhet.¹⁸¹ Ett PNR-system ska harmonisera medlemsstaternas nuvarande regler som ålägger flygbolag att överföra passageraruppgifter till brottsbekämpande myndigheter så att dessa ska kunna förebygga, spåra, utreda samt lagföra terrorism och allvarlig brottslighet. I förhållande till PNR-förslaget från år 2007 har syftena breddats i det nu aktuella förslaget.¹⁸²

¹⁷⁵ Samtliga personer, utöver besättningsmedlemmar, som transporteras eller ska transporteras i flygplanet inbegrips i begreppet passagerare, se art. 2 d) KOM(2011)32 slutlig.

¹⁷⁶ Art. 2 b) KOM(2011)32 slutlig.

¹⁷⁷ Art. 1.1 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁷⁸ Art. 8 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁷⁹ Art. 11.6 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁸⁰ Art. 11.5 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁸¹ EU-kommissionens pressmeddelande, EU Passenger Name Record (PNR), s. 1.

¹⁸² Art. 1 i *Förslag till Rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpnings syfte*, KOM(2007) 654 slutlig, anges att PNR-uppgifter ska göras tillgängliga för behöriga myndigheter i medlemsstaterna ”i syfte att **förebygga** och **bekämpa** terroristbrott och organiserad brottslighet...” (min redigering).

I förslagets motivering anges att direktivförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det innehåller strikta garantier för uppgiftsskydd och har en noggrant begränsad omfattning.¹⁸³ PNR-uppgifter anges endast kunna användas för bekämpningen av vissa väl definierade allvarliga brott, såsom terrorism och allvarlig brottslighet.¹⁸⁴ Dessa brott listas, som nämnts ovan i avsnitt 1.6, uttömmande. Arbetsgruppen har anmärkt på Kommissionens motivering och anser att definitionerna av brotten som förslaget tar sikte på är för omfattande. Därför efterlyser Arbetsgruppen konkretare brottsdefinitioner. Som det ser ut i dagsläget menar Arbetsgruppen att det inte är nödvändigt eller proportionerligt att använda PNR-uppgifter för en del av dessa brott. Det faktum att PNR-uppgifterna kommer att kunna delas mellan olika myndigheter både inom och utanför EU oroar Arbetsgruppen som även i detta avseende ifrågasätter om det är nödvändigt och proportionerligt.¹⁸⁵

I PNR-förslaget anges att en harmonisering ska öka rättssäkerheten, eftersom medlemsstaterna därmed inte kommer utveckla olika PNR-system som bland annat skulle innebära varierade skyddsnivåer för personuppgifter, ökade kostnader och luckor i säkerheten. Medlemsstaterna får under sin jurisdiktion använda PNR-uppgifter för ytterligare syften än de som anges i förslaget, förutsatt att medlemsstaterna agerar inom EU:s regelverk.¹⁸⁶ EDPS har angett att direktivförslagets begränsade harmonisering, i och med denna möjlighet för medlemsstaterna, leder till att det i fortsättningen kommer att finnas skillnader mellan de medlemsstater som redan har utvecklat ett PNR-system och de medlemsstater som för närvarande inte har något PNR-system men som kommer att tvingas inrätta ett sådant. Han poängterar även att den sistnämnda gruppen utgör majoriteten av EU:s medlemsstater, då de är 21 av 27 stycken till antalet.¹⁸⁷ Arbetsgruppen anser att förslagets syften och verksamheterna för att uppnå dessa är oklara och behöver definieras tydligare.¹⁸⁸ I anslutning till denna kritik kan också EDPS slutsats om förslagets breda tillämpningsområde noteras. Han konstaterar att medlemsstaternas möjlighet att utvidga syftet strider mot förslagets krav på att insamlingen av PNR-uppgifter endast får göras för specifika och uttryckliga syften.¹⁸⁹

¹⁸³ KOM(2011)32 slutlig, s. 5.

¹⁸⁴ Art. 1.2 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁸⁵ Arbetsgruppens yttrande, p. 3.1, s. 6.

¹⁸⁶ KOM(2011)32 slutlig, p. (28).

¹⁸⁷ EDPS yttrande, p. II.5.

¹⁸⁸ Arbetsgruppens yttrande, p.3, s. 5.

¹⁸⁹ EDPS yttrande, p. III.1.

Ansvariga myndigheter

Det föreslås att det i varje medlemsstat inrättas en myndighet som ska fungera som den nationella enheten för passagerarinformation, en så kallad Passenger Information Unit, härnäst PIU. Denna myndighet ska ansvara för all insamling, lagring och analys av PNR-uppgifterna som flygbolagen fört över. Myndigheten ska vidare vara behörig att förebygga, upptäcka, utreda samt lagföra terrorism och allvarlig brottslighet. Det är också PIU som ansvarar för att föra över analysresultaten av PNR-uppgifterna till andra berörda myndigheter, vilka i sin tur ska kunna använda, och behandla, informationen i samma brottsbekämpande verksamhet.¹⁹⁰ De nationella myndigheter som, utöver PIU, kan få behörighet att begära eller ta emot PNR-uppgifter eller analysresultaten av uppgifterna ska listas i förteckningar som varje medlemsstat sänder till Kommissionen, vilken i sin tur offentliggör dem.¹⁹¹

En oberoende nationell tillsynsmyndighet, en så kallad uppgiftsskyddsmyndighet, ska ansvara för att meddela riktlinjer för samt övervaka hur PNR-uppgifterna behandlas. Syftet med detta anges vara att garantera effektivitet och en hög skyddsnivå för uppgifter.¹⁹²

Omfattningen av PNR-uppgifter och känsliga uppgifter

PNR-förslaget omfattar totalt 19 informationskategorier. Skulle information utöver dessa kategorier föras över från flygbolagen ska PIU omedelbart radera denna, enligt förslaget artikel 4.1.¹⁹³ De informationskategorier som flygbolag ska föra över till PIU:n i det land som flygturen avser är följande:

1. PNR Record locator¹⁹⁴
2. Bokningsdatum/Utfärdandedatum
3. Resdatum
4. Namn
5. Adress och kontaktinformation, t.ex. telefonnummer och e-postadress
6. Betalningsinformation, inkl. fakturaadress

¹⁹⁰ Art. 3.1 och 5.4 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁹¹ Art. 5.3 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁹² Art. 12 och s. 9 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁹³ Avsikten är att känslig information i ett PNR bestående av uppgifter som kan avslöja passagerares etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelser, fackföreningsmedlemskap eller uppgifter om deras hälso- eller sexualliv inte ska komma PIU tillhanda, se art. 11.3 och s. 11 KOM(2011)32 slutlig.

¹⁹⁴ PNR Record locator är den sexsiffriga koden som refererar till ett specifikt PNR. Se http://www.britishairways.com/travel/mmbfaqs/public/sv_se,110827.

7. Fullständig resplan för den specifika PNR:en
8. Regelbunden flygpassagerarinformation
9. Resebyrå
10. Resstatus för passagerare inkl. bekräftelser, incheckningsstatus, no show- eller go showinformation¹⁹⁵
11. Delad PNR-information
12. Generella anmärkningar av bokningen inkl. all information om barn som reser ensamma
13. Biljettinformation inkl. biljettnummer och information om utfärdande och envägsbiljetter
14. Platsnummer inkl. annan platsinformation
15. Code share information¹⁹⁶
16. Antal resenärer på respektive PNR inkl. samtliga namn
17. Bagageinformation
18. API-uppgifter
19. Tidigare ändringar i ovanstående kategorier

Fig. 1 Lista på informationskategorier som får ingå i de PNR som flygbolag föreslås överföra till medlemsstaterna.

FRA menar att det finns risk för direkt diskriminering när PNR-uppgifter överförs från flygbolagen, eftersom informationskategorin ”generella anmärkningar” kan komma att innefatta känsliga uppgifter om passagerarna. Trots att det i sådana fall åligger mottagande PIU att omedelbart radera denna känsliga information finns en risk att flygbolagen fortsätter överföra känsliga uppgifter, såvida det inte ställs upp garantier som på ett tillfredsställande sätt reglerar informationsöverföringen.¹⁹⁷ Arbetsgruppen kritiserar att mottagande PIU överhuvudtaget ska ha möjlighet att radera känslig information och betonar att det är av yttersta vikt att det är flygbolagen som gör detta innan de överför PNR-uppgifterna. Det påminns också om att det är viktigt att det finns regler om konfidentiell behandling och datasäkerhet samt att nationella tillsynsmyndigheter inkluderas i genomförandearbetet.¹⁹⁸ FRA uppmärksammar också risken för att bedömningen av PNR-uppgifterna kan utgöra

¹⁹⁵ No show innebär att passagerare inte har checkat in medan go show betyder att passagerare har checkat in utan bokning.

¹⁹⁶ Code share information innebär uppgifter om en flygning som ett flygbolag ansvarar för men som både marknadsförs och säljs av ytterligare ett eller flera andra bolag. Se <http://www.aircanada.com/en/travelinfo/airport/codeshare.html>, 110827.

¹⁹⁷ FRA:s yttrande, p. 3.1.

¹⁹⁸ Arbetsgruppens yttrande, p. 5, s. 7.

indirekt diskriminering och exemplifierar med att en passagerare kan komma att granskas av de brottsbekämpande myndigheterna enbart på grund av sitt namn.¹⁹⁹

Slutligen poängterar FRA att ett system enligt det föreslagna kan ses som ett övervakningsverktyg av bevakade och omedvetna passagerare. Med anledning av detta betonas vikten av att systemet kontrolleras av en oberoende tillsynsmyndighet som beaktar individernas rättigheter.²⁰⁰

Lagringsperioden

I förslaget anges att de till en PIU överförda PNR-uppgifterna ska lagras i maximalt fem år. Därefter måste de raderas ur databasen. PNR-uppgifterna ska redan efter 30 dagar i databasen anonymiseras och det ska därmed inte vara möjligt att utifrån PNR-uppgifterna veta vilken person de relaterar till. Anonymiserade PNR-uppgifter får endast avanonymiseras och göras tillgängliga för ett begränsat antal personer inom en PIU. Att få fullständig tillgång till anonymiserade PNR-uppgifter ska vara möjligt under begränsade omständigheter och om det behövs i en specifik utredning.²⁰¹

Arbetsgruppen har anfört att lagringsperioden i sig är oproportionerlig, trots att uppgifterna anonymiseras efter 30 dagar och generellt sett bara ska vara tillgängliga för viss personal. Även om anonymiseringen är ett försök att åstadkomma uppgiftsminimering och åtkomstkontroll, menar Arbetsgruppen att det ändå är möjligt att få fullständig åtkomst till alla uppgifter under hela lagringsperioden. Av den anledningen ifrågasätter Arbetsgruppen om alla 19 informationskategorier om samtliga passagerare behövs och varför inte uppgifter om resenärer som inte är misstänkta för brott istället raderas.²⁰²

Användningen av PNR-uppgifter

PNR-uppgifter får enligt förslaget användas för att analysera och uppdatera befintliga bedömningskriterier samt för att ta fram nya sådana. Kriterierna ska utgöra underlag för sökningar på personer som anländer till eller reser från en medlemsstat i syfte att identifiera personer som kan vara inblandade i terrorism eller allvarlig brottslighet.²⁰³

Uppgifterna får också användas i realtid, vilket innebär att behöriga myndigheter kan jämföra uppgifterna med förbestämda bedömningskriterier innan en ankomst till

¹⁹⁹ FRA:s yttrande, p.2.1.2.2, s. 9.

²⁰⁰ FRA:s yttrande, p. 2.3, s. 19.

²⁰¹ Art. 9.1-2 KOM(2011)32 slutlig.

²⁰² Arbetsgruppens yttrande, p.4, s. 6.

²⁰³ Art. 4 och s. 3 KOM(2011)32 slutlig.

eller avresa från en medlemsstat. Myndigheterna ska därmed kunna identifiera personer som kan vara inblandade i terrorism eller grov brottslighet och bedöma om personerna behöver utredas vidare. PNR-uppgifter får också användas i jämförelser med uppgifter i nationella och internationella databaser. På så sätt ska personer som tidigare inte varit kända för myndigheterna likväl som eftersökta personer kunna upptäckas. Syftet är att förhindra ett brott samt övervaka eller gripa personer antingen innan eller efter att ett brott har begåtts.²⁰⁴

Slutligen får PNR-uppgifterna användas i brottsutredningar. De får också användas vid lagföring och upplösning av brottsliga nätverk, vilket följaktligen är aktuellt efter att brott har begåtts.²⁰⁵ FRA anser att det, utifrån proportionalitetsprincipen och det faktum att förslaget inte beaktar hur oskyldiga personer bör behandlas, är problematiskt att förslaget i nuläget inte begränsar hur skapandet av bedömningskriterier ska få göras.²⁰⁶ Arbetsgruppen anser att det är oproportionerligt att medlemsstater systematiskt ska kunna matcha alla passagerare mot bedömningskriterier som på förhand fastställts, eftersom det utifrån förslaget är oklart hur dessa kriterier ska definieras.²⁰⁷

Eftersom bedömningen av passagerare föreslås jämföras mot kriterier som hela tiden kan komma att utvecklas anser EDPS att det är tveksamt om förslaget når upp till de rättsliga förutsebarhetskraven avseende bevakningen av personuppgifter. EDPS riktar allvarlig oro för öppenheten och proportionaliteten, eftersom PNR-uppgifterna ska användas i underrättelseverksamhet och även innan brott har begåtts. Han menar att sådan användning innebär insamling av uppgifter om alla passagerare samt beslutsfattande på grund av okända och föränderliga bedömningskriterier. Vidare konstaterar EDPS att kraven på öppenhet och proportionalitet uppfylls endast när PNR-uppgifter används i enstaka och specifika fall, förutsatt att det rör sig om allvarliga och konkreta hot som är baserade på konkreta indikationer.²⁰⁸

Nödvändigheten av ett PNR-system och proportionaliteten

I förslaget presenteras tre anledningar till varför det är nödvändigt att införa ett PNR-system inom EU. Den första anledningen är att PNR-uppgifter ger brottsbekämpande

²⁰⁴ Art. 4 och s. 3 KOM(2011)32 slutlig.

²⁰⁵ KOM(2011)32 slutlig, s. 3 f.

²⁰⁶ FRA:s yttrande, p. 3.9.

²⁰⁷ Arbetsgruppens yttrande, p.2.3, s. 4-5.

²⁰⁸ EDPS yttrande, p. II.3.

myndigheter en möjlighet att identifiera personer som tidigare varit okända för dem. Analyser av PNR-uppgifterna ska indikera huruvida personerna ifråga kan vara inblandade i terrorism eller annan allvarlig brottslighet och därför behöver utredas vidare. Resultaten av att PNR-uppgifter analyseras ska kunna ge myndigheterna indikationer på de vanligaste rutterna för människo- och narkotikahandel. Informationen ska kunna användas som en del i bedömningskriterierna. Vidare ska informationen ge brottsbekämpande myndigheter en annan utgångspunkt för att möta hotet från terrorism och allvarlig brottslighet än vad som i nuläget är tillgängligt vid behandling av andra kategorier av personuppgifter.²⁰⁹

Den andra anledningen till varför ett PNR-system anges vara nödvändig är att brottsbekämpande myndigheter ska ha en möjlighet att bedöma och närmare undersöka uppgifter tillhörande de personer som är mest tänkbara att utgöra ett säkerhetshot innan ett flyg landar i ett land. Bedömningen av PNR-uppgifterna ska baseras på objektiva bedömningskriterier och tidigare erfarenheter.²¹⁰

Slutligen motiveras nödvändigheten av ett EU PNR-system med att PNR-uppgifter kan hjälpa brottsbekämpande myndigheter att förebygga, spåra, utreda samt lagföra allvarlig brottslighet och terroristhandlingar, efter att brotten har begåtts. PNR-uppgifterna ska kunna jämföras i olika databaser, där det finns information om personer som sedan tidigare är kända för myndigheterna. PNR-uppgifter sägs också behövas för framtagningen av bevisning och eventuella medbrottslingar samt för att kunna nysta upp kriminella nätverk. Som ett exempel anges kreditkortsinformationerna kunna användas av myndigheterna för att identifiera och styrka kopplingar mellan en person och en känd brottsling eller ett kriminellt nätverk.²¹¹

Avseende proportionaliteten anges att PNR-förslaget är begränsat till de aspekter som kräver en harmoniserad EU-strategi inklusive en definition av hur medlemsstaterna får använda PNR-uppgifter. I motiveringen till varför PNR-förslaget är proportionerligt anges dessutom att valet av direktivsformen ger medlemsstaterna valfrihet i hur de inrättar sina PNR-system. Slutligen konstateras att PNR-förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå dess mål.²¹²

EDPS, FRA och Arbetsgruppen har alla i sina yttranden noterat att Kommissionen inte lyckats motivera nödvändigheten och proportionaliteten av ett PNR-system i EU.

²⁰⁹ KOM(2011)32 slutlig. s. 4 f.

²¹⁰ KOM(2011)32 slutlig. s. 5.

²¹¹ KOM(2011)32 slutlig. s. 5.

²¹² KOM(2011)32 slutlig. s. 13.

EDPS menar att ett behov av att använda eller lagra storskaliga mängder personuppgifter tydligt ska motiveras utifrån ett samband av användning och resultat samt att systemet inte ska inrättas om liknande resultat kan uppnås med alternativa och mindre integritetsinskränkande åtgärder.²¹³ FRA menar att PNR-förslaget kan komma att underkännas i en proportionalitetsbedömning på grund av dess omfattning och hänvisar till rapporter som visar att brittiska myndigheter med hjälp av det nationella PNR-systemet utrett 48 682 passagerare, varav 2000 gripits och 1000 nekats inträde i landet. Polisen utfärdade 14 000 underrättelserapporter om passagerare för framtida bruk. Rapporter från USA visar att av 216 PNR som EU sände över till USA ledde endast ett till straffrättsligt förfarande.²¹⁴ Arbetsgruppen kritiserar oproportionaliteten i att PNR-uppgifter om alla passagerare på alla flygningar till och från EU:s medlemsstater kommer samlas in och behandlas i sig. Kritiken motiveras också med att förslaget inte visar statistik på förhållandet mellan antalet oskyldiga resenärer, vars PNR-uppgifter samlats in, och antalet brottsbekämpningsresultat till följd av dessa uppgifter.²¹⁵

Effektiviteten av ett PNR-system

Kommissionen menar att det inte finns någon tillgänglig detaljerad statistik för hur effektiva PNR-uppgifter är i den brottsbekämpande verksamheten, eftersom rättsområdet inte är harmoniserat. Det anges i förslaget att det finns stödande statistik för ett PNR-system hos de tredjeländer och medlemsstater som idag använder PNR-uppgifter i brottsbekämpande syfte. Det anges att dess länder innehar information om att användningen av PNR-uppgifter har bidragit till framsteg i bekämpningen av droger, trafficking och terrorism. Vidare anges informationen bidra till en ökad förståelse för sammansättningen av terroristnätverk. Som stöd anges det i förslaget bland annat att Sverige har rapporterat att 65-75 % av alla narkotikabeslag under år 2009 "helt och hållet eller huvudsakligen" varit beroende av behandling PNR-uppgifter medan Belgien rapporterat in landets procentandel till 95 %.²¹⁶ Anmärkningsvärt är att det i förslaget också anges att såväl Sverige som Belgien ännu inte har infört ett PNR-system.²¹⁷

²¹³ EDPS yttrande, p II.1.

²¹⁴ FRA:s yttrande, p. 2.2.3.2, s. 18.

²¹⁵ Arbetsgruppens yttrande, p.2.3, s. 4-5.

²¹⁶ KOM(2011)32 slutlig. s. 6.

²¹⁷ KOM(2011)32 slutlig. s. 4.

EDPS kritiserar den angivna brottsstatistiken, eftersom den relaterar till fler brott inom EU än de som är tänkta att omfattas av förslaget. Han ifrågasätter inte att PNR-uppgifter kan vara användbara i vissa specifika fall. Det är snarare den omfattande insamlingen av PNR-uppgifter i syfte att systematiskt bedöma passagerare som skapar oro, enligt honom.²¹⁸ Arbetsgruppen menar att en utvärdering av effektiviteten hos redan befintliga system behövs innan ett PNR-system inrättas. Det bör dessutom övervägas om de befintliga systemen tillsammans är lämpliga verktyg för bekämpandet av terrorism och allvarlig brottslighet. Anledningen till denna ståndpunkt är att ett PNR-system kommer överlappa de skyldigheter som flygbolagen redan har idag, exempelvis på grund av API-direktivet.²¹⁹

PNR-förslagets angivna integritetshänsyn

Förslaget anger att brottsbekämpande myndigheters insamling och behandling av PNR-uppgifter påverkar rätten till skydd för privatlivet.²²⁰ Det anges däremot ingen motivering till varför en inskränkning i denna rättighet i form av PNR-systemet ska vara godtagbar enligt unionsrätten. Emellertid anges en rekommendation som ska bidra till ett bättre skydd för medborgarnas mänskliga rättigheter. Enligt rekommendationen bör utformningen av innehållet i eventuella förteckningar över PNR-uppgifter som ska vidarebefordras till en PIU återspegla offentliga myndigheters legitima krav på att kunna förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.²²¹ I PNR-förslaget konstateras också att förslaget stämmer överens med Rättighetsstadgan och särskilt rätten till skydd för privatlivet. Däremot anges ingen motivering till varför förslaget är överensstämmande.²²² Arbetsgruppen kritiserar just denna avsaknad av motivering och menar att det faktum att förslaget syftar till att bekämpa terrorism och allvarlig brottslighet innebär inte att det lever upp till de krav som ställs för att inskränkningar i mänskliga rättigheter ska få göras.²²³ Avseende mänskliga rättigheter noterar EDPS att det i förslaget direkt hänvisas till de undantag som tillåter inskränkningar av rättigheterna samt att det saknas en motivering till dels varför åtgärder som innefattas i ett PNR-system är viktiga och dels varför det inte finns mindre inskränkande åtgärder tillgängliga.

²¹⁸ EDPS yttrande, p II.2.

²¹⁹ Arbetsgruppens yttrande, p.2.2, s. 4.

²²⁰ KOM(2011)32 slutlig, s. 6.

²²¹ KOM(2011)32 slutlig, p. 14.

²²² KOM(2011)32 slutlig, p. 31.

²²³ Arbetsgruppens yttrande, p.2, s. 3.

4.2.2 Några avslutande ord om PNR-förslaget

Det finns flera kontroversiella faktorer i PNR-förslaget. Exempelvis tvingar ett PNR-system flygbolag att lämna ut uppgifter som används för kommersiella syften till nationella åklagarliknande myndigheter, vilka ska använda uppgifterna i brottsbekämpande syften. Så som PNR-systemet föreslås påverkar det även den fria rörligheten för personer inom EU. Fastän förslaget tar sikte på flygningar till eller från en medlemsstat och ett tredjeland innefattar det alla transfer- och transitflygningar. Det anges inte i förslaget hur det ska skiljas på de passagerare som mellanlandar i ett EU-land och ska flyga vidare till ett tredje land och på de passagerare som endast flyger från en medlemsstat till en annan. Om ingen åtskillnad görs mellan personer som flyger mellan medlemsstater och personer som reser mellan en medlemsstat och ett tredje land kan innebörden av PNR-förslagets omfattning inte förstås på annat sätt än att förslaget utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer. Konsekvenserna kan bli förödande för exempelvis de personer som i sina arbeten flyger mellan medlemsstater om deras PNR-uppgifter skulle matcha en myndighets bedömningskriterier på ett sätt som skulle hindra dem från att flyga.

Otydligheten i PNR-förslaget är ytterligare en faktor som skapar tveksamhet. Det framgår inte klart i vilka syften PNR-systemet kommer att kunna användas. PNR-förslaget anger visserligen i vilket syfte PNR-uppgifter ska användas, men samtidigt indikerar det att medlemsstaterna är fria att använda PNR-uppgifter för ytterligare syften utöver det som avses i själva förslaget. Det är därför inte klarlagt huruvida ett PNR-system, så som det föreslås, verkligen kommer uppnå en harmonisering.

Utifrån ett integritetsperspektiv är PNR-systemet kontroversiellt då PNR-uppgifter innehåller information som utöver att identifiera passagerarna också kan ge stort underlag för kartläggning av deras resande. Enligt förslaget ska PNR-uppgifterna dessutom lagras under en lång tidsperiod och de kan närsomhelst användas för behandling eller föras över från en myndighet till en annan – och ibland även till ett land utanför EU. Flödet av information kombinerad med den långa möjligheten för tillgänglighet kan komma att bli omfattande. I nedanstående kapitel ska därför problematiken kring omfattningen och användningen av PNR-uppgifter närmare analyseras utifrån ett integritetsperspektiv. Därefter kommer PNR-förslaget som helhet att bedömas utifrån de tolkningssätt som belysts i ovanstående redogörelser.

5. ANALYS

Detta kapitel inleds med en allmän analys av hur mänskliga rättigheter generellt bedöms i EU. De aspekter som är relevanta för att besvara uppsatsens problemformulering och som redogjort för i ovanstående kapitel diskuteras. Efter den allmänna diskussionen följer en analys av PNR-förslagets integritetsinskränkande utsträckning. I analysen fokuseras det på omfattningen och användningen av PNR-uppgifter. Den rättspraxis som avser den enskildes rätt till skydd för privatlivet kommer också att appliceras på PNR-förslaget för att öka förståelsen av i vilken utsträckning det är inskränkande. Slutligen görs en analys av hur PNR-förslaget, trots att det är integritetsinskränkande, kan legitimeras i enlighet med Europarätten.

5.1 Allmän analys

Rättighetsstadgan är relativt ny och skyddet för privatlivet är ännu inte tillräckligt utvecklat för att det ska vara möjligt att med någon form av säkerhet kunna förutspå hur det kommer att bedömas av EU och dess medlemsstater. Det är emellertid tänkbart att skyddet för privatlivet kommer att utvecklas till att likna dess motsvarighet i EKMR. Anledningen till ett sådant antagande är att artikel 52(3) Rättighetsstadgan anger att rättigheter i Rättighetsstadgan som har motsvarigheter i EKMR ska tillerkännas samma innebörd och räckvidd som de i EKMR. Ytterligare en anledning är att EU-domstolen ibland har valt att tolka skyddet för mänskliga rättigheter på samma sätt Europadomstolen tolkar det. Det ska dock hållas i åtanke att EU-domstolen inte är bunden att kopiera Europadomstolens tolkningssätt, även om dess rättspraxis bör vara vägledande vid framtida bedömningar. EU-domstolen får därmed utveckla ett bedömningssätt som avviker från Europadomstolens.

Den kritik som *Peers* riktat mot EU-domstolens val av bedömningssätt är i viss mån berättigad. När EU-domstolen i ena fallet väljer sitt eget bedömningssätt och i det andra fallet väljer Europadomstolens blir det svårt att förutse hur utfallet skulle bli i ett tredje fall där en mänsklig rättighet påstås ha inskränkts. Däremot talar en del faktorer för att risken av att EU-domstolens egna bedömningssätt skulle underminera Europadomstolens standard för mänskliga rättigheter är liten. För det första har EU-domstolen visat på en vilja att bedöma i linje med EKMR:s skydd. För det andra har EU-domstolen ibland låtit den fria rörligheten vika undan till förmån för mänskliga rättigheter. Det ska i samband med detta argument påminnas om att EU från första

början var tänkt att främst fungera marknadsfrämjande och den fria rörligheten har alltid varit fundamental. För det tredje har det ofta varit EU-domstolens bedömningar som utvidgat skyddet för mänskliga rättigheter snarare än lagstiftningsakterna i sig. Även i fråga om rättigheter som går utöver de mänskliga har EU-domstolen bidragit i stor utsträckning. Främst åsyftas utvecklingen av direkt effekt som gör det möjligt för enskilda att åberopa rättigheter mot staten såväl som, i vissa fall, mot andra enskilda. Det ska också poängteras att skyddet för mänskliga rättigheter ständigt utvecklas. Det faktum att EU har fått en juridiskt bindande stadga om grundläggande rättigheter talar för att EU tar mänskliga rättigheter på allvar.

Att risken för underminering av det etablerade skyddet för mänskliga rättigheter i Europa bedöms vara liten innebär dock inte att vaksamhet mot lagstiftning som riskerar mänskliga rättigheter är onödig. Det är av yttersta vikt att EU:s institutioner och medlemsstater i sin tillämpning beaktar Rättighetsstadgan. Om så görs på ett fullvärdigt sätt kommer situationer där EU-domstolen ska behöva bedöma huruvida mänskliga rättigheter inskränkts och om de är legitima eller inte att undvikas. I detta avseende är det särskilt viktigt att Parlamentet tar sin roll på största allvar, eftersom det består av folkvalda ledamöter och därmed representerar runt 500 miljoner invånare. Med den medbeslutanderätt som Parlamentet tillerkänts genom Lissabonfördraget finns stora möjligheter att hindra lagstiftning som inskränker mänskliga rättigheter från att antas.

Kommissionen, som ska vaka över fördragen bör rimligtvis också ha i uppgift att vaka över Rättighetsstadgan, eftersom denna likställs fördragen. Till skillnad från Parlamentet är Kommissionen, trots sin politiska obundenhet, utsatt för politisk press, vilken tydligt kan exemplifieras i PNR-förslaget ifråga. Hade det inte varit för de politiska debatterna som följde attackerna under 2000-talet hade EU troligtvis inte ingått PNR-avtal med USA eller något annat land. Troligtvis hade ett PNR-system för EU inte heller föreslagits.

5.2 Rätten till skydd för privatlivet och PNR-förslaget

Ett PNR-system innebär tveklöst ett intrång i den enskilda individens privata sfär, eftersom PNR-uppgifterna som relaterar till personers privatliv samlas in och lagras av nationella myndigheter. Intrånget i skyddet för privatliv är oberoende av huruvida de nationella myndigheterna använder uppgifterna efter att de överförts.

De 19 informationskategorier som enligt förslaget ska överföras till PIU identifierar inte bara passagerarna utan gör det även möjligt för PIU:n att kartlägga deras resvanor och relationer till andra passagerare. I och med att PNR-uppgifterna ska lagras i fem år är det tänkbart att en enskild passagerare kan ha flera PNR lagrade hos en PIU under denna tidsperiod, beroende på hur många flygresor personen ifråga gör. Dessutom kan det vara så att flera olika medlemsstater har PNR tillhörande en enskild passagerare lagrade. Med tanke på att människor allt mer ofta flyger är det inte omöjligt att en enskild person ständigt kommer ha PNR-uppgifter lagrade hos någon av de 27 medlemsstaternas myndighet(er). Oavsett om personen ifråga har flugit till en viss medlemsstat eller inte kan myndigheten i denna stat ha fått tillgång till personens PNR-uppgifter, eftersom förslaget gör det möjligt för myndigheterna att föra över informationen sinsemellan. Utifrån integritetshänseende är det fördelaktigt för den enskilde att känsliga uppgifter inte ska överföras till PIU:n i den aktuella medlemsstaten. Det finns dock ändå risk för att sådan information kommer en PIU tillhanda. Precis som FRA har noterat kan information av privat karaktär inbegripas under kategorin ”generella anmärkningar” men det kan också vara så att flygbolagen helt enkelt missar att utesluta information som faller utanför de 19 informationskategorierna vid överföringen. Det är inte omöjligt att det sistnämnda sker regelbundet, med tanke på de omfattande informationsöverföringar som PNR-förslaget avser.

Utöver ett möjligt obehag av vetskapen om att ens PNR-uppgifter finns lagrade hos en eller flera myndighet(er) i brottsbekämpande syfte är det sannolikt att den enskildes privatliv hotas avsevärt av hur PNR-uppgifterna kan användas enligt förslaget. Det är problematiskt att PNR-uppgifter ska kunna användas för att fastställa och uppdatera bedömningskriterier, vilka också ska matchas gentemot andra PNR-uppgifter. PNR-förslaget ger ingen vägledning i hur bedömningskriterier ska tas fram, varför konsekvensen av den tänkta användningen är förödande rättsosäkerhet. PNR-förslaget bör i detta avseende tolkas som att PIU:n i medlemsstaterna kan ha olika bedömningskriterier, vilka dessutom kan variera över tid. I en situation där passagerares PNR-uppgifter ska ligga till grund för framtagningen av bedömningskriterier som ska användas för att upptäcka, spåra, utreda och lagföra terrorism och allvarlig brottslighet går ingen säker från myndigheternas misstankar. Det är således inte tänkbart att ett typiskt argument som ”den som har rent mjöl i

påsen har ingenting att frukta” ens bör kunna användas för att argumentera för det föreslagna PNR-systemets införande.

5.2.1 Analys av PNR-förslaget utifrån rättspraxis

Till skillnad från situationerna i *Amann* och *Leander* kommer inte PNR-uppgifter att hanteras i hemlighet. Fastän öppenhetsprincipen kan undantas i frågor som rör skydd för allmän säkerhet kommer PNR-systemet att vara förenligt med den. Förutsättningen är dock att medlemsstaterna lyckas informera passagerare om PNR-systemets innebörd och deras möjlighet att ta del av den information som myndigheterna hanterar. Om informationsambitionerna som anges i förslaget lyckas uppnås kan det komma att verka förmildrande bedömningen av hur rätten till skydd för privatlivet inskränks. Eftersom PNR-systemet inte innebär hemliga övervakningar bör det, i enlighet med *Malone*, inte vara möjligt att frångå de höga kraven som ställs på förutsebarhet vid en implementering av direktivet, om förslaget antas. Analogt med *Leander* kan det vidare konstateras att ett PNR-system påverkar medborgarna i allmänhet. Systemet måste därför vara klart utformat för att ge enskilda adekvata indikationer på vilka omständigheter och villkor som ger de nationella myndigheterna befogenhet att tillgripa, ibland allvarliga, inskränkningar i medborgarnas rätt till skydd för privatlivet. PNR-förslaget är brett och ger otydliga riktlinjer. Det är sannolikt att PNR-systemet, så som det föreslås, kommer att brista just på grund av att det är brett och otydligt. Som nämnts ovan kommer bedömningskriterier kunna fastställas utifrån insamlade PNR-uppgifter och kriterierna kommer dessutom ständigt att variera över tid och mellan medlemsstater, varför det i princip kommer vara omöjligt att förutse vad som kommer att utgöra grund för PIU:s misstankar och eventuella vidtagna åtgärder.

Om Europadomstolens vägledning *Klass* avseende bedömningen av skyddsgarantier ska tillämpas på PNR-förslaget kan det än en gång konstateras att omfattningen av PNR-uppgifterna är mindre ingripande i rätten till skydd för privatlivet när känsliga uppgifter är exkluderade, men som framgått, finns risk för att känsliga uppgifter ändå kommer PIU tillhanda.

Att förslaget begränsar antalet myndigheter som är behöriga att samla in, lagra och hantera PNR-uppgifter samt att samtliga myndigheter utöver PIU ska föras upp på en lista som kontrolleras av Kommissionen talar utifrån *Klass* för en adekvat garanti mot missbruk. Det är dock inte förrän förslaget antas som det är möjligt att göra någonting

annat än att spekulera i den praktiska problematik som väntar avseende hur utförlig kontrollen, och enskildas tillgång till rättsmedel samt information om dem själva, blir. Slutligen ska endast poängteras att det, vid en tillämpning av bedömningen i *S. and Marper* på PNR-systemet, kan konstateras att PNR-uppgifterna ifråga inte är jämförbara med DNA-uppgifter eller fingeravtryck. Ändå kan de genom sin omfattning anses så pass personliga att de kan identifiera en individ. Det är inte en enskild informationsuppgift i sig som identifierar en person, eftersom det exempelvis är möjligt att fler än en passagerare på ett flygplan har samma namn. Snarare är det en samling av flera kategorier som tillsammans gör det enkelt att identifiera en person. Sådan är ju situationen med PNR.

5.3 Legitimering av PNR-förslaget?

Det finns två sätt att försöka legitimera PNR-förslaget gentemot den enskildes rätt till skydd för privatlivet enligt Europarätten. För det första kan EU-domstolens tillvägagångssätt och artikel 52 Rättighetsstadgan tillämpas. Det går också att tillämpa Europadomstolens tillvägagångssätt och artikel 8.2 EKMR. Av vad som framgått i avsnitt 3.2.1 kan det konstateras att det inte är klarlagt huruvida undantagsbestämmelserna till Rättighetsstadgans och EKMR:s skydd för den enskildes privatliv innebär exakt samma krav. Det har bland annat framgått att det är otydligt om åtgärder i det demokratiska samhällets intresse omfattas i de båda undantagsbestämmelserna. Oavsett om de demokratiska samhällena omfattas i båda reglerna eller inte, och vare sig ett försök till legitimering görs enligt den ena eller den andra bestämmelsen, kan det vid en helhetsbedömning av kraven som uppställs konstateras att samma resultat bör uppnås.

Om en legitimering av PNR-förslaget ska göras enligt artikel 52 Rättighetsstadgan ska följande kriterier vara uppfyllda. Åtgärderna som följer av PNR-systemet ska vidtas i det allmänna samhällsintressets namn samt vara föreskrivna i lag, nödvändiga och proportionerliga.

Även om EU-domstolen prövar PNR-förslaget i enlighet med Europadomstolens bedömningssätt är kriterierna i artikel 8.2 EKMR likvärdiga. Åtgärderna ska ha stöd i lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten.

Oavsett vilken undantagsbestämmelse som tillämpas för att legitimera PNR-förslaget i förhållande till den enskildes rätt till privatliv kan nödvändighetsrekvisitet

och proportionalitetsprincipen således inte kringgås. Utifrån ett integritetsperspektiv är en tänkbar bedömning av PNR-förslaget i nuläget följande.

Allmänintresset

De demokratiska samhällena är eniga om att terrorism och allvarlig brottslighet ska bekämpas, då sådana brott kan underminera demokratierna och sätta den allmänna säkerheten ur spel. Vid en bedömning av PNR-förslaget kommer därför kravet på legitimt intresse med stor sannolikhet anses uppfyllt.

Lagstödet

Rättighetsstadgans och EKMR:s krav på lagstöd kommer troligtvis uppfyllas, eftersom lagstiftning kommer att införas i enlighet med EU:s regelverk om PNR-förslaget antas. Det är däremot tveksamt om den nationella lagen i sig kommer att uppfylla de kriterier som uppställts för att den ska accepteras. Det är visserligen inte förrän det faktiskt finns en konkret lagstiftning som det går att avgöra frågan fullt ut. Utifrån PNR-förslagets breda och otydliga utformning finns en risk att medlemsstaterna inte lyckas skapa lagar som är precisa nog för att konsekvenserna av dem ska kunna förutses. Det finns också risk för att lagarna inte ger ett adekvat skydd mot godtycke, eftersom bedömningskriterierna som ska skapas kan komma att variera. PNR-förslaget anger inte dess omfattning på ett tydligt sätt, varför det råder stor risk för skönsmässiga bedömningar. Att förslaget anger att kontrollorgan kommer inrättas talar emellertid till fördel för PNR-förslaget, eftersom det i Europadomstolen har ansetts tillfredsställande för inskränkningar i rätten till skydd för privatlivet när nationella kontrollorgan har funnits.²²⁴

Nödvändigheten

Kommissionen har inte i PNR-förslaget lyckats motivera varför ett EU PNR-system är nödvändigt. Det är inte övertygande att endast ange att PNR-uppgifter ”kan hjälpa” brottsbekämpande myndigheter i deras verksamhet eller att hänvisa till att länder som använder sig av PNR-system har sagt att det är ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen. Det presenteras ingen stödjande statistik från de tredjeländer som PNR-förslagets motivering. Dessutom anges otydliga och svepande förklaringar

²²⁴ Se avsnitt 3.2 om Europadomstolens bedömning i fallet Leander.

som argument för PNR-systemets införande, vilket inte kan antas vara tillräckligt för en legitimering.

Terrorism är visserligen ett mycket allvarligt brott och medlemsstaternas bedömningsmarginal är bredare när den nationella säkerheten ska garanteras än i andra situationer. Emellertid utgör det faktum att terrorattacker och allvarlig brottslighet kan komma att utföras med hjälp av flygresor knappast tillräcklig grund för att samtliga flygpassagerares PNR-uppgifter ska få lagras. Det vore att jämföra med att alla människor som går in i en elektronikaffär ska kartläggas eftersom elektronikprodukter är mycket stöldbegärliga. En sådan omfattande inskränkning i rätten till skydd för privatliv är av det allvarligaste slaget och bör därmed få anses vara exakt motiverad innan den kan anses nödvändig. En rimlig början till motivering för ett omfattande kartläggningssystem som PNR-förslaget anger kan vara att mer konkret information om hur effektivt systemet påvisas.

Ändamålsenligheten och proportionaliteten

I samband med denna bedömning är det också tänkbart att åtgärderna ifråga är ägnade att garantera den allmänna säkerheten, men de riskerar å andra sidan rättssäkerheten i EU. PNR-förslaget ger inga tydliga riktlinjer för medlemsstaterna avseende hur bedömningskriterier ska fastställas. Det som utgör ett för passagerarna betungande bedömningskriterium i en medlemsstat kanske inte är det i en annan. En period senare kan bedömningskriterierna ha ändrats i de båda staterna, eftersom förslaget anger att de brottsbekämpande myndigheterna kan använda PNR-uppgifter för att fastställa nya bedömningskriterier. Det råder även stor risk att hanteringen av PNR-uppgifter kan missbrukas, felbedömas eller rent av att medlemsstaterna inte kan erbjuda ett tillräckligt starkt skydd för uppgifterna. Med otydliga riktlinjer och vad som framstår som en stor frihet för medlemsstaterna att fastställa bedömningskriterier för handen riskeras det avsedda syftet om en harmonisering och en därmed ökad rättssäkerhet att fullt ut åsidosätts.

Visserligen kan PNR-uppgifter vara de brottsbekämpande myndigheterna till hjälp när allvarlig och gränsöverskridande brottslighet ska bekämpas. Det är dock mer tänkbart att PNR-uppgifterna kan vara behjälpliga i det enskilda fallet, snarare än vid en insamling och hantering av alla passagerares uppgifter på samtliga flygningar. En jakt efter misstänkta i en sådan omfattande information som PNR-förslaget innebär kan jämföras med att leta efter en nål i en höstack. Det tycks dessutom

oproportionerligt att införa ett system inom hela EU där samtliga flygpassagerare ska kartläggas – oavsett om de är misstänkta för brott eller inte.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att syftet enligt PNR-förslaget är otydligt. Det är inte klarlagt att åtgärderna som tillåts i PNR-förslaget kan komma att garantera ändamålet, det vill säga den allmänna säkerheten i EU. Även om ändamålet skulle garanteras är skadan som uppstår i och med ett PNR-system, så som det föreslås, större än nyttan. Rättssäkerheten, den enskildes rätt till privatliv och den fria rörligheten för personer är några av de självklarheter inom EU som sätts på spel om PNR-förslaget antas. Det bör rimligtvis anses finnas åtgärder som är mindre långtgående än de som anges i PNR-förslaget, exempelvis användning av PNR-uppgifter i det enskilda fallet, varför ett PNR-system i EU inte bör komma att anses proportionerligt.

6. SLUTSATS

PNR-förslaget kränker rätten till skydd för privatlivet, enligt såväl Rättighetsstadgan som EMKR, eftersom det möjliggör staters insamling och lagring av uppgifter som relaterar till personers privatliv. De PNR-uppgifter som förslaget tar sikte på innehåller information som ger ett stort underlag för kartläggning av flygpassagerare och deras resande. Vidare kan PNR-uppgifter närsomhelst under den fem år långa lagringsperioden användas för att utveckla nya bedömningskriterier eller matchas mot befintliga sådana. De kan till och med föras över mellan medlemsstaterna och ibland även till ett land utanför EU, varför flödet av PNR-uppgifter kommer vara omfattande. Det ska dock poängteras att kränkningen är ett faktum oavsett hur, eller om, PNR-uppgifterna används efter att de samlats in.

Europarättens skydd för privatlivet ställer höga krav på lagstiftningen om ett PNR-system för att kränkningen som systemet innebär ska anses legitim. Lagstiftningen ska medföra förutsebarhet, tydliga indikationer på när den kan tillämpas och adekvata skyddsgarantier. Kommissionens PNR-förslag uppfyller inte dessa krav. Vid en första anblick framstår det som att förslaget beaktar den enskildes rätt till skydd för privatlivet, eftersom det anges att kontrollåtgärder ska medfölja PNR-systemet. När förslaget granskas noggrannare kan det dock konstateras att det är vagt, brett och ger otydliga riktlinjer för medlemsstaterna om hur de ska hantera PNR-uppgifter i brottsbekämpningen.

Vare sig PNR-förslaget bedöms enligt EU-domstolens tillvägagångssätt eller Europadomstolens, krävs att det anses nödvändigt och proportionerligt för att rätten till skydd för privatlivet ska få stå åt sidan. Vid en rättslig avvägning mellan PNR-förslagets bestämmelser om uppgiftshantering och den enskildes rätt till skydd för privatlivet är det i nuläget möjligt att konstatera att PNR-förslaget inte uppfyller nödvändighetsrekvisitet. Kommissionens försök att motivera varför ett PNR-system i EU är nödvändigt brister. Det torde dessutom finnas andra åtgärder som kan vidtas och som är mindre långtgående än de som anges i PNR-förslaget, men som ändå uppnår det avsedda syftet om att bekämpa terrorism och andra former av allvarlig brottslighet. Därför bör det inte heller anses att PNR-förslaget uppfyller kraven på proportionalitet.

Avslutningsvis kan det, med anledning av vad som sagts ovan, konstateras att PNR-

förslaget inskränker rätten till skydd för privatlivet, såsom den är skyddad i Europarätten. Om förslaget antas i sin nuvarande utformning är risken stor att medlemsstaternas nationella implementeringslagar inte kommer att uppfylla de lagkrav som uppställs för att inskränkningen ska kunna legitimeras enligt Europarätten. Även i de fall då lagkravet anses uppfyllt torde inte nödvändighetsrekvisitet och proportionalitetskravet vara uppfyllda. Ett PNR-system i EU, så som det föreslås av Kommissionen, bör således inte vara möjligt att legitimera i förhållande till Europarättens skydd för privatlivet.

KÄLLFÖRTECKNING

Internationella avtal och lagstiftning

Europarätt

Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter av den 28 januari 1981, CETS No.: 108 (cit: dataskyddskonventionen)

Europeiska Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ändrad genom protokoll nr 11 och 14 med protokoll nr 1, 4, 6, 7 och 13

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen, EUT C 83/13

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 83/47

Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, 95/46/EG, 24 oktober 1995

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, nr 1049/2001, 30 maj 2001.

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02

Rådets direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, (API-direktivet), 2004/82/EG, 29 april 2004, (cit: API-direktivet)

Svensk rätt

Tullagen (2000:1281)

Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska Unionen

Lag (2006:444) om passagerarregister

Polislagen (1984:387)

Förberedande rättsakter, beslut och riktlinjer

Europarådet, Generaldirektoratet för mänskliga rättigheter, *Human rights and the fight against terrorism The Council of Europe Guidelines*, mars 2005

Europeiska Kommissionen, *Förslag till Rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottbekämpningssyfte*, KOM(2007) 654 slutlig, 6 november 2007.

Europeiska Kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet*, KOM(2011) 32 slutlig, 2 februari 2011, (cit: KOM(2011)32 slutlig)

Europeiska Unionens Råd, *Rådets rambeslut om bekämpande av terrorism*, 2002/475/RIF, 13 juni 2002

Europeiska Unionens Råd, *Rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna*, 2002/584/RIF, 13 juni 2002.

Prop. 2005/06:129 *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, (cit: Prop. 2005/06:129)

Europeiska Rådet, *Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, 2010/C 115/01,

Rapporter och studier

C 310/430 Förklaringar om bestämmelser i konstitutionen, EUT C 310/430, 16 december 2004

Artikel 29- Arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, *Yttrande 10/2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet*, 664/11/SV WP 181, 5 april 2011, (cit: Arbetsgruppens yttrande)

Brouwer, E, *The EU Passenger Name Record System and Human Rights Transferring passenger data or pasenger freedom?*, Centre for European Studies (CEPS) Working Dokument No. 320, september 2009

Europeiska datatillsynsmannen (EDPS), *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime*, 25 mars 2011, (cit: EDPS yttrande)

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final)*, FRA-Opinion 1/2011, 14 juni 11, (cit: FRA:s yttrande)

Europeiska Kommissionen, *Rapport om Datalagringsdirektivet (Direktiv 2006/24/EG)*, KOM(2011)225 slutlig

Europeiska kommissionen, *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om*

tillämpningen 2010 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, KOM(2011)160 slutlig, 30 mars 2011

The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, European Commission (DG Justice, Freedom and Security), juni 2006, (cit: The EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights)

Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2010/11:FPM77, *Direktiv om användning av flygpassageraruppgifter för brottsbekämpande ändamål*, 2 mars 2011, (cit: Justitiedepartementet, FaktaPM, 2010/11:FPM77)

Kuipers, Frank, *No Dream Ticket to Security, PNR Data & Terrorism*, The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendae, Juli 2007

Lazarus, Liora, m.fl. *The Evolution of Fundamental Rights Charters and Case Law, A Comparison of the United Nations, Council of Europe and European Union systems of human rights protection*, Europaparlamentets avdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, februari 2011, (cit: Lazarus m.fl.)

Lebeck, *The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law*, Zeitschrift für öffentliches Recht, 2007, vol 62, iss 2, sid 195-236

Lock, *Walking on a tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order*, Common Market Law Review, 2011, sid 1025-1054

Stull, G, *Passenger Name Records Agreements, EU Agreements with the US and other third countries*, Library Briefing, Library of the European Parliament, 1 juli 2011

Weiß, W, *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*, European Constitutional Law Review, 2011, vol 7, sid 64-95, publicerad 28 april 2011

Litteratur

Barnard, C, *The Substantive Law of the European Union The four freedoms*, Tredje upplagan, Oxford University Press, 2010, (cit: Barnard)

Barnard, C & Odudu, O (red), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2009-2010*, Volume 12, Hart Publishing, 2010, (cit: Barnard & Odudu (red))

Bernitz, U & Kjellgren, A, *Europarättens grunder*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, 2010, (cit: Bernitz & Kjellgren)

Blackburn, R, & Polakiewicz, J, (red.), *Fundamental rights in Europe The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford University Press Inc., New York, 2001, (cit: Blackburn & Polakiewicz)

Craig, P & De Búrca, G, *EU law, text, cases, and materials*, Fjärde upplagan, Oxford University Press, 2008, (cit: Craig & De Búrca)

Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Andra upplagan, Norstedts Juridik, 2002

Di Federico, G, *The EU Charter of Fundamental Rights: from declaration to binding instrument*, Springer, 2011, (cit: Di Federico)

Fisher, D. I, *Mänskliga rättigheter En introduktion*, Femte upplagan, Norstedts Juridik, 2009

Foster, Nigel, *EU law Directions*, Oxford University Press, 2010

Lundberg (red), A, *Mänskliga rättigheter – juridiska perspektiv*, Liber förlag, 2010, (cit: Lundberg)

Nilsson, M & Lundberg, J, *Europarätten En introduktion till EU-rätten och Europakonventionen*, Fjärde upplagan, Jure förlag AB, 2010. (cit: Nilsson & Lundberg)

Olsson, A, *Att stänga det öppna samhället*, Upplaga 1, Tusculum förlag, 2008

Ovey, C & White, R, *Jacobs and white, The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Fjärde upplagan, 2006, (cit: Ovey & White)

Peers, S & Ward, A (red), *the eu charter of fundamental rights. politics, law and policy, essays in european law*, Hart publishing, 2004, (cit: Peers & Ward)

Staf, A & Zandelin, L (red), *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*, Andra upplagan, Liber, 2011, (cit: Staf & Zandelin)

Ström, P, *Övervakad*, Upplaga 1:1, Liber Ekonomi, 2003

Tridimas, T, *The general principles of EU law*, Andra upplagan, Oxford University Press, 2006

Internetkällor

Air Canada, *Important Notice: Codeshare Flights/Other Airlines*, senast besökt 27 augusti 2011, <http://www.aircanada.com/en/travelinfo/airport/codeshare.html>

British Airways, “*How do I access manage my booking?*”. *PNR code/Locator*, senast besökt 27 augusti 2011, http://www.britishairways.com/travel/mmbfaqs/public/sv_se

EU:s webbportal, http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_sv.htm, senast besökt 26 augusti 2011

EU-kommissionen, Pressmeddelande, EU Passenger Name Record (PNR) – Frequently Asked Questions, 2 februari 2011, senast besökt 27 september 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/60>

Europarådet, Förteckning över stater anslutna till Europarådet och EKMR, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=20/05/2011&CL=ENG>, 27 augusti 2011

Nationalencyklopedin, ”Integritet”, senast besökt 11 augusti 2011, <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/integritet/212289>

Nationalencyklopedin, ”Integritetskränkning”, senast besökt 11 augusti 2011, <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/integritetskränkning>

Travis, A, home affairs editor, [guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk), måndag 20 juni 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/20/air-passenger-data-plans-illegal>, senast besökt 9 augusti 2011

Utrikesdepartementet, Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, *Arbete för att förbättra Europadomstolens effektivitet*, 6 maj 2011, senast besökt 30 augusti 2011, http://www.humanrights.gov.se/extra/news/?module_instance=1&id=1688

Wohlert, C, *EU-tungviktare kritiserar USA-avtal*, 1 juni 2011, senast besökt 10 augusti 2011, <http://www.europaportalen.se/2011/06/eu-tungviktare-kritiserar-usa-avtal>

Rättsfall

EU-domstolen

Mål 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen* (REG 1963 s. I-161)

Mål 6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L.* (REG 1964 s. 585)

Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (REG 1970 s. I-1125)

Mål 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mot Europeiska gemenskapernas kommission* (REG 1974 s. I-491)

Mål 149/77 *Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena.* (REG 1978 s. 1365)

Mål 63/83, *Regina mot Kent Kirk* (REG 1984 s. 2689)

C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others* (REG 1991 s. I-02925)

C-288/89 *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. mot Commissariaat voor de Media* (REG 1991 s. I-4007)

C- 91/92 *Paola Faccini Dori mot Recreb Srl.* (REG 1994 s. I-3325).

C-63/93 *Duff m.fl mot Minister for Agriculture and Food och Attorney General* (REG 1996 s. I-569)

C-280-93 *Föbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska unionens råd (Bananas I)*, (REG. 1994 s. I-4973)

C-384/93, *Alpine Investments BV mot Minister van Financiën* (REG 1995 s. I-1141)

C-265/95 *Commission of the European Communities v French Republic.* (REG 1997 Page I-06959)

C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag* (REG 1997 s. I-03689)

C-265/95 *Commission of the European Communities v French Republic.* (REG 1997 s. I-6959)

C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag* (REG 1997 s. I-03689)

C-200/96 *Metronome Musik GmbH v Music Point Hokamp GmbH* (REG 1998 s. I-1953)

Förenade målen C-174/98P och C-189/98P, *Nederländerna och Gerard van der Wal mot Kommissionen* (REG 2000, s.I-1)

C-274/99 P, *Connolly mot kommissionen* (REG 2001, s. I-1611)

C-94/00 *Roquette Frères SA* (REG 2002 s. I-09011)

C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich.* (REG 2003 s. I-5659)

Förenade målen *Rechnungshof (C-465/00) mot Österreichischer Rundfunk m.fl. och Christa Neukomm (C-138/01) och Joseph Lauer mann (C-139/01) mot Österreichischer Rundfunk* (REG 2003 s. I-4989)

C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH mot Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* (REG 2004 s. I-9609)

Förenade målen C-317/04 och C-318/04 *Europaparlamentet mot Rådet och Kommissionen* (REG 2006 s. I-4721)

C-432/05 *Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd mot Justitiekanslern* (REG 2007 s. I-2271).

C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH mot Avides Media AG* (REG 2008 s. I-505)

Förenade målen *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) och Hartmut Eifert (C-93/09) mot Land Hessen* (REG 2010)

C-400/10 *PPU J. McB. v L. E.* (REG 2010)

Europadomstolen

Mål 27798/95, *Amann v. Switzerland*, 16 februari 2000

Mål 9248/81, *Leander v. Sweden*, 26 mars 1987

Mål 44647/98, *Peck v. United Kingdom*, 28 januari 2003

Mål 28341/95, *Rotaru v. Romania*, 4 maj 2000

Mål 44787/98, *P.G. and J.H. v. The United Kingdom*, 25 september 2001

Mål 5029/71, *Klass v. Germany*, 6 september 1978

Mål 8691/79, *Malone v. United Kingdom*, 2 augusti 1984

Mål 30562/04 och 30566/04, *S. and Marper v. United Kingdom*, 4 december 2008

Mål 24876/94, *Coster v. United Kingdom*, 18 januari 2001

Mål 5493/72, *Handyside v. United Kingdom*, 7 december 1976

Mål 59320/00, *Von Hannover v. Germany*, 24 juni 2004

Övriga källor

Europeiska Datatillsynsmannen, ”*The moment of truth for the Data Retention Directive*”, 3 december 2010, Bryssel