



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 31

BESLUT
2016-04-07
Meddelat i Stockholm

Mål nr
6895-16

KLAGANDE

Bahnhof AB, 556519-9493

Ombud: Advokat Wilhelm Dahlborn
Tyra Lundgrens väg 5
134 40 Gustavsberg

MOTPART

Post- och telestyrelsen
Box 5398
102 49 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

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

SAKEN

Vitesföreläggande; nu fråga om inhibition

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten, som senare kommer att avgöra målet, bifaller Bahnhof AB:s yrkande om inhibition och beslutar att Post- och telestyrelsens beslut av den 31 mars 2016 tills vidare inte ska gälla.

Beslutet om inhibition gäller till dess att förvaltningsrätten avgjort målet eller beslutat annorlunda i inhibitionsfrågan.

Post- och telestyrelsen bereds tillfälle att senast den 21 april 2016 utveckla sitt bemötande av Bahnhofs AB:s överklagande.

Dok.Id 719969

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

YRKANDEN M.M.

Post- och telestyrelsen (PTS) förelade i beslut den 31 mars 2016 Bahnhof AB (Bahnhof) vid vite om 5 miljoner kr att, enligt 7 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, senast den 7 april 2016 dels lämna ut de uppgifter om abonnemang som Polismyndigheten begärt ut vid fem angivna datum, dels att säkerställa att uppgifter om abonnemang som efterfrågas av Polismyndigheten, eller annan myndighet som ska ingripa mot brottet i de fall där det är fråga om misstanke om brott, härnäst lämnas ut oavsett brottets eventuella påföljd. PTS angav att föreläggandet enligt 8 kap. 22 § LEK gäller omedelbart, samt anförde som skäl för beslutet bl.a. följande.

Polisen har med hänvisning till 6 kap. 22 § 2 LEK önskat svar på en IP-spårning, dvs. vilken abonnent som haft ett visst IP-nummer (uppgift om abonnemang). Bahnhof kräver genom en blankett att polisen ska intyga att efterfrågade uppgifter avser misstanke om endast brott som anges i 27 kap. 19 § rättegångsbalken, RB. Polismyndigheten menar att blanketten strider mot gällande rätt när Bahnhof inte lämnar ut abonnemangsuppgifter i enlighet med de aktuella bestämmelserna i LEK. Bahnhof har vid ett antal tillfällen vägrat lämna ut uppgifter till Polismyndigheten med hänvisning till att de svenska reglerna om utlämnande av uppgifter om abonnemang är oförenliga med EU:s rättighetsstadga (EU-stadgan).

EU-domstolens dom i målen C-293/12, *Digital Rights Ireland* och C-594/12, *Kärntner Landesregierung* (EU-domen) om direktiv (2006/24/EG), det s k datalagringsdirektivet, tar i första hand sikte på bestämmelser om krav på lagring och hur dessa ska vara utformade för att stå i överensstämmelse med EU:s rättighetsstadga. Förvaltningsrättens dom den 13 oktober 2014 i mål nr 14891-14 rör i första hand de svenska reglerna om krav på lagring. I båda domarna görs dock även uttalanden som gäller inhämtande

av uppgifter. Förvaltningsrätten bedömde att reglerna om inhämtning i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK uppfyller de krav som kan ställas på lagstiftningen utifrån proportionalitetsprincipen. Varken förvaltningsrättens dom i mål nr 14891-14 eller PTS föreläggande avseende lagring av uppgifter i förvaltningsrättens mål nr 23749-14 har inhiherats av handläggande domstolar. PTS måste följa de bedömningar som överprövande instans gör så länge omständigheterna är desamma och kan inte se att det finns omständigheter som ger anledning att göra en annan bedömning i detta ärende.

Bahnhof saknar grund för att kräva att brottet ska vara av allvarigare art. PTS finner därför att Bahnhofs agerande bryter mot skyldigheten att lämna ut uppgifter om abonnemang. Bahnhof ska därför meddelas föreläggande. Det föreligger inget hinder för Bahnhof att lämna ut informationen utan dröjsmål. PTS bedömer att skälig tid för rättelse uppgår till en vecka.

Bahnhof uppger att företaget är medvetet om att det i vissa fall bryter mot utlämningskyldigheten i 6 kap. 22 första stycket 2 och 6 kap. 20 § första stycket 1 LEK och har, trots upprepade påpekanden från Polismyndigheten och en underrättelse från PTS, vidhållit att utlämnande av uppgifter endast kan komma i fråga i samband med misstanke om vissa grövre brott. Bahnhof uppger att man numera lagrar trafikuppgifter m.m. som en följd av viteshot från PTS. Dessa omständigheter sammantagna talar för att Bahnhof inte kommer att vidta rättelse om inte föreläggandet förenas med vite. Med hänsyn till Bahnhofs ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt bedömer PTS att vitesbeloppet ska bestämmas till 5 miljoner kr.

Bahnhof yrkar, såvitt nu är av intresse, att det överklagade beslutet ska inhiheras enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL; i första hand i avvaktan på det förhandsavgörande från EU-domstolen som begärts av Kammarrätten i Stockholm (kammarrätten) i dess mål nr 7830-14 [där förvaltningsrättens dom i mål nr 14891-14 hade överklagats, förvaltningsrät-

tens anmärkning] och i andra hand i avvaktan på att förvaltningsrätten tagit slutlig ställning i målet. Till stöd för sin talan anför Bahnhof bl.a. följande.

Ett IP-nummer från en anropande dator registreras och lagras normalt i den dator som har anropats med uppgift om datum och tidpunkt, och kan liknas vid en användares fingeravtryck på nätet. Sedan 2012 kan polisen enligt LEK begära ut abonnentuppgifter även för mindre allvarlig brottslighet med endast böter i straffskalan.

Genom EU-domen ogiltigförklarades datalagringsdirektivet såsom stridande mot EU-stadgan. I domen konstaterar EU-domstolen att lagring av integritetskänsliga uppgifter om abonnenter och deras kommunikation i syfte att göra uppgifter tillgängliga för behöriga nationella myndigheter utgör ett ingrepp i rättigheterna och skyddet för privatliv och personuppgifter. Domstolen konstaterar vidare att ett sådant ingrepp inte uppfyller kravet på proportionalitet enligt artikel 52.1 i EU-stadgan och därför inte kan anses motiverat såvida inte myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter avser noga avgränsad allvarlig brottslighet.

Bahnhof har med hänvisning till EU-domstolens dom gjort gällande att polisens förfrågningar strider mot punkterna 7, 8 och 52 i den överordnade EU-stadgan, dels för att det rör sig om integritetskänsliga uppgifter om Bahnhofs kunder och dels för att polisen inte har kunnat visa att de begärda uppgifterna avser misstanke om i lag noga definierad allvarlig brottslighet, såsom sådan brottslighet som omfattas av 27 kap. 19 § RB. I den utsträckning som 6 kap. 22 § LEK ger polisen rätt att begära uppgifter om abonnenters förehavanden på Internet med stöd av lagrade IP-nummer utan krav på att uppgifterna ska användas för utredning av allvarlig brottslighet enligt definition i lag, strider även själva bestämmelsen mot EU-stadgan. Bahnhof har därför vägrat lämna ut de begärda uppgifterna till polisen.

Det stämmer att förvaltningsrätten i domen i mål nr 14891-14 gjort vissa överväganden om de aktuella reglerna och härvid ansett att abonnemangsuppgifter inte är lika integritetskänsliga som andra uppgifter som ska lagras. Bahnhof anser att oavsett om IP-nummer skulle vara abonnemangsuppgifter eller inte var förvaltningsrättens domskäl härvidlag inte korrekta. Begreppet "abonnemangsuppgifter" saknas i både det upphävda datalagringsdirektivet och i EU-domen. Bahnhof delar istället den syn som PTS gett uttryck för i sitt remissvar över betänkandet SOU 2005:38 och anser att lagrade IP-uppgifter inte är triviala uppgifter om vem som är kund hos viss internetoperatör, utan är ett medel som gör det möjligt att kartlägga en persons aktiviteter på Internet. Bahnhof utgår från att det sistnämnda är syftet med polisens begäran och anser att denna, såvitt avser abonnentuppgifter som är kopplade till lagrade IP-nummer, inte uppfyller EU-domstolens krav på att avse utredning av i lag definierad allvarlig brottslighet.

Förvaltningsrättens dom har överklagats till kammarrätten, som begärt förhandsavgörande från EU-domstolen, vilket innebär att kammarrätten inte delar förvaltningsrättens slutsats att de svenska reglerna för lagring och utlämning av lagrade uppgifter uppfyller EU-rättens krav. Förvaltningsrätten måste i detta mål ta ny ställning till frågan i ljuset av kammarrättens begäran och av vad Bahnhof anfört.

Vitesföreläggandet är alldeles för opreciserat. Det är oklart vad PTS menar med "säkerställa" i andra punkten, och det kan tolkas som att Bahnhof måste lämna ut uppgifter oavsett om Bahnhof har tillgång till dessa eller inte.

Förhandsgörandet från EU-domstolen förväntas senare i år. Om EU-domstolen skulle finna att de svenska reglerna likt datalagringsdirektivet strider mot EU-stadgan upphör skyldigheten för internetoperatörer att data-lagra enligt nuvarande regler och därmed även skyldigheten att lämna ut

lagrade uppgifter. Om EU-domstolen finner att de svenska reglerna är förenliga med EU-rätten avser Bahnhof givetvis att följa dessa.

Om vitesföreläggandet inhiberas och EU-domstolen senare godkänner de svenska reglerna går brottsbekämpande myndigheter temporärt miste om uppgifter som kan användas i utredningar om brott som inte avser i lag definerad allvarlig brottslighet. Om vitesföreläggandet får gälla tills vidare och EU-domstolen senare finner att de svenska reglerna inte är förenliga med EU-rätten, har utlämning av samma uppgifter skett i strid med EU-rätten på sätt som inte kan repareras. Vid en avvägning anser Bahnhof att den irreparabla skadan av ingrepp i den personliga integriteten i strid med EU-stadgan väger tyngre än att brottsbekämpande myndigheter under en tid inte kan begära ut lagrade uppgifter för utredning av brottslighet som i lag inte definerats som allvarlig.

PTS har vitesförelagt Bahnhof att vidta åtgärder inom mycket kort tid, endast en vecka, med ett ansevärt vitesbelopp. De rättsfrågor som aktualiseras rörande EU-rätten är inte okomplicerade. Mot bakgrund av detta och av att beslutet innehåller oklarheter måste Bahnhof under skälig tid få möjlighet att få sin sak prövad utan att riskera att betala det förelagda vitet. Under alla förhållanden bör förvaltningsrätten förordna att beslutet inte ska gälla i avvaktan på förvaltningsrättens slutliga prövning.

PTS bestrider yrkandet om inhibition och anför i denna del följande. Ett syfte med 6 kap. 22 § LEK är att tillgodose brottsbekämpande myndigheters behov av information. Med hänsyn till detta allmänna intresse bör det, för att inhibition ska meddelas, krävas en tämligen hög grad av sannolikhet för att det överklagade beslutet kommer att ändras i sak vid den slutliga prövningen, jfr kammarrättens beslut den 12 maj 2015 i mål nr 7380-14. Enligt PTS föreligger inte hög grad av sannolikhet för bifall av överklagandet, varför det inte finns grund för inhibition.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 28 § FPL får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, till vidare inte ska gälla. PTS har hänvisat till kammarrättens avslag på inhibition i mål nr 7380-14 vari kammarrätten bl.a. anförde att för att ett beslut om inhibition ska meddelas har i praxis i allmänhet ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak.

Kammarrätten framhöll dock också i samma beslut att kravet har satts lägre om målet varit av sådan karaktär att det för den enskilde kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talat för att beslutet ska gälla omedelbart. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss, uttalade kammarrätten, med hänvisning till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 51.

Förvaltningsrätten konstaterar att kammarrättens mål gällde lagring av uppgifter. Om uppgifter visar sig ha lagrats felaktigt kan dessa sedermera förstöras. Förevarande mål avser utlämnande av uppgifter vilket, som Bahnhof anför, till skillnad från fallet med lagring är irreparabelt om det skulle visa sig ha skett i strid med gällande rätt.

Utgången i förevarande mål framstår för närvarande som oviss, bl.a. eftersom kammarrätten den 28 april 2015 begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen i lagringsmålet 7380-14. Vidare kan enligt förvaltningsrättens mening Bahnhofs kunder – liksom i förlängningen Bahnhof som leverantör – drabbas av betydande olägenheter om bolaget lämnat ut uppgifter och detta senare visar sig inte borde ha skett (jfr RÅ 85 2:29 som avsåg ett beslag av handlingar vars utlämnande kunde riskera relationen mellan en

bank och dess kunder och där Högsta förvaltningsdomstolen beslutade om inhibition).

Förvaltningsrätten anser vid en sammantagen bedömning att det överklagade beslutet ska inhiberas. Förvaltningsrätten finner att skäl för närvarande saknas för att knyta beslutet om inhibition till EU-domstolens förhandavgörande. Beslutet ska därför inhiberas till dess målet avgörs eller förvaltningsrätten beslutar annorlunda, och parterna ska få mer tid att utveckla sin talan. Härnäst ska PTS få tillfälle att yttra sig närmare över Bahnhofs överklagande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (DV 3109/1A).



Anders Ahlgren

Rådman

David Munck har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

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

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

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

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

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.