

**Zadeva C-512/18**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe**

**Datum vložitve:**

3. avgust 2018

**Predložitveno sodišče:**

Conseil d'État (Francija)

**Datum predložitvene odločbe:**

26. julij 2018

**Tožeča stranka:**

French Data Network

La Quadrature du Net

Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs

**Tožena stranka:**

Premier ministre

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

---

[...] (ni prevedeno)

Conseil d'État (državni svet) je v okviru izvajanja sodne pristojnosti

(oddelek za spore, združena 9. in 10. senat)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

Ob upoštevanju tega postopka:

Združenja French Data Network, Quadrature du Net in Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs s sumarno tožbo, dopolnilno vlogo in štirimi drugimi vlogami, ki so bile v tajništvu oddelka za spore Conseil d'État (državni svet) vpisane 1. septembra in 27. novembra 2015, 24. maja 2016,

25. julija 2016, 7. februarja 2017 in 10. julija 2018, Conseil d'État (državni svet) predlagajo, naj:

1. odločbo o zavrnitvi z molkom Premier ministre (predsednik vlade) v zvezi z zahtevo za razveljavitev člena R. 10-13 code des postes et des communications électroniques (zakonik o pošti in elektronskih komunikacijah) ter odloka št. 2011-219 z dne 25. februarja 2011 razglasi za nično zaradi prekoračitve pristojnosti;
2. predsedniku vlade naloži, naj zadevne določbe razveljavi;
3. [...] (ni prevedeno).

Ta združenja trdijo, da so določbe, katerih razglasitev ničnosti se zahteva, nezakonite glede na to, da so bile sprejete za izvajanje zakonskih določb, ki spadajo na področje uporabe prava Evropske unije, nesorazmerno posegajo v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravico do varstva osebnih podatkov ter svobodo izražanja, kot so varovane s členi 7, 8 in 11 Listine o temeljnih pravicah, ter kršijo člen 15(1) Direktive 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002, kot jo razlaga Sodišče Evropske unije.

Garde des sceaux, ministre de la justice (minister za pravosodje) v odgovoru na tožbo, vpisanem v vpisnik 10. junija 2016, predlaga, naj se tožba zavrne. Trdi, da navajani tožbeni razlogi niso utemeljeni.

Premier ministre (predsednik vlade) v odgovoru na tožbo, vpisanem v vpisnik 20. junija 2018, predlaga, naj se tožba zavrne. Trdi, da navajani tožbeni razlogi niso utemeljeni.

Privacy International in Center for Democracy and Technology z intervencijo, vpisano 8. februarja 2016, predlagata, da Conseil d'État (državni svet) predlogom iz tožbe ugodi. Navajata, da:

- izpodbijane določbe niso v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah;
- izpodbijane določbe kršijo člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

[...] (ni prevedeno);

Ob upoštevanju:

- Listine Evropske unije o temeljnih pravicah;
- Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- Direktive 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000;
- Direktive 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002;

- zakonika o pošti in elektronskih komunikacijah;
- zakona št. 2004-575 z dne 21. junija 2004;
- zakona št. 2013-1168 z dne 18. decembra 2013;
- odloka št. 2011-219 z dne 25. februarja 2011;
- sodbe Sodišča Evropske unije Tele2 Sverige AB c/Post-och telestyrelsen in Secretary of State for the Home Department c/Tom Watson in drugi (C-203/15 in C-698/15) z dne 21. decembra 2016;
- code de justice administrative (zakonik o upravnem sodstvu);

[...] (ni prevedeno)

Ob upoštevanju tega:

1. Privacy International in Center for Democracy and Technology imata interes za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe. Njena intervencija je zato dopustna.
2. Združenja French Data Network, Quadrature du Net in Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs so od predsednika vlade zahtevala razveljavitev člena R. 10-13 zakonika o pošti in elektronskih komunikacijah ter odloka z dne 25. februarja 2011 o hrambi in predložitvi podatkov, na podlagi katerih je mogoče identificirati vsako osebo, ki je sodelovala pri ustvarjanju vsebine, ki je bila dana na splet. Ta tri združenja izpodbijajo odločbo o zavrnitvi z molkom predsednika vlade v zvezi z njihovo zahtevo.
3. Pristojni organ, ki odloča o zahtevi za razveljavitev nezakonitega predpisa, mora ta predpis razveljaviti, če je bil predpis zaradi obličnostnih ali postopkovnih kršitev nezakonit od datuma njegovega podpisa, ali če je nezakonitost posledica pravnih ali dejanskih okoliščin, nastalih po tem datumu.

O zavrnitvi razveljavitve člena 10-13 zakonika o pošti in elektronskih komunikacijah:

4. Člen L. 34-1 zakonika o pošti in elektronskih komunikacijah v različici, ki se uporabi, določa: „I.- Ta člen se uporablja za obdelavo osebnih podatkov v zvezi z zagotavljanjem javno razpoložljivih elektronskih komunikacijskih storitev; med drugim se uporabi za omrežja, ki podpirajo zbiranje podatkov in identifikacijske naprave./ II.- Operaterji elektronskih komunikacij in zlasti osebe, katerih dejavnost je zagotavljanje dostopa do javnih spletnih komunikacijskih storitev, izbrišejo ali anonimizirajo vse podatke o prometu ob upoštevanju določb odstavkov III, IV, V in VI./ Osebe, ki zagotavljajo javne elektronske komunikacijske storitve, ob upoštevanju določb iz prejšnjega pododstavka vzpostavijo notranje postopke, ki omogočijo odgovarjanje na zahteve pristojnih organov. / Osebe, ki v okviru glavne ali pomožne poklicne dejavnosti zagotavljajo

*javno povezavo, ki omogoča spletno komunikacijo prek dostopa do omrežja, četudi to povezavo zagotavljajo brezplačno, morajo spoštovati določbe, ki se na podlagi tega člena uporabljajo za operaterje elektronskih komunikacij./ III.- Za odkrivanje, preiskovanje in pregon kaznivih dejanj ali neizpolnitve obveznosti iz člena L. 336-3 code de la propriété intellectuelle (zakonik o intelektualni lastnini) ali za potrebe preventive v zvezi z ogrožanjem sistemov za avtomatizirano obdelavo podatkov, ki so določeni in sankcionirani v členih od 323-1 do 323-3-1 kazenskega zakonika, ter izključno za morebitne potrebe zagotavljanja potrebnih informacij pravosodnemu organu, visoki oblasti iz člena 331-12 zakonika o intelektualni lastnini ali nacionalnemu organu za varnost informacijskih sistemov iz člena L. 2321-1 zakonika o obrambi se lahko dejanja izbrisa ali anonimiziranja nekaterih kategorij tehničnih podatkov odložijo največ za eno leto. Odlok Conseil d'État (državni svet), izdan po mnenju Commission nationale de l'informatique et des libertés (nacionalna komisija za informatiko in svoboščine) določa v mejah, opredeljenih v odstavku VI, te kategorije podatkov in trajanje njihovega hranjenja glede na dejavnosti operaterjev in naravo komunikacij ter podrobna pravila o nadomestilu za morebitne dodatne stroške, ki jih je mogoče opredeliti in ki posebej zadevajo storitve, ki jih operaterji na zahtevo države opravijo v zvezi s tem.“ S členom R. 10-13 tega zakonika, katerega razveljavitev zahtevajo tožeče stranke, se izvajajo zgoraj navedene določbe odstavka III člena L. 34-1, med drugim z naštevanjem podatkov, ki jih morajo hraniti operaterji elektronskih komunikacij, in določitvijo trajanja njihovega hranjenja na eno leto.*

5. Prvič, v nasprotju s tem, kar trdita intervenienta, to, da je obveznost hrambe iz prejšnje točke splošna in ni omejena na posamezne osebe ali okoliščine, samo po sebi ni v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz določb člena 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

6. Drugič, na eni strani člen 4 Pogodbe o Evropski uniji določa, da Unija „[s]poštuje [...] temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.“ Člen 51 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa: „1. Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. [...] 2. Ta listina ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije niti ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah.“ Člen 54 določa: „Nobena določba te listine se ne sme razlagati, kot da podeljuje pravico opravljanja kakršne koli dejavnosti ali storitve kakršnega koli dejanja, katerega cilj bi bil odpraviti pravice in svoboščine, priznane v tej listini [...]“.

7. Na drugi strani je namen Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij, ki je bila sprejeta na podlagi člena 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je zdaj povzet v členu 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije, zbliževanje zakonodaj držav članic, da bi se omogočila

vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Njen cilj je, kot je določeno v njenem členu 3(1) „*obdelav[a] osebnih podatkov v zvezi z zagotavljanjem javno razpoložljivih elektronskih komunikacijskih storitev v javnih komunikacijskih omrežjih v Skupnosti*“. Vendar kot je navedeno v njenem členu 1(3) „*se ne uporablja za dejavnosti, ki so zunaj obsega Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, [...] in v vsakem primeru za dejavnosti v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo (vključno gospodarsko blaginjo države, kadar se dejavnosti nanašajo na zadeve v zvezi z državno varnostjo) ter dejavnosti države na področju kazenskega prava*“. Poleg tega njen člen 15 določa: „*Države članice lahko sprejmejo zakonske ukrepe, s katerimi omejijo obseg pravic in obveznosti, določenih v členu 5, členu 6, členu 8(1), (2), (3) in (4) ter členu 9 te direktive, kadar takšna omejitev pomeni potreben, primeren in ustrezen [sorazmeren] ukrep znotraj demokratične družbe za zaščito državne varnosti [nacionalne varnosti] (to je Državne varnosti), obrambe, javne varnosti in preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in pregon kriminalnih [kaznivih] dejanj ali nedovoljene uporabe elektronskega komunikacijskega sistema iz člena 13(1) Direktive 95/46/ES. V ta namen lahko države članice med drugim sprejmejo zakonske ukrepe, ki določajo zadrževanje podatkov za določeno obdobje, upravičeno iz razlogov iz tega odstavka. Vsi ukrepi iz tega odstavka so v skladu s splošnimi načeli zakonodaje Skupnosti, vključno s tistimi iz člena 6(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji.*“ Države članice iz razlogov državne varnosti ali pregona kaznivih dejanj tako lahko odstopijo med drugim od obveznosti zaupnosti osebnih podatkov in zaupnosti z njimi povezanih podatkov o prometu, ki izhajajo iz člena 5(1) te direktive.

Glede obveznosti splošne in neselektivne hrambe:

8. Sodišče Evropske unije je v sodbi *Tele2 Sverige AB c/Post-och telestyrelsen in Secretary of State for the Home Department c/Tom Watson in drugi* (C-203/15 in C-698/15) z dne 21. decembra 2016 ugotovilo, da je treba člen 15(1) te direktive „glede na člene 7, 8, 11 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [...] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki z namenom boja proti kriminalu določa splošno in neselektivno hrambo vseh podatkov o prometu ter podatkov o lokaciji vseh naročnikov in registriranih uporabnikov glede vseh elektronskih komunikacijskih sredstev“.

9. Na eni strani ni sporno, da taka preventivna in neselektivna hramba pravosodnemu organu omogoča, da dostopi do podatkov v zvezi s komunikacijami, ki jih je posameznik opravil, še preden je bil osumljen storitve kaznivega dejanja. Taka hramba je torej izredno koristna za odkrivanje, preiskovanje in pregon kaznivih dejanj.

10. Na drugi strani, kot je Sodišče Evropske unije ugotovilo v sodbi z dne 21. decembra 2016, taka hramba, če ne razkriva vsebine komunikacije, ne more škodovati „bistveni vsebini“ pravic iz členov 7 in 8 Listine. Poleg tega je Sodišče od takrat v Mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 spomnilo, da te pravice „niso absolutne“ in da cilj Unije v splošnem interesu lahko upravičuje poseganja, tudi

resna, v temeljne pravice, po tem, ko je ugotovilo, da „zaščita javne varnosti prispeva tudi k varstvu pravic in svoboščin drugih oseb“ in da „člen 6 Listine določa pravico vsakogar ne le do svobode, ampak tudi do varnosti“.

11. V teh okoliščinah vprašanje, ali je treba obveznost splošne in neselektivne hrambe, ki je ponudnikom naložena ob upoštevanju permissivnih določb člena 15(1) Direktive z dne 12. julija 2002, razlagati med drugim ob upoštevanju jamstev in nadzorov, ki se zagotovijo po tem, ko se ti podatki o povezavi zberejo in uporabijo, kot poseg, ki je upravičen na podlagi pravice do varnosti, določene v členu 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in zahtev nacionalne varnosti, za katero v skladu s členom 4 Pogodbe o Evropski uniji ostajajo odgovorne izključno države članice, pomeni prvo težavo pri razlagi prava Evropske unije.

O zavrnitvi razveljavitve določb poglavja 1 odloka z dne 25. februarja 2011:

12. Prvi pododstavek odstavka II člena 6 loi pour la confiance dans l'économie numérique (zakon o zaupanju v digitalno gospodarstvo) z dne 21. junija 2004 določa, da osebe, katerih dejavnost je zagotavljanje dostopa do javnih spletnih komunikacijskih storitev, in fizične ali pravne osebe, ki za dostop javnosti prek javnih spletnih komunikacijskih storitev zagotavljajo, četudi brezplačno, hrambo vsakršnih signalov, pisnega in slikovnega gradiva, zvokov ali sporočil, ki se pridobijo od naslovnikov teh storitev, „vodijo in hranijo podatke, ki omogočajo identifikacijo vsakogar, ki je prispeval k ustvarjanju vsebine ali ene od vsebin storitev, ki jih navedene osebe ponujajo“. Tretji pododstavek odstavka II določa, da pravosodni organ lahko od teh oseb zahteva predložitev podatkov iz prvega pododstavka. Zadnji pododstavek odstavka II določa, da se z odlokom Conseil d'État (državni svet) „opredelijo podatki iz prvega pododstavka in določijo trajanje in podrobna pravila o njihovi hrambi“. V zvezi s tem je bilo sprejeto prvo poglavje odloka z dne 25. februarja 2011.

13. Odstavek II člena 6 zakona z dne 21. junija 2004, ki določa obveznost vodenja in hrambe zgolj tistih podatkov, ki se nanašajo na ustvarjanje vsebine, ne spada na področje uporabe Direktive z dne 12. julija 2002, za katero je iz njenega člena 3(1) jasno razvidno, da se uporabi „za obdelavo osebnih podatkov v zvezi z zagotavljanjem javno razpoložljivih elektronskih komunikacijskih storitev v javnih komunikacijskih omrežjih v Skupnosti“.

14. Vendar zgoraj navedene določbe odstavka II člena 6 zakona z dne 21. junija 2004 nedvomno spadajo na področje uporabe Direktive 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu, katere cilj je v skladu z njenim členom 1(1) „prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga z zagotavljanjem prostega pretoka storitev informacijske družbe med državami članicami“. Člena 12 in 14 te direktive se nanašata na storitve, ki jih zagotavljajo ponudniki javnih komunikacijskih storitev, in na storitve, ki jih zagotavljajo ponudniki gostovanja. Člen 15(1) te direktive določa: „Države

*članice ponudnikom glede opravljanja storitev iz členov 12, 13 in 14 ne predpišejo splošne obveznosti za nadzor podatkov pri njihovem prenosu ali shranjevanju, pa tudi ne za dejavno raziskovanje okoliščin, na podlagi katerih se domneva, da gre za nezakonito dejavnost“.* Drugi odstavek tega člena določa: „*Države članice lahko določijo, da morajo ponudniki storitev informacijske družbe nemudoma obvestiti pristojne organe o domnevnih nezakonitih dejavnostih ali podatkih prejemnikov njihove storitve ali da morajo pristojnim organom na zahtevo sporočiti podatke, na podlagi katerih je možno identificirati prejemnike njihove storitve, s katerimi so sklenili dogovore o shranjevanju“.* Tako direktiva sama po sebi ne določa načelne prepovedi hrambe podatkov, ki se nanašajo na ustvarjanje vsebine, od katere bi bilo mogoče odstopiti zgolj izjemoma.

15. Vprašanje, ali je treba zgoraj navedene določbe Direktive z dne 8. junija 2000 ob upoštevanju členov 6, 7, 8 in 11 ter 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da državi članici omogočajo, da sprejme nacionalno ureditev, ki osebam iz točke 12 nalaga hrambo podatkov, ki omogočajo identifikacijo vsakogar, ki je prispeval k ustvarjanju vsebine ali ene od vsebin storitev, ki jih navedene osebe ponujajo, da bi lahko pravosodni organ po potrebi zahteval predložitev teh podatkov za doseg spoštovanja pravil v zvezi s civilno ali kazensko odgovornostjo, pomeni drugo resno težavo pri razlagi prava Evropske unije.

16. Vprašanja iz točk 11 in 15 sta odločilni za celovito rešitev spora, o katerem mora odločiti Conseil d'État (državni svet). Ti vprašanja zajemata, kot je že bilo navedeno, resne težave razlage prava Evropske unije. Zato ju je treba predložiti Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije in do odločitve tega sodišča prekiniti odločanje o tožbi, ki so jo vložila tožeča združenja.

SKLENIL:

Člen 1: Predlogu za intervencijo Privacy International in Center for Democracy and Technology se ugodi.

Člen 2: Odločanje o tožbi združenj French Data Network, Quadrature du net in Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs se prekine, dokler se Sodišče Evropske unije ne izreče o teh vprašanjih:

1. Ali je treba obveznost splošne in neselektivne hrambe, ki je ponudnikom naložena ob upoštevanju permisivnih določb člena 15(1) Direktive z dne 12. julija 2002, razlagati med drugim ob upoštevanju jamstev in nadzorov, ki se zagotovijo po tem, ko se ti podatki o povezavi zberejo in uporabijo, kot poseg, ki je upravičen na podlagi pravice do varnosti, določene v členu 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in zahtev nacionalne varnosti, za katero v skladu s členom 4 Pogodbe o Evropski uniji ostajajo odgovorne izključno države članice?

2. Ali je treba določbe Direktive z dne 8. junija 2000 ob upoštevanju členov 6, 7, 8 in 11 ter 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da

državi članici omogočajo, da sprejme nacionalno ureditev, ki osebam, katerih dejavnost je zagotavljanje dostopa do javnih spletnih komunikacijskih storitev, in fizičnim ali pravnim osebam, ki za dostop javnosti prek javnih spletnih komunikacijskih storitev zagotavljajo, četudi brezplačno, hrambo vsakršnih signalov, pisnega in slikovnega gradiva, zvokov ali sporočil, ki se pridobijo od naslovnikov teh storitev, nalaga hrambo podatkov, ki omogočajo identifikacijo vsakogar, ki je prispeval k ustvarjanju vsebine ali ene od vsebin storitev, ki jih navedene osebe ponujajo, da bi lahko pravosodni organ po potrebi zahteval predložitev teh podatkov za doseg spoštovanja pravil v zvezi s civilno ali kazensko odgovornostjo?

Člen 3: [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT