

Rechtssache C-140/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

25. März 2020

Vorlegendes Gericht:

Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. März 2020

Kläger

G. D.

Beklagte

The Commissioner of the Garda Síochána (Kommissar der
Nationalpolizei, Irland)

Minister for Communications, Energy and Natural Resources
(Minister für Kommunikation, Energie und natürliche Ressourcen)

Attorney General

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Dieses Verfahren betrifft die in Irland mit dem Communications (Retention of Data) Act 2011 (Gesetz über Kommunikation [Vorratsdatenspeicherung] von 2011) geschaffene rechtliche Regelung für die Speicherung von Telekommunikations-Metadaten und den Zugang zu diesen Daten durch nationale Behörden in Irland und insbesondere durch die irische Polizei (im Folgenden: „An Garda Síochána“) im Rahmen der Feststellung, Ermittlung und Verfolgung schwerer Straftaten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Fraglich ist, ob der Communications (Retention of Data) Act 2011, insbesondere sein Art. 6 Abs. 1, mit Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG vereinbar ist.

Vorlagefragen

1. Verstößt eine allgemeine/universelle Regelung über die Vorratsdatenspeicherung – auch wenn die Speicherung und der Zugang strengen Beschränkungen unterliegen - *per se* gegen Art. 15 der Richtlinie 2002/58/EG, ausgelegt im Licht der Charta?
2. Darf ein nationales Gericht bei der Prüfung der Frage, ob eine gemäß der Richtlinie 2006/24/EG umgesetzte nationale Maßnahme, die eine allgemeine Regelung für die Vorratsspeicherung von Daten vorsieht (mit den notwendigen strengen Kontrollen in Bezug auf die Vorratsspeicherung und/oder den Zugang), für mit dem Unionsrecht unvereinbar zu erklären ist, und insbesondere bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung berücksichtigen, dass Diensteanbieter Daten für ihre eigenen kommerziellen Zwecke rechtmäßig auf Vorrat speichern dürfen und aus Gründen der nationalen Sicherheit, die nicht unter die Richtlinie 2002/58/EG fallen, möglicherweise auf Vorrat speichern müssen?
3. Welche Kriterien muss ein nationales Gericht bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung über den Zugang zu auf Vorrat gespeicherten Daten mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den in der Charta verankerten Rechten anwenden, wenn es prüft, ob eine solche Zugangsregelung die erforderliche unabhängige vorherige Kontrolle, wie sie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung festgelegt hat, vorsieht? Kann ein nationales Gericht in diesem Zusammenhang bei einer solchen Beurteilung das Vorhandensein einer nachträglichen gerichtlichen oder unabhängigen Kontrolle berücksichtigen?
4. Ist jedenfalls ein nationales Gericht verpflichtet, die Unvereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit Art. 15 der Richtlinie 2002/58/EG festzustellen, wenn die nationale Maßnahme eine allgemeine Regelung für die Vorratsspeicherung von Daten zum Zwecke der Bekämpfung schwerer Straftaten vorsieht und das nationale Gericht anhand aller verfügbaren Beweise zu dem Schluss gelangt ist, dass eine solche Vorratsspeicherung für die Erreichung des Ziels der Bekämpfung schwerer Straftaten sowohl wesentlich als auch zwingend erforderlich ist?
5. Wenn ein nationales Gericht feststellen muss, dass eine nationale Maßnahme mit Art. 15 der Richtlinie 2002/58/EG, ausgelegt im Licht der Charta, unvereinbar ist, darf es dann die zeitliche Wirkung einer solchen Feststellung begrenzen, wenn es sich davon überzeugt hat, dass es andernfalls zu „daraus resultierendem Chaos und einer Schädigung des öffentlichen Interesses“ käme (im Einklang mit dem Ansatz, der etwa im Urteil *R (National Council for Civil Liberties) v Secretary of*

State for Home Department und Secretary of State for Foreign Affairs [2018] EWHC 975), Rn. 46, verfolgt wurde)?

6. Darf ein nationales Gericht, bei dem im Rahmen eines Verfahrens, das eingeleitet wurde, um Argumente zur Frage der Zulässigkeit von Beweisen in einem Strafverfahren zu stützen, oder in einem anderen Zusammenhang beantragt wird, die Unvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit Art. 15 der Richtlinie 2002/58/EG festzustellen und/oder diese Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen und/oder festzustellen, dass die Rechte eines Einzelnen durch die Anwendung dieser Rechtsvorschriften verletzt wurden, einen solchen Antrag in Bezug auf Daten zurückweisen, die gemäß der nationalen Bestimmung, die aufgrund der Verpflichtung nach Art. 288 AEUV zur getreuen Umsetzung der Bestimmungen einer Richtlinie in nationales Recht erlassen wurde, auf Vorrat gespeichert wurden, oder die Wirkung einer solchen Feststellung auf die Zeit nach dem 8. April 2014 begrenzen, als der Gerichtshof die Richtlinie 2006/24/EG für ungültig erklärte?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Vertrag über die Europäische Union, Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1, und Protokoll Nr. 21

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 7, 8 und 52 Abs. 1

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31)

Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. 2002, L 201, S. 37)

Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. 2006, L 105, S. 54) (im Folgenden: Richtlinie von 2006)

Urteil vom 10. Februar 2009, Irland/Parlament und Rat (C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68)

Urteil vom 26. November 2009, Kommission/Irland (C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736)

Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland Ltd/Minister for Communications, Marine and Natural Resources u. a. und Kärntner Landesregierung u. a. (verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238)

Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige/Post- och telestyrelsen und Secretary of State for the Home Department/Tom Watson u. a. (verbundene Rechtssachen C-203/15 und C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970)

Angeführte nationale Vorschriften

Communications (Retention of Data) Act 2011 (Gesetz über die Kommunikation [Vorratsdatenspeicherung] von 2011 (im Folgenden: Gesetz von 2011)).

Das Gesetz von 2011 wurde mit dem ausdrücklichen Ziel erlassen, die Richtlinie von 2006 umzusetzen. Section 3 des Gesetzes verpflichtet alle Diensteanbieter, die „Festnetztelefonie- und Mobilfunkdaten“ für einen Zeitraum von zwei Jahren auf Vorrat zu speichern. Dabei handelt es sich um Daten, die die Herkunft, das Ziel, das Datum und die Uhrzeit des Beginns und des Endes einer Verbindung, die Art der Kommunikation sowie die Art und den geografischen Standort der verwendeten Kommunikationsgeräte identifizieren. Der Inhalt von Mitteilungen fällt nicht unter diese Art von Daten.

Zugang zu und Auskunft über die auf Vorrat gespeicherten Daten kann mit einer Auskunftsanfrage („disclosure request“) erlangt werden. Section 6 des Gesetzes von 2011 legt die Voraussetzungen fest, unter denen eine Auskunftsanfrage gestellt werden kann. Nach Subsection (1) kann ein Mitglied der An Garda Síochána, das mindestens den Rang eines Chief Superintendent innehat, einen Auskunftsantrag stellen, wenn es davon überzeugt ist, dass die Daten u. a. zur Verhütung, Feststellung, Ermittlung und Verfolgung einer schweren Straftat erforderlich sind. Eine „schwere Straftat“ ist definiert als eine Straftat, die mit mindestens fünf Jahren Freiheitsentzug bedroht oder in Schedule 1 dieses Gesetzes aufgeführt ist.

Zu den im Gesetz von 2011 festgelegten Kontrollmechanismen gehören das in Section 10 des Gesetzes beschriebene Beschwerdeverfahren sowie die Aufgaben eines „benannten Richters“ gemäß Section 12, der die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes zu überwachen hat.

Der Leiter der An Garda Síochána – der Garda Commissioner – hat intern bestimmt, dass gemäß dem Gesetz von 2011 gestellte Anfragen auf Auskunft über Telefoniedaten zentralisiert und von einem einzigen Chief Superintendent zu bearbeiten sind. Der Detective Chief Superintendent, dem diese Zuständigkeit zugewiesen wurde, war der Leiter der Sicherheits- und Geheimdienstabteilung der An Garda Síochána, und die Entscheidung, ob eine Auskunftsanfrage gemäß den Bestimmungen des Gesetzes von 2011 an die Anbieter von Kommunikationsdiensten gerichtet wird, liegt letztlich bei ihm. Um den Detective

Chief Superintendent bei seinen Aufgaben zu unterstützen, wurde als zentrale Kontaktstelle für die Diensteanbieter eine kleine, unabhängige Stelle eingerichtet, die als Telecommunications Liaison Unit (Koordinationsstelle für Telekommunikation, im Folgenden: TLU) bekannt ist.

Zu den hier maßgeblichen Zeiten mussten alle Auskunftsanfragen zunächst von einem Superintendenten (oder einem in dieser Eigenschaft handelnden Inspektor) genehmigt werden und wurden dann zur Bearbeitung an die TLU weitergeleitet. Die Ermittler waren angewiesen, die Anfrage mit ausreichend detaillierten Informationen zu versehen, um eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen, und zu bedenken, dass der Chief Superintendent die Entscheidung möglicherweise später vor Gericht oder vor dem benannten Richter des High Court rechtfertigen muss. Die TLU und der Detective Chief Superintendent sind verpflichtet, die Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit der Auskunftsanfragen von Mitgliedern der An Garda Síochána zu überprüfen. Anfragen, bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie nicht den Anforderungen des Gesetzes oder der internen polizeilichen Richtlinien entsprachen, wurden zur Klarstellung oder Ergänzung um zusätzliche Informationen zurückgeschickt. In einem im Mai 2011 herausgegebenen Memorandum of Understanding heißt es, dass Diensteanbieter keine Anfragen zu Verkehrsdaten bearbeiten würden, die diesen Prozess nicht durchlaufen hätten. Die TLU unterliegt außerdem der Prüfung durch den Data Protection Commissioner (Datenschutzbeauftragter).

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Im März 2015 wurde der Kläger (im Folgenden: G. D.) von einer Jury für den Mord an Frau O'H. schuldig gesprochen, und erhielt dafür eine lebenslange Freiheitsstrafe. Er hat seine Schuld stets abgestritten. Gegen diese Verurteilung legte G. D. Berufung ein, die beim Court of Appeal (Berufungsgericht, Irland) anhängig ist. Im Verlauf des Prozesses bestritt G. D. erfolglos die Zulässigkeit bestimmter Beweise der Anklage, die auf Telefoniedaten basierten, welche auf Vorrat gespeichert worden waren.
- 2 Das vorliegende parallel stattfindende Zivilverfahren wurde von G. D. angestrengt, um bestimmte Bestimmungen des Gesetzes von 2011 anzufechten, auf deren Grundlage diese Telefonie-Metadaten auf Vorrat gespeichert wurden und der Zugang zu diesen Daten erfolgte. Er beantragt die Nichtigerklärung der betreffenden Rechtsvorschrift, um im strafrechtlichen Berufungsverfahren geltend zu machen, dass die Telefoniedaten in seinem Prozess nicht als Beweis hätten zugelassen werden dürfen und seine Verurteilung somit unhaltbar sei. Die Beklagten (im Folgenden auch: der Staat) beantragen, die Gültigkeit der Rechtsvorschrift aufrechtzuerhalten.
- 3 Mit Urteil vom 6. Dezember 2018, *Dwyer v. Commissioner of An Garda Síochána & Others* [2018] IEHC 685, gab der High Court der Klage von G. D. auf Feststellung, dass Section 6(1)(a) des Gesetzes von 2011 gegen Art. 15 Abs. 1 der

Richtlinie 2002/58/EG, ausgelegt im Licht von Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, verstößt, statt.

- 4 Der Staat hat dagegen ein Rechtsmittel beim Supreme Court eingelegt, der den Gerichtshof vorliegend um Vorabentscheidung ersucht.
- 5 Der Supreme Court ist sich bewusst, dass die Aufdeckung bestimmter Kategorien von schweren Straftaten und deren Verfolgung zunehmend durch Beweise wie die im Rahmen des Strafverfahrens gegen G. D. vorgelegten beeinflusst wird. Nach seiner Erfahrung konnten einige solcher Fälle nur aufgrund der Verfügbarkeit der Art von Daten, um die es im vorliegenden Verfahren geht, gelöst werden.
- 6 Solche Fälle betreffen häufig schwere Straftaten gegen Frauen, Kinder und andere schutzbedürftige Personen. Ohne Beweise der fraglichen Art wäre es nicht möglich, den Täter zu ermitteln oder zu verfolgen. Wie im Fall von G. D. wird die Telefonie nämlich zum Zweck des Grooming oder der anderweitigen Ausbeutung schutzbedürftiger Personen genutzt.
- 7 Man kann aber nicht auf etwas zugreifen, was nicht aufbewahrt wurde. Wäre eine universelle Vorratsspeicherung von Metadaten trotz einer robusten Zugangsregelung nicht zulässig, könnten viele dieser schweren Straftaten nicht aufgedeckt oder erfolgreich verfolgt werden.
- 8 Der Supreme Court hat die folgenden Tatsachen festgestellt:
 - (1) Alternative Formen der Vorratsspeicherung von Daten durch Geotargeting o. ä. wären im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung zumindest bei bestimmten Arten von schweren Straftaten ineffizient und könnten darüber hinaus potenziell zu einer Verletzung anderer Rechte des Einzelnen führen.
 - (2) Das Ziel der Vorratsspeicherung von Daten mit geringeren Mitteln als denen einer allgemeinen Vorratsdatenspeicherungsregelung, vorbehaltlich der erforderlichen Garantien, ist nicht praxistauglich.
 - (3) Die Ziele der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten würden ohne eine allgemeine Vorratsdatenspeicherungsregelung erheblich gefährdet.

Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 9 Der Kläger macht geltend, dass Section 6(1)(a) des Gesetzes von 2011, auf dessen Grundlage die Telefonie-Metadaten im Rahmen des gegen ihn geführten Strafverfahrens auf Vorrat gespeichert, abgefragt und als Beweismittel zugelassen worden seien, ungültig sei, da er mit Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 unvereinbar sei.

- 10 Er trägt vor, dass die universelle Vorratsspeicherung von Daten ungeachtet der bestehenden Garantien betreffend den Zugang zu diesen Daten unzulässig sei. Darüber hinaus biete die Zugangsregelung keinen ausreichenden unabhängigen Schutz vor unangemessenem Zugang zu Daten. Die im Gesetz von 2011 vorgesehenen Garantien seien minimal, und die Rechtsvorschriften legten keine klaren und präzisen Regeln fest, die angäben, unter welchen Umständen und unter welchen Bedingungen die Diensteanbieter den nationalen Behörden Zugang zu Daten gewähren müssten, wie vom Gerichtshof gefordert. Insbesondere erfülle das bestehende System der Selbstzertifizierung der An Garda Síochána bei Auskunftsanfragen nicht die in Rn. 120 im Urteil Tele2 Sverige vorgegebene Anforderung, dass Anfragen bezüglich des Zugangs zu Daten einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle zu unterwerfen seien.
- 11 Die Beklagten (der Staat) machen geltend, dass das Gesetz gültig sei. Es müsse ein Gesamtansatz gewählt werden, um festzustellen, ob die gesetzliche Regelung das Recht auf Privatsphäre in angemessener Weise schütze.
- 12 Das Gesetz von 2011 habe einen detaillierten Rahmen zur Regelung des Zugangs zu den gespeicherten Daten geschaffen. Darüber hinaus argumentiert der Staat, dass die TLU, die bei der Ausübung ihrer Aufgaben funktionale Unabhängigkeit von der An Garda Síochána genieße, die Anforderung einer „unabhängigen Verwaltungsstelle“, die eine Ex-ante-Überprüfung von Zugangsanfragen vornehme, erfülle und dass dieses System durch zusätzliche Ebenen der gerichtlichen Aufsicht durch den benannten Richter, das vorgesehene Beschwerdeverfahren und die richterliche Kontrolle verstärkt werde.
- 13 Die Beklagten machen ferner geltend, dass für den Fall, dass das Gesetz von 2011 letztlich für mit dem Unionsrecht unvereinbar befunden werde, die Feststellung, die der Supreme Court infolgedessen treffe, nur für die Zukunft wirken sollte. Dies sei unter den außergewöhnlichen Umständen dieses Falles angemessen, da der Staat zum Zeitpunkt des Zugriffs auf die relevanten Daten im Hauptverfahren Ende 2013 nach Unionsrecht verpflichtet gewesen sei, den Bestimmungen der Richtlinie von 2006 Wirkung zu verleihen und ein System der Vorratsdatenspeicherung der im Gesetz von 2011 vorgeschriebenen Art zu unterhalten. Ferner sei dies unter Umständen angemessen, unter denen eine Feststellung der Unvereinbarkeit ohne jede Einschränkung ihrer Wirkung erhebliche Folgen für die Ermittlung und Verfolgung schwerer Straftaten in Irland in Bezug auf Personen, die vor Gericht gestellt und verurteilt worden seien, sowie in Bezug auf laufende Ermittlungen und Strafverfolgungen hätte.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 14 Mit diesem Vorabentscheidungsersuchen wird um Klärung der Frage gebeten, welche Anforderungen das Unionsrecht unter Berücksichtigung dessen, dass die Zuständigkeit im Bereich des Strafrechts bei den Mitgliedstaaten liegt, an die

Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Bekämpfung der schweren Kriminalität sowie an die notwendigen Garantien stellt, die den Zugang zu solchen Daten regulieren müssen. Das vorliegende Gericht bittet außerdem um Klärung der Frage, welchen Umfang und welche zeitliche Wirkung eine etwaige Feststellung der Ungültigkeit hätte, die unter den Umständen dieses Falles erfolgen könnte.

- 15 Der Supreme Court stellt fest, dass das Gesetz von 2011 die Vorratsspeicherung aller Metadaten gemäß seinen Bestimmungen vorsah, wie es zum damaligen Zeitpunkt unionsrechtlich offenkundig erforderlich war. Wenn jedoch, wie von G. D. vorgetragen, eine universelle Vorratsspeicherung bereits an sich unzulässig ist, dann ist das Gesetz von 2011 mit dem Unionsrecht unvereinbar. Wenn allerdings, wie der Staat argumentiert, ein breiterer Ansatz angemessen ist, dann ist es notwendig, die Ziele der Regelung als Ganzes und die Umstände, unter denen der Zugang zulässig ist, zu betrachten und zu bestimmen, ob das Gesetz von 2011 einen verhältnismäßigen Eingriff in das durch das Unionsrecht und die Charta garantierte Recht auf Privatsphäre darstellt.
- 16 Die Frage der Zulässigkeit von Beweisen in einem Strafprozess ist eine Frage des nationalen Rechts. Die Frage der Gültigkeit von Teilen des Gesetzes von 2011 ist allerdings eine Frage, die in einem Zivilverfahren aufgeworfen werden kann. Darüber hinaus wäre die Frage der Zulässigkeit von Beweismitteln selbst im Licht einer (etwaigen) Feststellung der Ungültigkeit und der genauen Art, der Reichweite, der Begründung, des Umfangs und der zeitlichen Wirkung dieser Feststellung zu prüfen.
- 17 Der Supreme Court hält es daher für erforderlich, dem Gerichtshof die oben angeführten Fragen vorzulegen.