

Predmet C-140/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

25. ožujka 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Supreme Court (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. ožujka 2020.

Tužitelj:

G. D.

Tuženik:

The Commissioner of the Garda Síochána
Minister for Communications, Energy and Natural Resources
Attorney General

Predmet spora u glavnom postupku

Ovaj se postupak odnosi na pravni sustav koji je u Irskoj uspostavljen na temelju Communications (Retention of Data) Act 2011 (Zakon o komunikacijama (zadržavanje podataka) iz 2011.) kojim se uređuje zadržavanje i pristup nadležnih tijela, a osobito irske policije (u daljnjem tekstu: An Garda Síochána), telekomunikacijskim metapodacima tijekom otkrivanja, istrage i kaznenog progona teških kaznenih djela.

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Usklađenost Zakona o komunikacijama (zadržavanje podataka) iz 2011., konkretno njegova članka 6. stavka 1., s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58/EZ.

Prethodna pitanja

1. Je li opći/univerzalni sustav zadržavanja podataka – čak i ako podliježe strogim ograničenjima u pogledu zadržavanja i pristupa – sam po sebi protivan odredbama članka 15. Direktive 2002/58/EZ, tumačenim u svjetlu Povelje?
2. Može li nacionalni sud prilikom ispitivanja eventualne neusklađenosti nacionalne mjere koja je provedena na temelju Direktive 2006/24/EZ i kojom se predviđa opći sustav zadržavanja podataka (koji podliježe nužnim strogim nadzorima u pogledu zadržavanja i/ili pristupa), a osobito prilikom ispitivanja proporcionalnosti takvog sustava, uzeti u obzir činjenicu da pružatelji usluga mogu zakonito zadržati podatke u vlastite komercijalne svrhe i da može postojati obveza zadržavanja tih podataka zbog razloga nacionalne sigurnosti koja je isključena iz područja primjene Direktive 2002/58/EZ?
3. Koje kriterije nacionalni sud, u okviru ocjene usklađenosti nacionalne mjere o pristupu zadržanim podacima s pravom Unije i osobito s pravima zajamčenima Poveljom, treba primijeniti kada ispituje predviđa li takav sustav pristupa zahtijevani prethodni i neovisan nadzor koji je Sud definirao u svojoj sudskoj praksi? U tom kontekstu, može li nacionalni sud u okviru takve ocjene uzeti u obzir postojanje naknadnog sudskog ili neovisnog nadzora?
4. U svakom slučaju, je li nacionalni sud obavezan utvrditi da nacionalna mjera nije u skladu s odredbama članka 15. Direktive 2002/58/EZ ako nacionalna mjera predviđa opći sustav zadržavanja podataka u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela, čak i kada je nacionalni sud, na temelju svih dostupnih dokaza, zaključio da je takvo zadržavanje ključno i strogo nužno za ostvarenje cilja borbe protiv teških kaznenih djela?
5. Ako je nacionalni sud obavezan zaključiti da nacionalna mjera nije u skladu s odredbama članka 15. Direktive 2002/58/EZ, tumačenim u svjetlu Povelje, je li ovlašten ograničiti vremenske učinke takvih utvrđenja o neusklađenosti, ako se uvjeri da bi u protivnom došlo do „nastanka kaosa i povrede javnog interesa” (u skladu s pristupom primijenjenim, na primjer, u predmetu R (*National Council for Civil Liberties*) protiv *Secretary of State for Home Department and Secretary of State for Foreign Affairs* [2018.] EWHC 975, t. 46.)?
6. Može li nacionalni sud koji je pozvan utvrditi neusklađenost nacionalnog zakonodavstva s člankom 15. Direktive 2002/58/EZ i/ili ne primijeniti to zakonodavstvo i/ili proglasiti da su primjenom takvog zakonodavstva povrijeđena prava pojedinca, bilo u okviru postupka pokrenutog kako bi se omogućio argument u pogledu nedopuštenosti dokaza u kaznenom postupku ili u nekom drugom kontekstu, odbiti takav zahtjev u pogledu podataka koji su zadržani na temelju nacionalne odredbe donesene u skladu s obvezom iz članka 288. UFEU-a vjernog prenošenja odredbi direktive u nacionalno pravo, ili ograničiti takvo utvrđenje na razdoblje nakon što je Sud Europske unije 8. travnja 2014. poništio Direktivu 2006/24/EZ?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o Europskoj uniji, članak 5. stavak 4. i članak 6. stavak 1. te Protokol br. 21.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članci 7. i 8. te članak 52. stavak 1.

Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.)

Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)

Direktiva 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL 2006., L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.)

Presuda od 10. veljače 2009., Irska/Parlament i Vijeće, C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68

Presuda od 26. studenoga 2009., Komisija/Irska, C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736

Presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland Limited/Minister for Communications, Marine and Natural Resources i dr. i Kärntner Landesregierung i dr., spojeni predmeti C-293/12 i C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238

Presuda od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige AB/Post- och telestyrelsen i Secretary of State for the Home Department/Tom Watson i dr., spojeni predmeti C-203/15 i C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970

Navedene odredbe nacionalnog prava

Zakon o komunikacijama (zadržavanje podataka) iz 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2011.)

Zakon iz 2011. donesen je s izričitim ciljem provedbe Direktive iz 2006. U skladu s člankom 3. Zakona svi pružatelji usluga obvezni su zadržati podatke koji se odnose na „telefoniju u nepokretnoj mreži i mobilnu telefoniju” tijekom razdoblja od dvije godine. Riječ je o podacima na temelju kojih je moguće utvrditi izvor, odredište te datum i vrijeme početka i završetka komunikacije, vrstu komunikacije o kojoj je riječ, kao i vrstu i geografski položaj korištene komunikacijske opreme. Sadržaj komunikacije nije obuhvaćen tom vrstom podataka.

Zadržanim podacima može se pristupiti te ih se može razotkriti na temelju zahtjeva za razotkrivanje. Člankom 6. Zakona iz 2011. predviđaju se uvjeti pod kojima se zahtjev za razotkrivanje može podnijeti, a stavkom 1. predviđa se da glavni inspektor An Garda Síocháne, ili njegov član višeg ranga, može podnijeti zahtjev za razotkrivanje ako utvrdi da su podaci potrebni, među ostalim, za sprečavanje, otkrivanje, istragu ili kazneni progon teškog kaznenog djela. „Teško kazneno djelo” znači kazneno djelo za koja je propisana kazna zatvora od 5 godina ili teža kazna, kao i ostala kaznena djela navedena u Prilogu 1. Zakonu.

Mehanizmi nadzora predviđeni Zakonom iz 2011. uključuju postupak povodom pritužbi, predviđen njegovim člankom 10., i dužnosti „imenovanog suca”, predviđene člankom 12., koji je zadužen za nadzor nad provođenjem odredbi Zakona.

U okviru unutarnje politike, šef An Garda Síocháne, njezin ravnatelj, odlučio je da se zahtjevima za razotkrivanje podataka u vezi s telefonijom koji se podnose na temelju Zakona iz 2011. treba baviti na centraliziran način tako da se njima bavi samo jedan glavni policijski inspektor. Glavni policijski inspektor kojemu je povjerena dužnost u vezi s razotkrivanjem podataka bio je voditelj sigurnosno-obavještajnog odjela An Garda Síocháne te je on taj koji u konačnici odlučuje o tomu hoće li se pružateljima komunikacijskih usluga uputiti zahtjev za razotkrivanje na temelju odredbi Zakona iz 2011. Mala neovicna jedinica poznata pod nazivom Jedinica za vezu s telekomunikacijama (u daljnjem tekstu: JVT) osnovana je kako bi se omogućilo izvršavanje dužnosti glavnog policijskog inspektora i kako bi djelovala kao jedinstvena točka za kontakt s pružateljima usluga.

U vrijeme relevantno za ovu istragu sve je zahtjeve za razotkrivanje najprije trebao odobriti glavni inspektor (ili inspektor koji je djelovao u tom svojstvu) nakon čega bi ih se poslalo na obradu JVT-u. Istražiteljima je bilo naloženo da u zahtjev uvrste dovoljno pojedinosti kako bi se mogla donijeti informirana odluka i da imaju na umu to da će glavni inspektor odluku možda kasnije morati opravdati pred sudom ili imenovanim sucem High Courta (Visoki sud). JVT i glavni policijski inspektor dužni su provjeriti zakonitost, proporcionalnost i nužnost zahtjeva za razotkrivanje koje žele podnijeti članovi An Garda Síocháne. Zahtjevi za koje je utvrđeno da nisu u skladu sa zakonskim zahtjevima ili zahtjevima unutarnjih protokola An Garda Síocháne, vraćani su radi pojašnjenja ili dodatnih informacija. Na temelju Memoranduma o razumijevanju donesenog u svibnju 2011., pružatelji usluga ne obrađuju zahtjeve u vezi s podacima koji se odnose na pozive koji nisu prošli kroz taj postupak. JVT također podliježe reviziji koju provodi povjerenik za zaštitu podataka.

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelja (u daljnjem tekstu: G. D.) je u ožujku 2015. porota osudila zbog ubojstva gospođe O’H. za što mu je izrečena kazna doživotnog zatvora. On je svo vrijeme

poricao krivnju. Protiv te osuđujuće presude G. D. je podnio žalbu povodom koje je pred Courtom of Appeal (Žalbeni sud) postupak u tijeku. G. D. je tijekom suđenja bezuspješno osporavao dopuštenost određenih dokaza optužbe koji su se temeljili na zadržanim podacima koji se odnose na telefoniju.

- 2 G.D. je istodobno pokrenuo građanski postupak u okviru kojeg je osporio određene odredbe Zakona iz 2011. na temelju kojih su metapodaci koji se odnose na telefoniju zadržani i na temelju kojih im se pristupilo. On zahtijeva da se relevantna zakonodavna odredba proglašena nevaljanom kako bi u okviru žalbe protiv osuđujuće kaznene presude istaknuo da dokaz o podacima koji se odnose na telefoniju nije smio biti prihvaćen u njegovu postupku, što njegovu osudu čini upitnom. Tuženici (u daljnjem tekstu: država) traže da se potvrdi valjanost tog zakonodavstva.
- 3 High Court (Visoki sud) je odlukom od 6. prosinca 2018., *Dwyer protiv Commissioner of An Garda Síochána i dr.* [2018.] IEHC 685, prihvatio G. D.-ov zahtjev za utvrđenje da članak 6. stavak 1. točka (a) Zakona iz 2011. nije u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58/EZ u vezi s člancima 7. i 8. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 4 Država je protiv te odluke podnijela žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud), koji podnosi ovaj zahtjev za prethodnu odluku.
- 5 Supreme Court (Vrhovni sud) izjavio je da je svjestan činjenice da otkrivanje određenih kategorija teških kaznenih djela i njihov kazneni progon u većoj mjeri ovisi o dokazima poput onih koji su podneseni u kaznenom postupku protiv G. D.-a. Prema iskustvu Supreme Courta (Vrhovnog suda), neki od takvih slučajeva riješeni su samo zbog dostupnosti podataka istovrsnih onima o kojima je riječ u ovom postupku.
- 6 Supreme Court (Vrhovni sud) je naveo da takvi slučajevi često uključuju teška kaznena djela počinjena protiv žena, djece i drugih ranjivih osoba te da počinitelje ne bi bilo moguće otkriti ni kazneno progoniti bez dokaza predmetne vrste. Naime, primijetio je Supreme court (Vrhovni sud), da se sama telefonija, kao što je to i u G. D.-ovu slučaju, upotrebljava za obrađivanje ranjivih osoba ili njihovo iskorištavanje na neki drugi način.
- 7 Supreme Court (Vrhovni sud) ističe da nije moguće pristupiti onome što nije zadržano. Ako univerzalno zadržavanje metapodataka ne bi bilo dopušteno, bez obzira na čvrstoću sustava pristupa, mnoga od tih teških kaznenih djela ne bi bila otkrivena niti bi njihovi počinitelji bili uspješno kazneno progonjeni.
- 8 Supreme Court (Vrhovni sud) utvrdio je sljedeće činjenice:
 - (i) Drugi oblici zadržavanja podataka, bilo uz pomoć zemljopisnog ciljanja ili drukčije, ne bi bili učinkoviti za ostvarivanje ciljeva sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona barem određenih vrsta teških kaznenih djela te bi mogli dovesti do moguće povrede drugih prava pojedinca;

- (ii) Cilj zadržavanja podataka uz pomoć sredstva koje je blaže od općeg sustava zadržavanja podataka, koji podliježe potrebnim jamstvima, nije ostvariv; i
- (iii) Ciljevi sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela bili bi znatno ugroženi u nedostatku općeg sustava zadržavanja podataka.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 9 Tužitelj tvrdi da je članak 6. stavak 1. točka (a) Zakona iz 2011., na temelju kojeg su metapodaci koji se odnose na telefoniju zadržani i na temelju kojeg im se pristupilo te na temelju kojeg su priznati kao dokaz u kaznenom postupku koji se protiv njega vodio, nevaljan jer nije u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58.
- 10 Tvrdi da je univerzalno zadržavanje podataka nedopušteno neovisno o jamstvima koja su na snazi u pogledu pristupa takvim podacima. Osim toga, tvrdi da sustav pristupa ne predviđa dovoljnu samostalnu zaštitu protiv nedozvoljenog pristupa podacima. Ističe da su ta jamstva predviđena Zakonom iz 2011. minimalna i da to zakonodavstvo ne predviđa jasna i precizna pravila u kojima se navodi u kojim okolnostima i pod kojim uvjetima pružatelji usluga nacionalnim tijelima moraju odobriti pristup podacima, kao što to zahtijeva Sud Europske unije. Konkretno, postojeći sustav samoodobravanja zahtjeva za razotkrivanje podataka koji provodi An Garda Síochána ne ispunjava zahtjev za podvrgavanje zahtjeva za pristup prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela, kao što je to navedeno u točki 120. presude Tele2 Sverige.
- 11 Tuženici (država) tvrde da je to zakonodavstvo valjano. Navode da je pravnom sustavu trebalo pristupiti na sveobuhvatan način kako bi se utvrdilo štite li se njime prava na privatnost na proporcionalan način.
- 12 Tuženici tvrde da je Zakonom iz 2011. uspostavljen detaljan okvir kojim se uređuje pristup zadržanim podacima. Nadalje, država tvrdi da JVT, koji je u izvršavanju svojih dužnosti funkcionalno neovisan o An Garda Síocháni, ispunjava zahtjev „neovisnog upravnog tijela” koje provodi prethodni nadzor zahtjeva za pristup i da je taj sustav pojačan dodatnim slojevima sudskog nadzora koje čine imenovani sudac, predviđeni postupak povodom pritužbi i sudski nadzor.
- 13 Tuženici osim toga ističu da, ako bi se Zakon iz 2011. u konačnici smatrao nespojivim s pravom Unije, vremenski učinak bilo kojeg utvrđenja koje će ovaj sud slijedom toga donijeti morao bi nastupiti samo u budućnosti. To, tvrdi se, vrijedi u iznimnim okolnostima ovog slučaja u kojem je, u vrijeme pristupa relevantnim podacima u glavnom postupku krajem 2013., država na temelju prava Unije bila dužna provesti odredbe Direktive iz 2006. i zadržati sustav zadržavanja podataka kao što je onaj predviđen Zakonom iz 2011. Osim toga, država ističe da je to primjereno u okolnostima u kojima bi utvrđenje neusklađenosti bez ikakva ograničenja njegova učinka imalo značajne posljedice za istragu i progon teških

kaznenih djela u Irskoj, u pogledu onih koji su bili optuženi i osuđeni, te u pogledu istraga i progona koji su u tijeku.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 14 Ovim zahtjevom za prethodnu odluku žele se dobiti pojašnjenja o zahtjevima prava Unije koji se odnose na zadržavanje podataka u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i o potrebnim jamstvima kojima se mora uređivati pristup takvim podacima, uzimajući u obzir nadležnost države članice u kaznenim stvarima. Sud koji je uputio zahtjev također se pita o doseg i vremenskim učincima deklaratorne presude kojom se udovoljava tužiteljevu zahtjevu, ako postoje, koji bi se mogli odobriti u okolnostima ovog slučaja.
- 15 Supreme Court (Vrhovni sud) ističe da je Zakon iz 2011. predviđao zadržavanje svih metapodataka koji podliježu njegovoj primjeni, kao što je to, čini se, u to vrijeme zahtijevalo pravo Unije. Međutim, ako je, kao što to tvrdi G.D. univerzalno zadržavanje samo po sebi nedopušteno, tada Zakon iz 2011. nije u skladu s pravom Unije. S druge strane, ako je, kao što to tvrdi država, prikladan širi pristup, tada bi trebalo ispitati ciljeve sustava u cijelosti, uvjete pod kojima je dopušten pristup i utvrditi predstavlja li Zakon iz 2011. proporcionalno miješanje u prava na privatnost koja su zajamčena pravom Unije i Poveljom.
- 16 Supreme Court (Vrhovni sud) priznaje da je pitanje dopuštenosti dokaza u kaznenom postupku predmet nacionalnog prava. Međutim, pitanje valjanosti određenih dijelova Zakona iz 2011. pitanje je koje se može postaviti u okviru građanskog postupka. Osim toga, pitanje dopuštenosti dokaza trebalo bi razmotriti s obzirom na moguće utvrđenje nevaljanosti i njezinu točnu prirodu, razmjere, razloge, opseg i vremenski učinak.
- 17 U tim okolnostima, sud smatra nužnim Sudu Europske unije postaviti gore navedena pitanja.