

Zaak C-140/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 maart 2020

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 maart 2020

Verzoekende partij:

G.D.

Verwerende partijen:

Commissioner of the Garda Síochána

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Attorney General

Voorwerp van het hoofdgeding

Deze procedure heeft betrekking op de wettelijke regeling die in Ierland is ingesteld krachtens de wet van 2011 op de communicatie (bewaring van gegevens) [The Communications (Retention of Data) Act 2011], waarin regels zijn neergelegd voor de bewaring van en de toegang tot metagegevens inzake telecommunicatie door nationale autoriteiten in Ierland en met name door de Ierse politie („An Garda Síochána”) bij het opsporen, onderzoeken en vervolgen van ernstige strafbare feiten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of de wet van 2011 op de communicatie (bewaring van gegevens), in het bijzonder artikel 6, lid 1, ervan, onverenigbaar is met artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58/EG.

Prejudiciële vragen

- 1) Is een algemene/universele regeling inzake gegevensbewaring – zelfs met strikte beperkingen voor bewaring en toegang – op zich in strijd met de bepalingen van artikel 15 van richtlijn 2002/58/EG, zoals uitgelegd in het licht van het Handvest?
- 2) Mag een nationale rechter bij de beoordeling van de vraag of een uit hoofde van richtlijn 2006/24/EG ten uitvoer gelegde nationale maatregel houdende een algemene regeling voor gegevensbewaring (met de nodige strenge controles op de bewaring van en/of de toegang tot die gegevens) onverenigbaar moet worden verklaard, en in het bijzonder bij de beoordeling van de evenredigheid van een dergelijke regeling, rekening houden met het feit dat gegevens door dienstverleners rechtmatig mogen worden bewaard voor hun eigen commerciële doeleinden en deze gegevens mogelijk dienen te worden bewaard om redenen van nationale veiligheid die niet onder de bepalingen van richtlijn 2002/58/EG vallen?
- 3) Welke criteria moet een nationale rechter hanteren om in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van een nationale maatregel inzake de toegang tot bewaarde gegevens met het Unierecht, en in het bijzonder met het Handvest van de grondrechten, na te gaan of in een dergelijke toegangsregeling de vereiste onafhankelijke voorafgaande toetsing is gewaarborgd zoals die in de rechtspraak van het Hof van Justitie is gedefinieerd? Mag een nationale rechter in dit verband bij die beoordeling rekening houden met het bestaan van een rechterlijke of onafhankelijke toetsing achteraf?
- 4) Is een nationale rechter hoe dan ook verplicht te verklaren dat een nationale maatregel onverenigbaar is met de bepalingen van artikel 15 van richtlijn 2002/58/EG, indien de nationale maatregel in een algemene regeling inzake gegevensbewaring voorziet met het oog op de bestrijding van ernstige strafbare feiten en die rechter op grond van alle beschikbare bewijzen tot de slotsom is gekomen dat deze bewaring zowel essentieel als strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het doel van de bestrijding van ernstige strafbare feiten?
- 5) Indien een nationale rechter moet concluderen dat een nationale maatregel onverenigbaar is met de bepalingen van artikel 15 van richtlijn 2002/58/EG, zoals uitgelegd in het licht van het Handvest, mag hij de werking in de tijd van zijn uitspraak dan beperken indien hij ervan overtuigd is dat het niet-beperken in de tijd van die beslissing zou leiden tot „chaos en schade aan het algemene belang” (overeenkomstig de benadering die bijvoorbeeld is gevolgd in R [National

Council for Civil Liberties versus Secretary of State for Home Department en Secretary of State for Foreign Affairs (2018) EWHC 975, punt 46J)?

6) Mag een nationale rechter die wordt verzocht vast te stellen dat nationale wetgeving onverenigbaar is met artikel 15 van richtlijn 2002/58/EG en/of deze wetgeving buiten toepassing te laten en/of te verklaren dat de rechten van een justitiabele door de tenuitvoerlegging van die wetgeving zijn geschonden, hetzij in het kader van een procedure die is ingeleid om een vordering inzake de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal in een strafprocedure te vergemakkelijken, hetzij anderszins, weigeren een dergelijk verzoek toe te wijzen met betrekking tot gegevens die worden bewaard krachtens een nationale regeling die is vastgesteld uit hoofde van de verplichting van artikel 288 VWEU om de bepalingen van een richtlijn getrouw om te zetten in het nationale recht, of mag hij de gevolgen in de tijd van zijn desbetreffende uitspraak beperken tot de periode na de ongeldigverklaring van richtlijn 2006/24/EG zoals het Hof van Justitie daartoe heeft beslist op 8 april 2014?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 5, lid 4, artikel 6, lid 1, en Protocol nr. 21.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31)

Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37)

Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB 2006, L 105, blz. 54)

Arrest van 10 februari 2009, Ierland/Parlement en Raad, C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68

Arrest van 26 november 2009, Commissie/Ierland, C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736

Arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland Limited/Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. en Kärntner Landesregierung e.a., gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238

Arrest van 21 december 2016, Tele2 Sverige AB/Post- och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department/Tom Watson e.a., gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Communications (Retention of Data) Act 2011 (hierna: „wet van 2011”).

De wet van 2011 is vastgesteld met het uitdrukkelijke doel de richtlijn van 2006 ten uitvoer te leggen. Ingevolge artikel 3 van deze wet moeten alle dienstverleners de „gegevens betreffende vaste en mobiele telefonie” gedurende twee jaar bewaren. In deze gegevens zijn de bron, de bestemming en de datum en het tijdstip van het begin en het einde van een gesprek, het soort gesprek, het soort locatie en de geografische locatie van de gebruikte communicatieapparatuur vastgelegd. De inhoud van de gesprekken behoort niet tot dit soort gegevens.

De bewaarde gegevens kunnen na een verzoek om openbaarmaking worden geraadpleegd en vrijgegeven. In artikel 6 van de wet van 2011 is vastgelegd onder welke voorwaarden een verzoek om openbaarmaking kan worden ingediend, en in lid 1 ervan is bepaald dat een medewerker van An Garda Síochána met minimaal de rang van chef-hoofdinspecteur een verzoek om openbaarmaking kan indienen wanneer hij of zij ervan overtuigd is dat de gegevens nodig zijn voor onder meer het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van een ernstig strafbaar feit. Onder „ernstig strafbaar feit” wordt een strafbaar feit verstaan waarop een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar staat, alsook de andere strafbare feiten die in bijlage 1 bij de wet zijn opgenomen.

De bij de wet van 2011 voorgeschreven toezichtsmechanismen omvatten de in artikel 10 daarvan uiteengezette klachtenprocedure en de taken van een „aangewezen rechter”, zoals bepaald in artikel 12, die de werking van de bepalingen van de wet dient te controleren.

Als interne beleidsmaatregel heeft het hoofd van de Ierse politie (the Commissioner of the Garda Síochána) bepaald dat krachtens de wet van 2011 ingediende verzoeken om openbaarmaking van telefoniegegevens op gecentraliseerde wijze door één chef-hoofdinspecteur moeten worden behandeld. De chef-hoofdinspecteur recherche die de verantwoordelijkheid kreeg voor de openbaarmaking van gegevens was het hoofd van de veiligheids- en inlichtingendienst van An Garda Síochána, en het is deze persoon die uiteindelijk beslist of er al dan niet een verzoek om openbaarmaking krachtens de wet van 2011 bij de aanbieders van communicatiediensten wordt ingediend. Er werd een kleine, zelfstandige eenheid, de zogeheten Telecommunications Liaison Unit

(hierna: „TLU”) opgericht om de taken van de hoofdinspecteur-rechercheur te ondersteunen en op te treden als het enige contactpunt met de dienstverleners.

Op de voor dit onderzoek relevante tijdstippen moesten alle verzoeken om openbaarmaking in eerste instantie door een hoofdinspecteur (of een in die hoedanigheid optredende inspecteur) worden goedgekeurd en werden zij vervolgens overgelegd aan de TLU om aldaar te worden verwerkt. Onderzoekers kregen de opdracht om voldoende details in het verzoek op te nemen om een weloverwogen beslissing mogelijk te maken, en voor ogen te houden dat de chef-hoofdinspecteur de beslissing later mogelijk zou moeten rechtvaardigen voor een rechtbank of de aangewezen rechter van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland). De TLU en de chef-hoofdinspecteur recherche moeten nagaan of de door de medewerkers van An Garda Síochána ingediende verzoeken om openbaarmaking rechtmatig, evenredig en noodzakelijk zijn. Verzoeken die niet in overeenstemming met de wettelijke vereisten of de interne protocollen van de Garda werden geacht, werden voor nadere toelichtingen of aanvullende informatie terugverwezen. Op grond van een in mei 2011 opgesteld memorandum van overeenstemming werden verzoeken om gespreksgegevens die niet volgens deze procedure waren ingediend, niet verwerkt door de dienstverleners. De TLU is ook onderworpen aan toezicht door de toezichthouder voor gegevensbescherming.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 In maart 2015 werd verzoeker („G.D.”) door een jury veroordeeld voor de moord op mevrouw O’H., waarvoor hij een levenslange gevangenisstraf kreeg. G.D. heeft zijn schuld altijd ontkend. Tegen deze veroordeling heeft hij hoger beroep ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland). In de loop van het proces heeft G.D. tevergeefs betwist dat het openbaar ministerie bewaarde telefoniegegevens als bewijs kon gebruiken.
- 2 Tegelijkertijd heeft verzoeker de huidige civiele procedure ingeleid waarin hij in rechte opkomt tegen een aantal bepalingen van de wet van 2011 op grond waarvan die metagegevens inzake telefonie werden bewaard en geraadpleegd. G.D. vordert ongeldigverklaring van de relevante wettelijke bepaling, zodat hij in het hoger beroep tegen zijn veroordeling kan betogen dat de telefoniegegevens tijdens zijn proces niet als bewijs hadden mogen worden toegelaten, waardoor zijn veroordeling op losse schroeven komt te staan. Verweerders (hierna: „de Staat”) stellen dat de wetgeving moet worden gehandhaafd.
- 3 In zijn beslissing van 6 december 2018, Dwyer versus Commissioner of An Garda Síochána & Others [2018], IEHC 685, heeft de High Court het verzoek van G.D. tot vaststelling dat artikel 6, lid 1, onder a), van de wet van 2011 in strijd was met artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58/EG, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, toegewezen.

- 4 De Staat is tegen die beslissing in beroep gegaan bij de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland), die dit verzoek om een prejudiciële beslissing indient.
- 5 De Supreme Court verklaart zich ervan bewust te zijn dat de opsporing van bepaalde categorieën ernstig strafbare feiten, en de vervolging ervan, in toenemende mate afhankelijk is van bewijsmateriaal zoals het materiaal dat is overgelegd in de strafprocedure tegen G.D. Volgens de Supreme Court is een aantal van dergelijke zaken enkel opgelost doordat er bepaalde soorten gegevens in de procedure beschikbaar waren.
- 6 Deze hoogste rechterlijke instantie wijst erop dat het in dergelijke zaken vaak gaat om ernstige strafbare feiten tegen vrouwen, kinderen en andere kwetsbare personen, en dat de daders zonder dergelijk bewijs niet zouden kunnen worden opgespoord of vervolgd. Telefonie wordt, zoals in het geval van G.D., namelijk precies ingezet voor grooming (misbruik van vertrouwen) of andere vormen van uitbuiting van kwetsbare personen.
- 7 De Supreme Court benadrukt dat gegevens die niet zijn bewaard, niet kunnen worden geraadpleegd. Als het ondanks solide toegangsregelingen niet toegestaan zou zijn om metagegevens universeel te bewaren, zou dit betekenen dat veel van deze ernstige strafbare feiten niet kunnen worden opgespoord of vervolgd.
- 8 De Supreme Court gaat uit van de volgende feitelijke vaststellingen:
 - i) met andere vormen van gegevensbewaring, bijvoorbeeld *geographical targeting*, zouden de doelstellingen van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ten minste bepaalde soorten ernstige strafbare feiten niet doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt, en worden andere rechten van het individu mogelijk geschonden;
 - ii) het doel van gegevensbewaring met minder middelen dan een algemene regeling voor gegevensbewaring die gepaard gaat met de nodige waarborgen, is onuitvoerbaar; en
 - iii) de doelstellingen van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten zouden aanzienlijk in gevaar komen als er geen algemene regeling voor gegevensbewaring zou bestaan.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoeker stelt dat artikel 6, lid 1, onder a), van de wet van 2011, op grond waarvan metagegevens inzake telefonie werden bewaard en geraadpleegd en als bewijs in de strafzaak tegen hem werden toegelaten, ongeldig is omdat het onverenigbaar is met artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58.

- 10 Hij betoogt dat universele gegevensbewaring, ongeacht de voor de toegang tot dergelijke gegevens geldende waarborgen, ontoelaatbaar is. Bovendien stelt hij dat de toegangsregeling onvoldoende onafhankelijke bescherming tegen ongepaste toegang tot gegevens biedt. Volgens verzoeker biedt de wet van 2011 minimale waarborgen en is in die wetgeving niet duidelijk en nauwkeurig vastgelegd in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden dienstverleners nationale autoriteiten toegang tot gegevens moeten verlenen, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie dat voorschrijft. Met name het bestaande systeem van zelfcertificering van verzoeken om openbaarmaking van gegevens, dat door An Garda Síochána ten uitvoer wordt gelegd, voldoet niet aan het vereiste dat verzoeken om toegang worden onderworpen aan een voorafgaand toezicht door een rechterlijke instantie of door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, zoals dit is bepaald in punt 120 van het arrest Tele2 Sverige.
- 11 Verweerders („de Staat”) stellen dat de wetgeving geldig is. Zij betogen dat middels een globale aanpak moest worden bepaald of privacyrechten in de wettelijke regeling op evenredige wijze waren beschermd.
- 12 Verweerders stellen dat in de wet van 2011 een gedetailleerd kader voor toegang tot bewaarde gegevens is vastgesteld. Voorts stelt de Staat dat de TLU, die bij de uitvoering van haar taken functioneel onafhankelijk is van An Garda Síochána, voldoet aan het vereiste van een „onafhankelijke bestuurlijke entiteit” die toegangsverzoeken vooraf toetst, en dat dit systeem wordt versterkt door extra lagen van gerechtelijk toezicht via de aangewezen rechter, de voorgeschreven klachtenprocedure en rechterlijke toetsing.
- 13 Verweerders voeren bovendien aan dat, indien de wet van 2011 uiteindelijk onverenigbaar met het Unierecht wordt geacht, elke uitspraak in die zin van de Supreme Court dan slechts gevolgen voor de toekomst mag sorteren. Dit is volgens hen passend in de uitzonderlijke omstandigheden van de onderhavige zaak aangezien de Staat, op de datum waarop de relevante gegevens eind 2013 in het hoofdgeding werden geraadpleegd, krachtens het Unierecht de bepalingen van de richtlijn van 2006 in het nationale recht diende te hebben omgezet en over een systeem voor gegevensbewaring zoals dit welk in de wet van 2011 is vastgesteld, moest beschikken. De Staat betoogt tevens dat dit passend is in omstandigheden waarin een verklaring van onverenigbaarheid zonder enige beperking van de werking ervan aanzienlijke gevolgen zou hebben voor het onderzoek naar en de vervolging van ernstige strafbare feiten in Ierland, zowel voor personen die reeds zijn berecht en veroordeeld als voor lopende onderzoeken en vervolgingen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 14 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing strekt tot verduidelijking van de vereisten van het Unierecht met betrekking tot gegevensbewaring met het oog op de bestrijding van ernstige strafbare feiten, en van de noodzakelijke waarborgen die, gelet op de bevoegdheid van een lidstaat op het gebied van

strafbare feiten, moeten gelden voor de toegang tot dergelijke gegevens. De verwijzende rechter vraagt zich ook af wat, in de omstandigheden van de onderhavige zaak, de draagwijdte en de gevolgen in de tijd zouden zijn van de eventuele declaratoire toewijzing van het verzoek.

- 15 De Supreme Court merkt op dat de wet van 2011 voorzag in de bewaring van alle metagegevens waarop de wet betrekking had, zoals dit op grond van het Unierecht destijds blijktbaar was vereist. Als elke universele bewaring op zich echter ontoelaatbaar is, zoals G.D. stelt, is de wet van 2011 in strijd met het Unierecht. Indien daarentegen een ruimere benadering passend is, zoals de Staat betoogt, dan moet rekening worden gehouden met de doelstellingen van de regeling in haar geheel en met de voorwaarden waaronder toegang is toegestaan, en worden onderzocht, of de wet van 2011 een evenredige inmenging vormt in de door het Unierecht en het Handvest gewaarborgde privacyrechten.
- 16 De Supreme Court erkent dat de vraag of bewijsmateriaal toelaatbaar is in een strafprocedure, onder het nationale recht valt. De vraag of bepaalde delen van de wet van 2011 geldig zijn, kan echter in een civiele procedure worden opgeworpen. Bovendien moet de vraag of bewijsmateriaal toelaatbaar is, zélf worden beantwoord in het licht van de beoordeling van de vraag of dit bewijs in voorkomend geval ongeldig is van de precieze aard, omvang, ratio, draagwijdte en werking in de tijd van die vaststelling.
- 17 De Supreme Court acht het dan ook noodzakelijk de hierboven gestelde vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.