

Zadeva C-140/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. marec 2020

Predložitveno sodišče:

Supreme Court (Irska)

Datum predložitvene odločbe:

25. marec 2020

Tožeča stranka:

G.D.

Tožene stranke:

Commissioner of the Garda Síochána

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Attorney General

Predmet postopka v glavni stvari

Ta postopek se nanaša na pravno ureditev, ki je bila na Irskem uvedena na podlagi Communications (Retention of Data) Act 2011 (zakon o komunikacijah (hramba podatkov) iz leta 2011), s katerim je urejena hramba telekomunikacijskih metapodatkov in dostop nacionalnih organov na Irskem do njih in zlasti irske policije (v nadaljevanju: An Garda Síochána) med odkrivanjem, preiskovanjem in pregonom hudih kaznivih dejanj.

Predmet in pravna podlaga predloga

Vprašanje, ali zakon o komunikacijah (hramba podatkov) iz leta 2011, zlasti njegov člen 6(1), ni skladen s členom 15(1) Direktive 2002/58/ES.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je ureditev splošne/univerzalne hrambe podatkov – čeprav zanjo veljajo stroge omejitve glede hrambe in dostopa – sama po sebi v nasprotju z določbami člena 15 Direktive 2002/58/ES, kot se razlaga glede na Listino?
2. Ali sme nacionalno sodišče pri presoji, ali naj ugoti predlogu za ugotovitev neskladnosti nacionalnega ukrepa, ki se izvaja v skladu z Direktivo 2006/24/ES in s katerim je določena ureditev splošne hrambe podatkov (za katero velja potreben strog nadzor glede hrambe in/ali v zvezi z dostopom), zlasti pri presoji sorazmernosti take ureditve, upoštevati dejstvo, da lahko ponudniki storitev podatke zakonito hranijo za lastne poslovne namene in da je mogoče hrambo zahtevati iz razlogov nacionalne varnosti, ki so izvzeti iz določb Direktive 2002/58/ES?
3. Katera merila naj nacionalno sodišče v okviru ugotavljanja, ali je nacionalni ukrep za dostop do shranjenih podatkov združljiv s pravom Evropske unije in še zlasti s pravicami, zagotovljenimi z Listino, uporabi pri presoji, ali je s tako ureditvijo dostopa zagotovljen zahtevani neodvisni predhodni nadzor, kot ga je v sodni praksi določilo Sodišče? Ali sme nacionalno sodišče v teh okoliščinah pri taki presoji upoštevati, da obstaja *ex post* sodni ali neodvisni nadzor?
4. Ali je nacionalno sodišče vsekakor dolžno ugotoviti, da nacionalni ukrep ni skladen z določbami člena 15 Direktive 2002/58/ES, če je z nacionalnim ukrepom določena ureditev splošne hrambe podatkov zaradi boja proti hudim kaznivim dejanjem in če je nacionalno sodišče na podlagi vseh dokazov, ki so mu na voljo, ugotovilo, da je taka hramba bistvena in nujno potrebna, da se doseže cilj boja proti hudim kaznivim dejanjem?
5. Ali sme nacionalno sodišče – če mora skleniti, da nacionalni ukrep ni skladen z določbami člena 15 Direktive 2002/58/ES, kot se razlaga ob upoštevanju Listine – omejiti časovni učinek take ugotovitve, če je prepričano, da bi neomejitev pripeljala do „posledičnega nereda in škodljivih posledic za javni interes“ (v skladu s pristopom iz, na primer, zadeve R (National Council for Civil Liberties) proti Secretary of State for Home Department and Secretary of State for Foreign Affairs [2018] EWHC 975, točka 46)?
6. Ali je mogoče nacionalnemu sodišču – ki je bilo pozvano, naj ugotovi, da nacionalna zakonodaja ni skladna s členom 15 Direktive 2002/58/ES, in/ali naj te zakonodaje ne uporabi in/ali naj razglasi, da so bile z uporabo take zakonodaje kršene posameznikove pravice bodisi v okviru postopka, ki je bil uveden, da se omogoči trditev glede dopustnosti dokazov v kazenskem, bodisi drugače – dovoliti, da ne ugoti takemu zahtevku glede podatkov, ki se hranijo v skladu z nacionalno določbo, sprejeto v skladu z obveznostjo iz člena 288 PDEU za dosleden prenos določb Direktive v nacionalno pravo, ali da tako ugotovitev omeji na obdobje po 8. aprilu 2014, ko je Sodišče ugotovilo neveljavnost Direktive 2006/24/ES?

Navedene določbe prava Unije

Pogodba o Evropski uniji, člena 5(4) in 6(1) ter Protokol št. 21

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, členi 7, 8 in 52(1)

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355)

Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514)

Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL 2006, L 105, str. 54)

Sodba z dne 10. februarja 2009, Irska/Parlament in Svet (C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68)

Sodba z dne 26. novembra 2009, Komisija/Irska (C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736)

Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland Limited/Minister for Communications, Marine and Natural Resources in drugi ter Kärntner Landesregierung in drugi (združeni zadevi C-293/12 in C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238)

Sodba z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen in Secretary of State for the Home Department/Tom Watson in drugi (združeni zadevi C-203/15 in C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970)

Navedene določbe nacionalnega prava

Communications (Retention of Data) Act 2011 (zakon o komunikacijah (hramba podatkov) iz leta 2011, v nadaljevanju: zakon iz leta 2011)

Izrecni namen sprejetja zakona iz leta 2011 je bil uveljavitev Direktive iz leta 2006. S členom 3 zakona je zahtevano, da vsi ponudniki storitev za obdobje dveh let hranijo „podatke telefonije v fiksnem omrežju in podatke mobilne telefonije“. To so podatki, s katerimi se prepoznava vir in cilj komunikacije ter datum in čas njenega začetka in konca, vrsta zadevne komunikacije ter vrsta in zemljepisna lega uporabljene komunikacijske opreme. Vsebina komunikacije ne spada v to vrsto podatkov.

Do shranjenih podatkov je mogoče dostopati in jih je mogoče razkriti na podlagi zahteve za razkritje. Člen 6 zakona iz leta 2011 določa pogoje, pod katerimi je mogoče vložiti zahtevo za razkritje, v odstavku 1 pa je določeno, da lahko pripadnik An Garda Síochána na položaju, ki ni nižji od položaja chief superintendent (glavni načelnik), vloži zahtevo za razkritje, če je prepričan, da so podatki zahtevani za, med drugim, preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon hudih kaznivih dejanj. Kot „huda kazniva dejanja“ so opredeljena dejanja, ki se kaznujejo s kaznijo zavora najmanj pet let, in tudi druga kazniva dejanja iz Priloge 1 k zakonu.

Med nadzorne mehanizme, določene z zakonom iz leta 2011, spadajo pritožbeni postopek iz člena 10 tega zakona in dolžnosti „imenovanega sodnika“ iz člena 12, katerega naloga je nadzor nad izvajanjem določb zakona.

Na podlagi notranje politike je predstojnik An Garda Síochána – direktor policije – odločil, da morajo biti zahteve za razkritje podatkov telefonije, vložene na podlagi zakona iz leta 2011, obravnavane centralizirano, s strani enega samega glavnega načelnika. Glavni načelnik, ki je bil odgovoren za razkritje podatkov, je bil vodja varnostnega in obveščevalnega oddelka An Garda Síochána, in on na koncu odloči, ali se na ponudnika komunikacijskih storitev naslovi zahteva za razkritje podatkov na podlagi določb zakona iz leta 2011. Ustanovljena je bila majhna neodvisna enota, znana pod nazivom Telecommunications Liaison Unit (enota za telekomunikacijske povezave, v nadaljevanju: TLU), za podporo nalogam glavnega načelnika in za delovanje kot edina kontaktna točka s ponudniki storitev.

V obdobju, upoštevnem za to preiskavo, je moral na prvi stopnji vse zahteve za razkritje odobriti superintendent (načelnik) (ali inšpektor, ki je opravljal to funkcijo), nato pa so bile poslane v obdelavo TLU. Preiskovalci so morali v zahtevo vključiti dovolj podrobnosti, da je bila možna odločitev ob polnem poznavanju zadeve, in upoštevati, da bo glavni načelnik morda moral pozneje utemeljiti odločitev na sodišču ali pri imenovanem sodniku High Court (višje sodišče, Irska). TLU in glavni načelnik morata preveriti zakonitost, sorazmernost in potrebnost zahtev za razkritje, ki jih vložijo pripadniki An Garda Síochána. Zahteve, ki niso bile skladne z zakonskimi zahtevami ali zahtevami notranjih policijskih protokolov, so bile vrnjene v pojasnitev ali predložitev dodatnih informacij. V skladu z Memorandum of Understanding (memorandum o soglasju) z dne 21. maja 2011 ponudniki storitev ne obdelujejo zahtev za podatke, povezanih s klici, ki niso bile podane v skladu s tem postopkom. TLU je podvržena nadzoru tudi s strani Data Protection Commissioner (pooblaščenec za varstvo podatkov, Irska).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožnika (v nadaljevanju: G.D.) je porota marca 2015 spoznala za krivega umora gospe O'H., zaradi česar mu je bila izrečena kazen dosmrtnega zavora. Vseskozi je

zanikal krivdo. Na podlagi pritožbe G.D. se o obsodilni sodbi odloča v postopku pred irskim Court of Appeal (pritožbeno sodišče). G.D. je med sojenjem neuspešno izpodbijal dopustnost nekaterih dokazov tožilstva, ki so temeljili na shranjenih podatkih telefonije.

- 2 G.D. je vložil tožbo v vzporednem civilnem postopku, v katerem izpodbija nekatere določbe zakona iz leta 2011, na podlagi katerih so bili shranjeni metapodatki telefonije ter se je do njih dostopalo. Predlaga, naj se ugotovi, da je zadevna zakonodajna določba neveljavna, da bi se lahko v pritožbi zoper obsodilno sodbo skliceval na to, da se podatki telefonije v postopku zoper njega ne bi smeli upoštevati, zaradi česar naj obsodilna sodba ne bi vzdržala pritožbene presoje. Tožene stranke (v nadaljevanju: država) si prizadevajo za potrditev ugotovitve, da je zakonodaja veljavna.
- 3 High Court (višje sodišče) je s sodbo z dne 6. decembra 2018, Dwyer proti Commissioner of An Garda Síochána & Others [2018] IEHC 685, ugodilo predlogu G.D., naj se ugotovi, da člen 6(1)(a) zakona iz leta 2011 ni skladen s členom 15(1) Direktive 2002/58/ES v povezavi s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- 4 Država se je zoper to sodbo pritožila pri Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska), ki je vložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 5 Supreme Court (vrhovno sodišče) je navedlo, da na odkrivanje nekaterih kategorij hudih kaznivih dejanj in njihov pregon vse bolj vplivajo dokazi, kakršni so bili predloženi v kazenskem postopku zoper G.D. Po izkušnjah Supreme Court (vrhovno sodišče) je bilo mogoče nekatere take zadeve rešiti zgolj zaradi dostopnosti take vrste podatkov, za kakršne gre v tem postopku.
- 6 Supreme Court (vrhovno sodišče) je navedlo, da take zadeve pogosto vključujejo huda kazniva dejanja, katerih žrtve so ženske, otroci in druge ranljive osebe, in da storilca ne bi bilo mogoče odkriti ali preganjati brez take vrste dokazov, za kakršne gre v obravnavani zadevi. Supreme Court (vrhovno sodišče) je ugotovilo, da se – tako kot v primeru G.D. – telefonija sama uporablja za privabljanje ranljivih oseb ali za njihovo siceršnje izkoriščanje.
- 7 Supreme Court (vrhovno sodišče) poudarja, da ni mogoče dostopati do tega, kar ni bilo shranjeno. Če ne bi bila dovoljena univerzalna hramba metapodatkov, ne glede na stabilnost kakršne koli ureditve dostopa, številnih od teh hudih kaznivih dejanj ne bi odkrili ali uspešno preganjali.
- 8 Ugotovitve Supreme Court (vrhovno sodišče) glede dejanskega stanja so take:
 - (i) alternativne oblike hrambe podatkov z geografskim lociranjem ali na drug način ne bi bile učinkovite pri doseganju ciljev preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in preгона vsaj nekaterih vrst hudih kaznivih dejanj, poleg tega pa bi lahko povzročile morebitno kršitev drugih pravic posameznika;

- (ii) cilja hrambe podatkov na kakršen koli bolj omejen način, kot je ureditev splošne hrambe podatkov, glede katere veljajo potrebna jamstva, ni mogoče doseči; in
- (iii) če ne bilo ureditve splošne hrambe podatkov, bi bili bistveno ogroženi cilji preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona hudih kaznivih dejanj.

Bistvene trditve strank v postopkih v glavni stvari

- 9 Tožnik trdi, da člen 6(1)(a) zakona iz leta 2011 – v skladu s katerim so se hranili metapodatki telefonije ter se je do njih dostopalo in so bili dovoljeni kot dokaz v kazenskem postopku zoper njega – ni veljaven, ker ni združljiv s členom 15(1) Direktive 2002/58.
- 10 Navaja, da univerzalna hramba podatkov ne glede na jamstva, ki veljajo za dostop do takih podatkov, ni dovoljena. Dalje trdi, da z ureditvijo dostopa ni zagotovljeno zadostno neodvisno varstvo pred neprimernim dostopanjem do podatkov. Navaja, da so jamstva iz zakona iz leta 2011 minimalna ter da z zakonodajo niso določena jasna in natančna pravila o tem, v katerih okoliščinah in pod katerimi pogoji morajo ponudniki storitev omogočiti nacionalnim organom dostop do podatkov, kot zahteva Sodišče. Zlasti naj obstoječi sistem samooverjanja zahtev za razkritje podatkov, ki ga izvaja An Garda Síochána, ne bi ustrežal zahtevam, da sodišče ali neodvisen upravni organ opravi predhoden nadzor zahtev za dostop, kot je določeno v točki 120 sodbe Tele2 Sverige.
- 11 Tožene stranke (v nadaljevanju: država) trdijo, da je zakonodaja veljavna. Navajajo, da je bilo treba za ugotovitev, ali je s pravno ureditvijo sorazmerno varovana pravica do zasebnosti, sprejeti splošen pristop.
- 12 Tožene stranke trdijo, da je bil z zakonom iz leta 2011 vzpostavljen podroben okvir, s katerim je urejeno dostopanje do shranjenih podatkov. Dalje, država trdi, da TLU, ki je pri opravljanju svojih nalog funkcionalno neodvisna od An Garda Síochána, ustreza zahtevi glede „neodvisnega upravnega organa“, ki opravi *ex ante* nadzor zahtev za dostop, in da je ta sistem okrepljen z dodatnimi možnostmi sodnega nadzora, ki ga opravi imenovani sodnik, predpisanega pritožbenega postopka in nadzora sodišča.
- 13 Tožene stranke dalje navajajo, da bi – če bi se na koncu ugotovilo, da zakon iz leta 2011 ni skladen z zakonodajo Unije – moral časovni učinek ugotovitve, o kateri mora odločiti to sodišče, veljati zgolj za naprej. Po njihovih navedbah je to v izjemnih okoliščinah te zadeve – v katerih je bila država v času, ko je v postopku v glavni stvari konec leta 2013 prišlo do dostopa do upoštevnih podatkov, dolžna na podlagi prava Unije uveljaviti določbe Direktive iz leta 2006 in vzdrževati sistem hrambe podatkov, kot je določen v zakonu iz leta 2011 – primerno. Dalje, država trdi, da je to primerno v okoliščinah, v katerih bi ugotovitev neskladnosti brez omejitve učinka znatno vplivala na preiskovanje in pregon hudih kaznivih

dejanj na Irskem, kar zadeva posameznike, ki jim je bilo sojeno in ki so bili obsojeni, ter v zvezi s preiskavami in pregonom, ki tečejo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 14 S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe se prosi za pojasnila glede zahtev iz prava Unije v zvezi s hrambo podatkov za namen boja proti hudim kaznivim dejanjem in glede potrebnih jamstev, s katerimi mora biti urejen dostop do takih podatkov, glede na pristojnost države članice v zvezi s kazenskimi zadevami. Predložitveno sodišče želi prav tako dobiti pojasnila o obsegu in časovnih učinkih ugotovitvene odločbe, če bi do nje prišlo, ki bi bili mogoči v okoliščinah obravnavane zadeve.
- 15 Supreme Court (vrhovno sodišče) ugotavlja, da je bila z zakonom iz leta 2011 določena hramba vseh metapodatkov v skladu z določbami tega zakona, kot je bilo v tistem času jasno zahtevano na podlagi prava Unije. Če je, kot trdi G.D., univerzalna hramba sama po sebi nedovoljena, zakon iz leta 2011 ni skladen s pravom Unije. Če pa je drugi strani, kot trdi država, primeren širši pristop, je treba upoštevati predmet ureditve kot celote, okoliščine, v katerih je dostop dovoljen, ter nato ugotoviti, ali zakon iz leta 2011 pomeni sorazmeren poseg v pravico do zasebnosti, varovano na podlagi prava Evropske unije in z Listino.
- 16 Supreme Court (vrhovno sodišče) priznava, da se o vprašanje dopustnosti dokazov v kazenskem postopku odloča na podlagi nacionalnega prava. Vendar je mogoče vprašanje glede veljavnosti delov zakona iz leta 2011 uveljavljati v civilnem postopku. Dalje, vprašanje dopustnosti dokazov bi bilo treba samo po sebi obravnavati ob upoštevanju ugotovitve neveljavnosti (če bi do nje prišlo) in njene natančne narave, obsega, namena, dometa in časovnega učinka.
- 17 Supreme Court (vrhovno sodišče) zato meni, da je treba Sodišču predložiti zgoraj navedena vprašanja.