

Mål C-140/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 mars 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Supreme Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 mars 2020

Sökande:

G.D.

Svarande:

Commissioner of the Garda Síochána

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Attorney General

Saken i det nationella målet

Detta förfarande avser den rättsordning som har inrättats i Irland med stöd av Communications (Retention of Data) Act 2011 (kommunikationslagen (lagring av uppgifter) 2011), vilken reglerar lagringen av metadata om telekommunikationer och nationella irländska myndigheters åtkomst till dessa, särskilt den irländska polisens (An Garda Síochána) åtkomst i samband med avslöjande, utredning och åtal av allvarliga brott.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Huruvida Communications (Retention of Data) Act 2011, särskilt article 6.1, är oförenlig med artikel 15.1 i direktiv 2002/58/EG.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Är en generell/allmän ordning för lagring av uppgifter som sådan – även om den omfattas av strikta begränsningar för lagring och åtkomst – oförenlig med bestämmelserna i artikel 15 i direktiv 2002/58/EG jämförd med stadgan?
2. Har en nationell domstol – vid prövningen av huruvida den ska bifalla ett yrkande om fastställelse av oförenlighet vad gäller en nationell åtgärd som har genomförts i enlighet med direktiv 2006/24/EG och som tillåter en generell ordning för lagring av uppgifter (som omfattas av nödvändiga strikta kontroller avseende lagring och/eller åtkomst), och särskilt vid bedömningen av huruvida en sådan ordning är proportionerlig – rätt att beakta den omständigheten att tjänsteleverantörer lagligen kan lagra uppgifter för sina egna kommersiella syften och att lagring av uppgifter kan krävas av skäl som avser den nationella säkerheten, vilket inte omfattas av bestämmelserna i direktiv 2002/58/EG?
3. Vilka kriterier bör en nationell domstol tillämpa när den – i samband med fastställandet av huruvida en nationell åtgärd för åtkomst till lagrade uppgifter är förenlig med unionsrätten och särskilt med stadgan om de grundläggande rättigheterna – bedömer huruvida en sådan åtkomstordning inbegriper en oberoende förhandskontroll enligt kraven i EU-domstolens praxis? Kan en nationell domstol i detta sammanhang, när den gör denna bedömning, ta hänsyn till att oberoende granskning eller domstolskontroll tillämpas i efterhand?
4. Är en nationell domstol under alla omständigheter skyldig att fastställa att en nationell åtgärd är oförenlig med bestämmelserna i artikel 15 i direktiv 2002/58/EG, om den nationella åtgärden tillåter en generell ordning för lagring av uppgifter i syfte att bekämpa allvarliga brott och den nationella domstolen mot bakgrund av all tillgänglig bevisning har fastslagit att sådan lagring är både väsentlig och strikt nödvändig för att uppnå målet att bekämpa allvarliga brott?
5. Om en nationell domstol är skyldig att fastställa att en nationell åtgärd är oförenlig med bestämmelserna i artikel 15 i direktiv 2002/58/EG jämförd med stadgan, har den då rätt att begränsa den tidsmässiga verkan av en sådan fastställelse, om den är helt säker på att underlåtenhet att göra detta skulle leda till ”resulterande kaos och skada för det allmänna intresset” (i linje med synsättet i till exempel domen R (National Council for Civil Liberties) mot Secretary of State for Home Department och Secretary of State for Foreign Affairs [2018] EWHC 975, punkt 46)?
6. Får en nationell domstol, som – inom ramen för ett förfarande som har inletts i syfte att främja ett argument som avser tillåtligheten av bevisning i ett brottmål, eller i något annat sammanhang – har anmodats att fastställa att nationell lagstiftning är oförenlig med artikel 15 i direktiv 2002/58/EG och/eller att underlåta att tillämpa denna lagstiftning och/eller att fastställa att tillämpningen av lagstiftningen i fråga har medfört en kränkning av en enskild persons rättigheter, vägra att fastställa detta med avseende på uppgifter som lagrats i enlighet med den

nationella bestämmelsen i fråga, vilken har genomförts i enlighet med den skyldighet som följer av artikel 288 FEUF att i nationell rätt noggrant införliva bestämmelserna i ett direktiv, eller får den begränsa fastställelsen till perioden efter det att direktiv 2006/24/EG ogiltigförklarades av EU-domstolen den 8 april 2014?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionen, artiklarna 5.4 och 6.1 samt protokoll nr 21.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 7, 8 och 52.1

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54)

Dom av den 10 februari 2009, Irland mot parlamentet och rådet, C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68

Dom av den 26 november 2009, kommissionen mot Irland, C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736

Dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland Ltd mot Minister for Communications, Marine and Natural Resources m.fl. och Kärntner Landesregierung m.fl., förenade målen C-293/12 och C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238

Dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige AB mot Post- och telestyrelsen och Secretary of State for the Home Department mot Tom Watson m.fl., förenade målen C-203/15 och C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970

Anförda nationella bestämmelser

Communications (Retention of Data) Act 2011 (nedan kallad 2011 års lag).

2011 års lag antogs i det uttryckliga syftet att genomföra 2006 års direktiv. Enligt section 3 i denna lag krävs att alla tjänsteleverantörer lagrar ”uppgifter från telefoni i fasta nät och mobil telefoni” under en period av två år. Detta är uppgifter som identifierar kommunikationskällan, slutmålet för kommunikationen, datum och tid då kommunikationen påbörjas och avslutas, typ av kommunikation samt typ av kommunikationsutrustning som används och dess geografiska placering. Kommunikationernas innehåll ingår inte i denna typ av uppgifter.

Åtkomst till och utlämnande av de lagrade uppgifterna kan beviljas till följd av en begäran om utlämnande. I section 6 i 2011 års lag anges på vilka villkor en begäran om utlämnande kan göras och i subsection 1 föreskrivs att en tjänsteman vid An Garda Síochána med lägst rangen polisintendent får lämna in en begäran om utlämnande, om han eller hon är helt säker på att uppgifterna krävs för bland annat förebyggande, avslöjande, utredning eller åtal av ett allvarligt brott. Med ett ”allvarligt brott” avses ett brott för vilket straffet är fängelse i minst fem år och även de brott som förtecknas i schedule 1 till samma lag.

De tillsynsmekanismer som föreskrivs i 2011 års lag omfattar det klagomålsförfarande som anges i s. 10 i denna lag och de skyldigheter som åligger en ”utsedd domare” enligt s. 12, vilken har i uppgift att kontrollera genomförandet av bestämmelserna i denna lag.

Som en intern policy har Garda Commissioner, det vill säga chefen för An Garda Síochána, beslutat att ansökningar om utlämnande av telefoniuppgifter som inges i enlighet med 2011 års lag ska handläggas centralt av en och samma polisintendent. Den kriminalintendent som getts ansvaret för frågor som rör utlämnande av uppgifter är chefen för säkerhets- och underrättelseavdelningen vid An Garda Síochána, och det är han eller hon som i sista hand beslutar huruvida en begäran om utlämnande ska inges till kommunikationstjänsteleverantörerna i enlighet med bestämmelserna i 2011 års lag. En liten oberoende enhet kallad Telecommunications Liaison Unit (TLU) har inrättats för att bistå kriminalintendenten i detta arbete och för att fungera som enda kontaktpunkt med tjänsteleverantörerna.

Vid den tidpunkt som är relevant i förevarande utredning behövde alla begäranden om utlämnande först godkännas av en poliskommissarie (eller en polisinspektör) innan de sändes till TLU för handläggning. Utredarna hade fått anvisningar om att lämna tillräckligt detaljerade uppgifter i begäran för att möjliggöra ett välgrundat beslut och att ha i åtanke att polisintendenten senare kunde komma att behöva motivera beslutet i domstol eller inför den utsedda domaren i High Court. TLU och kriminalintendenten hade i uppgift att kontrollera att de begäranden om utlämnande som ingavs av tjänstemän vid An Garda Síochána var lagenliga, proportionerliga och nödvändiga. Begäranden som bedömdes inte uppfylla kraven i lagen eller i An Garda Síochánas interna protokoll återsändes för klargöranden eller ytterligare information. Enligt ett samförståndsavtal som ingicks i maj 2011 skulle tjänsteleverantörer inte behandla begäranden om telefonsamtalsrelaterade uppgifter som inte inkommit genom detta förfarande. TLU är också föremål för

revision, som utförs av Data Protection Commissioner (den irländska datatillsynsmyndigheten).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 I mars 2015 dömdes sökanden (G.D.) av en jury till livstidsfängelse för mordet på O'H. Han har hela tiden förnekat att han är skyldig. Domen har överklagats av G.D. och överklagandet är anhängigt vid Court of Appeal. Under juryrättegången bestred G.D. utan framgång att viss bevisning i åtalet vilken grundades på lagrade telefoniuppgifter kunde tillåtas.
- 2 Talan i förevarande parallella civilmål har väckts av G.D., som har bestritt vissa bestämmelser i 2011 års lag, vilka låg till grund för lagringen av och åtkomsten till ifrågavarande telefonimetadata. Han vill att den relevanta lagbestämmelsen ska ogiltigförklaras, så att han i överklagandet av sin dom kan göra gällande att bevisningen i form av telefoniuppgifter inte borde ha tillåtits vid juryrättegången, vilket gör hans dom osäker. Svaranden (staten) vill ha ett fastställande av att lagstiftningen fortsatt är giltig.
- 3 Genom beslut av den 6 december 2018, Dwyer mot Commissioner of An Garda Síochána m.fl. [2018] IEHC 685, biföll High Court G.D.:s yrkande om fastställelse av att s. 6.1 a i 2011 års lag är oförenlig med artikel 15.1 i direktiv 2002/58/EG jämförd med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 4 Staten överklagade detta beslut till Supreme Court, som har lämnat in förevarande begäran om förhandsavgörande.
- 5 Supreme Court har angett att den är medveten om att bevisning av det slag som lades fram i brottmålet mot G.D. får allt större betydelse när det gäller att avslöja och väcka åtal för vissa kategorier av allvarliga brott. Enligt Supreme Courts erfarenheter har en del sådana mål klarats upp endast tack vare tillgången till den typ av uppgifter som avses i detta förfarande.
- 6 Supreme Court har angett att sådana mål ofta avser grova brott mot kvinnor, barn och andra sårbara personer och att det inte vore möjligt att avslöja eller väcka åtal mot gärningsmannen utan ifrågavarande slag av bevisning. Supreme Court har påpekat att liksom i G.D.:s fall används telefonin som sådan för grooming eller för att på annat sätt utnyttja sårbara personer.
- 7 Supreme Court har betonat att det inte är möjligt att få åtkomst till det som inte har lagrats. Om allmän lagring av metadata inte tilläts oavsett vilket skydd en åtkomstordning än erbjuder, skulle många av dessa allvarliga brott inte kunna avslöjas eller leda till åtal.
- 8 Supreme Court har fastställt följande faktiska omständigheter:

- i) Alternativa former av uppgiftslagring, med användning av geografisk målinriktning eller annat, skulle vara ineffektiva när det gäller att uppnå målen att förebygga, utreda, avslöja och åtala för åtminstone vissa typer av allvarliga brott och skulle dessutom kunna föranleda potentiella kränkningar av andra rättigheter för enskilda.
- ii) Målsättningen att lagra uppgifter genom mindre ingripande medel än de som används inom en ordning för generell lagring av uppgifter vilken omfattas av nödvändiga skyddsåtgärder är ogenomförbar.
- iii) Målsättningarna att förebygga, utreda, avslöja och åtala för allvarliga brott skulle i hög grad komprometteras i avsaknad av en ordning för generell lagring av uppgifter.

Parternas huvudargument

- 9 Sökanden har hävdad att section 6.1 a i 2011 års lag, som låg till grund för lagringen av och åtkomsten till de telefonimetadata som tilläts som bevisning i brottmålet mot honom, är ogiltig, eftersom den är oförenlig med artikel 15.1 i direktiv 2002/58.
- 10 Han har hävdad att allmän lagring av uppgifter är otillåten, oavsett vilka skyddsåtgärder som har inrättats för åtkomst till uppgifterna. Han har vidare hävdad att det oberoende skydd mot olämplig åtkomst till uppgifter som åtkomstordningen erbjuder är otillräckligt. Han har hävdad att de skyddsåtgärder som föreskrivs i 2011 års lag är minimala och att lagstiftningen inte innehåller några tydliga och exakta regler för under vilka omständigheter och på vilka villkor tjänsteleverantörerna måste ge nationella myndigheter åtkomst till uppgifter, såsom det krävs enligt EU-domstolens praxis. Han anser framför allt att det befintliga system med självcertifiering av begäranden om utlämnande av uppgifter som An Garda Síochána tillämpar inte uppfyller kravet att begäranden om åtkomst ska vara föremål för en förhandskontroll som utförs av antingen en domstol eller en oberoende myndighet, såsom det fastslås i punkt 120 i domen Tele2 Sverige.
- 11 Svarandena (staten) har hävdad att lagstiftningen är giltig. De har hävdad att ett övergripande angreppssätt måste tillämpas för att avgöra huruvida rättsordningen skyddar rätten till integritet på ett proportionerligt sätt.
- 12 Svarandena har hävdad att i 2011 års lag fastställs en detaljerad ram som reglerar åtkomsten till lagrade uppgifter. Staten har vidare hävdad att TLU, som är funktionellt oberoende av An Garda Síochána i utförandet av sina uppgifter, uppfyller kravet på en ”oberoende myndighet” som utför en förhandskontroll av begäranden om tillgång och att detta system förstärks genom ytterligare lager av domstolstillsyn som tillhandahålls genom den utsedda domaren, det föreskrivna klagomålsförfarandet och domstolskontroll.

- 13 Svarandena har vidare hävdad att om 2011 års lag sist och slutligen skulle anses oförenlig med unionsrätten, bör en eventuell fastställelse från Supreme Court endast ha prospektiv verkan. Detta är, anser svarandena, lämpligt under de särskilda omständigheterna i förevarande fall, eftersom staten vid den tidpunkt i slutet av 2013 då åtkomst gavs till de i brottmålet relevanta uppgifterna var tvungen att enligt unionsrätten genomföra bestämmelserna i 2006 års direktiv och upprätthålla ett system för uppgiftslagring av det slag som föreskrevs i 2011 års lag. Staten har vidare hävdad att detta är lämpligt under omständigheter där en fastställelse av oförenlighet utan någon begränsning av verkningarna skulle få betydande konsekvenser för utredningen och åtal av allvarliga brott i Irland både vad gäller personer som har prövats och dömts och vad gäller pågående utredningar och åtal.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 14 Syftet med denna begäran om förhandsavgörande är att erhålla ett klaggörande av de unionsrättsliga kraven avseende lagring av uppgifter i syfte att bekämpa allvarliga brott och de nödvändiga skyddsåtgärder som krävs för att reglera åtkomsten till sådana uppgifter, mot bakgrund av medlemsstaternas befogenheter i frågor som rör brottslighet. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i räckvidden och de tidsmässiga verkningarna av en eventuell fastställelse som skulle kunna beviljas under omständigheterna i förevarande mål.
- 15 Supreme Court har påpekat att i 2011 års lag föreskrivs om lagring av alla metadata som uppfyller villkoren i den, såsom det vid den tidpunkten krävdes enligt unionsrätten. Om emellertid allmän lagring, såsom G.D. har hävdad, som sådan är otillåten, är 2011 års lag oförenlig med unionsrätten. Om å andra sidan ett vidare angreppssätt bör tillämpas, såsom staten har hävdad, då är det nödvändigt att överväga målsättningarna med ordningen som helhet och de omständigheter under vilka åtkomst är tillåten samt avgöra huruvida 2011 års lag utgör ett proportionerligt ingrepp i den rätt till integritet som garanteras i unionsrätten och stadgan.
- 16 Supreme Court erkänner att frågan om huruvida bevisning i ett brottmål är tillåtlig ska avgöras enligt nationell rätt. Frågan om huruvida vissa delar av 2011 års lag är giltiga är dock en fråga som kan prövas inom ramen för ett civilmål. Dessutom skulle själva frågan om bevisningens tillåtlighet behöva prövas mot bakgrund av ett (eventuellt) konstaterande om ogiltighet och detta konstaterandes exakta art, omfattning, grund, innebörd och tidsmässiga verkan.
- 17 Supreme Court anser följaktligen att det är nödvändigt att ställa de ovan angivna frågorna till EU-domstolen för ett förhandsavgörande.