

Kohtuasi C-512/18

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

3. august 2018

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Conseil d'État (Prantsusmaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

26. juuli 2018

Kaebuse esitajad:

French Data Network

La Quadrature du Net

Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs

Vastustajad:

Premier ministre

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

[...]

Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

(Õigusemõistmise osakond, 10. ja 9. koja vaheline erikogu)

[...]

[...]

Võttes arvesse järgnevat menetlust:

Kokkuvõtlikus hagiavalduses, hagiavalduse täienduses ning neljas muus menetlusedokumentis, mis on Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtuvaidluste kantseleis registreeritud 1. septembril ja 27. novembril 2015, 24. mail 2016, 25. juulil 2016, 7. veebruaril

2017 ja 10. juulil 2018, paluvad French Data Network, Quadrature du Net ja Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs Conseil d'État'l (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu):

1°) tühistada Premier ministre'i (Prantsusmaa peaminister) vaikimises väljenduv otsus jätta rahuldamata kaebuse esitajate taotlus tunnistada kehtetuks posti ja elektroonilise side seadustiku (code des postes et des communications électroniques) artikkel R. 10-13 ja 25. veebruari 2011. aasta dekreet nr 2011-219.

2°) kohustada peaministrit nende sätete kehtetuks tunnistamiseks;

3°) [...].

Need ühendused leiavad, et sätted, mille kehtetuks tunnistamist taotletakse, on õigusvastased, kuna need on kehtestatud Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate selliste seadusesätete rakendamiseks, mis piiravad ebaproportsionaalselt õigust era- ja perekonnaelu puutumatusel, õigust isikuandmete kaitsele ja sõnavabadust, mis on tagatud põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11, ning on vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiivi 2002/58/EÜ artikli 15 lõikega 1, nagu Euroopa Liidu kohus seda on tõlgendanud.

Vastustaja vastuses, mis on registreeritud 10. juunil 2016, palub Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (justiitsminister) kaebuse rahuldamata jätta. Ta leiab, et kaebuses esitatud väited ei ole põhjendatud. [lk 2]

Vastustaja vastuses, mis on registreeritud 20. juunil 2018, palub peaminister kaebuse rahuldamata jätta. Ta leiab, et kaebuses esitatud väited ei ole põhjendatud.

Menetluse astumise avalduses, mis on registreeritud 8. veebruaril 2016, paluvad Privacy International ja Center for Democracy and Technology Conseil d'État'l (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebused rahuldada. Nad leiavad, et:

- vaidlustatud sätted ei ole kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga;
- vaidlustatud sätted on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8.

[...];

Võttes arvesse:

- Euroopa Liidu põhiõiguste hartat;
- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/31/EÜ;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiivi 2002/58/EÜ;
- posti ja elektroonilise side seadustikku;
- 21. juuni 2004. aasta seadust nr 2004-575 (loi n° 2004-575 du 21 juin 2004);
- 18. detsembri 2013. aasta seadust nr 2013-1168 (loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013);
- 25. veebruari 2011. aasta dekreeti nr 2011-219 (décret n° 2011-219 du 25 février 2011);
- Euroopa Liidu kohtu 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsust *Tele2 Sverige AB vs. Post-och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vs. Tom Watson jt* (C-203/15 ja C-698/15);
- halduskohtumenetluse seadustikku (code de justice administrative);

[...]

Pidades silmas järgnevat:

1. Privacy International'il ja Center for Democracy and Technology'l on huvi vaidlustatud otsuse tühistamise vastu. Niisiis on nende menetlusse astumine lubatav.
2. French Data Network, Quadrature du Net ja Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs taotlesid peaministrilt posti ja elektroonilise side seadustiku artikli R. 10-13 ning 25. veebruari 2011. aasta dekreeti, mis käsitleb internetis avaldatud teabesisu loomises osalenud isikute tuvastamist võimaldavate andmete säilitamist ja edastamist (décret du 25 février 2011 relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne), kehtetuks tunnistamist. Need kolm ühendust vaidlustavad peaministri vaikimises seisneva keelduva otsuse. [lk 3]
3. Pädev asutus, kellele esitatakse taotlus õigusvastase eeskirja kehtetuks tunnistamiseks, peab seda tegema nii juhul, kui kõnealune eeskiri oli õigusvastane juba selle allkirjastamise kuupäeval kui ka juhul, kui õigusvastasus tuleneb selle kuupäevaga võrreldes hilisematest õiguslikest või faktilistest asjaoludest, välja arvatud juhul, kui tegemist on vormi- ja menetlusvigadega.

Posti ja elektroonilise side seadustiku artikli R. 10-13 kehtetuks tunnistamisest keeldumine:

4. Posti ja elektroonilise side seadustiku artikli L. 34-1 kohaldamisele kuuluvas redaktsioonis on sätestatud: „I. – Käesolevat artiklit kohaldatakse isikuandmete töötlemisele üldsusele elektrooniliste sideteenuste osutamisel; eelkõige kohaldatakse seda andmete kogumist ja tuvastusseadmeid toetavate võrkude

suhtes./ II.- Elektrooniliste sideteenuste pakkujad ja iseäranis isikud, kelle tegevuseks on interneti teel üldsusele teabe edastamise võimaluste pakkumine, kustutavad või muudavad anonüümseks kõik liiklusandmed kui lõigetes III, IV, V ja VI ei ole sätestatud teisiti./ Üldkasutatavaid elektroonilisi sideteenuseid osutavad isikud korraldavad eelmises lõigus sätestatud arvestades oma tegevuse selliselt, et neil on võimalik vastata pädevate asutuste taotlustele. / Isikud, kes põhilise või kaasneva majandus- või kutsetegevusena pakuvad, sealhulgas tasuta, avalikkusele ühendust, mis võimaldab võrgule juurdepääsu teel interneti kaudu toimuvat andmevahetust, peavad järgima käesoleva artikli kohaselt elektrooniliste sideteenuste pakkujate suhtes kohaldatavaid sätteid./ III.- Kuritegude või intellektuaalomandi seadustiku (code de la propriété intellectuelle) artiklis L. 336-3 sätestatud kohustuse rikkumise uurimiseks, tuvastamiseks ja menetlemiseks või karistusseadustiku (code pénal) artiklites 323-1 kuni 323-3-1 nimetatud automatiseeritud andmetöötlussüsteemi kahjustamise ennetamiseks ning üksnes eesmärgiga teha need andmed vajaduse korral kättesaadavaks kohtule või intellektuaalomandi seadustiku artiklis L. 331-12 nimetatud asutusele või kaitseseadustiku (code de défense) artiklis 2321-1 nimetatud riiklikule infosüsteemide turvalisuse asutusele, võib teatud tehniliste andmete kustutamise või anonüümseks muutmise peatada kuni üheks aastaks. Nende andmete kategooriad ja nende säilitamise tähtaeg, samuti riigi taotlusel nende teenusepakkujate poolt konkreetselt sellega seonduvalt osutatavate teenustega kaasnevate tuvastatavate lisakulude hüvitamise kord kehtestatakse vastavalt pakkuja tegevusele ja side iseloomule ning lõikes VI sätestatud ulatuses Conseil d'État dekreediga, mis võetakse vastu pärast riikliku informaatika ja vabaduste komisjoni arvamuse saamist.“ Sama seadustiku artikkel R. 10-13, mille kehtetuks tunnistamist kaebuse esitajad taotleavad, on kehtestatud eelnimetatud artikli L. 34-1 lõike III sätete rakendamiseks ja seal loetletakse muu hulgas andmed, mida elektroonilise side teenuste pakkujad peavad säilitama ning määratakse nende säilitamise tähtajaks üks aasta.

5. Esiteks, vastupidi menetlusse astunud isikute väidetule, ei ole asjaolu, et eelmises punktis kirjeldatud andmete säilitamise kohustus on üldine ega piirdu konkreetsete isikute või asjaoludega, iseenesest vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 8 tulenevate nõuetega.

6. Teiseks, ühelt poolt on Euroopa Liidu lepingu artiklis 4 sätestatud, et liit „austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.“ Euroopa Liidu põhiõiguste harta [lk 4] artiklis 51 on sätestatud: „1. Harta sätted on subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. [...] 2. Harta ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades määratletud pädevust ja ülesandeid“. Artiklis 54 on sätestatud: „Harta sätteid ei või tõlgendada nii, nagu õigustaksid need tegevust või toimingut, mille eesmärk on mõne hartaga tunnustatud õiguse või vabaduse tühistamine [...]“.

7. Teisalt, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris, mis on vastu võetud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 95 (millest sai hiljem Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114) alusel, lähtub soovist lähendada liikmesriikide seadusandlust siseturu loomise ja selle toimimise võimaldamise eesmärgil. Seda direktiivi kohaldatakse, nagu artikli 3 lõikes 1 sätestatud, „isikuandmete töötlemise suhtes, mis toimub seoses üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutamisega ühenduse üldkasutatavates sidevõrkudes“. Artikli 1 lõikes 3 on aga märgitud, et seda „ei kohaldata tegevuse suhtes, mis jääb väljapoole Euroopa Ühenduse asutamislepingu reguleerimisala, [...] ja igal juhul sellise tegevuse suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku (kaasa arvatud riigi majanduslik heaolu, kui tegevus on seotud riigi julgeolekuga) ja riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas“. Lisaks on selle artiklis 15 sätestatud: „Liikmesriigid võivad võtta seadusandlikke meetmeid, millega piiratakse käesoleva direktiivi artiklites 5 ja 6, artikli 8 lõigetes 1, 2, 3 ja 4 ning artiklis 9 sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, kui selline piiramine on vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne abinõu selleks, et kaitsta direktiivi 95/46/EÜ artikli 13 lõikes 1 nimetatud riiklikku julgeolekut (s.t riigi julgeolekut), riigikaitset, avalikku korda, kriminaalkuritegude või elektroonilise sidesüsteemi volitamata kasutamise ennetamist, uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist. Selleks võivad liikmesriigid muu hulgas võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmete säilitamine piiratud aja jooksul käesolevas lõikes sätestatud põhjustel. Kõik käesolevas lõikes osutatud meetmed on kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtetega, kaasa arvatud Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõigetes 1 ja 2 osutatud põhimõtetega“. Liikmesriikidel on niisiis lubatud riigi julgeoleku tagamise või kuritegude vastase võitluse eesmärgil sätestada erandeid iseäranis selle direktiivi artikli 5 lõikest 1 tulenevatest isikuandmete konfidentsiaalsuse ja nendega seotud liiklusandmete konfidentsiaalsuse tagamise kohustusest.

Andmete üldiselt ja vahet tegemata säilitamise kohustus:

8. Euroopa Liidu Kohus leidis 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuses *Tele2 Sverige AB vs. Post-och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vs. Tom Watson jt* (C-203/15 ja C-698/15), et selle direktiivi artikli 15 lõiget 1 „tuleb harta artikleid 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõiget 1 arvesse võttes tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ette kõiki elektroonilise side vahendeid puudutava kohustuse säilitada üldiselt ja vahet tegemata kõikide abonentide ja registreeritud kasutajate kõik liiklusandmed [lk 5] ja asukohaandmed“.

9. Esiteks on ilmne, et selline andmete ennetav ja vahet tegemata säilitamine võimaldab kohtul saada isiku poolt sõnumite edastamisega seotud andmeid enne kui isikut kuriteos kahtlustama hakatakse. Andmete selline säilitamine on niisiis kuritegude uurimiseks, tuvastamiseks ja menetlemiseks erakordselt tõhus lahendus.

10. Teiseks, nagu Euroopa Liidu Kohus oma 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuses välja tõi, kuna andmete selline säilitamine ei too kaasa sideseansside sisu avaldamist, ei kahjusta see harta artiklites 7 ja 8 nimetatud õiguste „põhisisu“. Lisaks on Euroopa Kohus hiljem oma 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15 märkinud, et need õigused „ei ole siiski absoluutsed eelisõigused“ ning liidu üldisest huvist lähtuv eesmärk võib õigustada harta nende põhiõiguste riiveid, isegi kui need on rasked, olles märkinud, et „avaliku julgeoleku kaitse [aitab] kaasa ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmisele“ ning et „harta artiklis 6 [on] ette nähtud, et igapäev on õigus mitte üksnes vabadusele, vaid ka turvalisusele“.

11. Neil asjaoludel tekib esimene liidu õiguse tõlgendamisega seotud probleem seoses küsimusega, kas seda lubava 12. juuli 2002. aasta direktiivi artikli 15 lõike 1 alusel teenuseosutajatele pandud kohustust andmeid üldiselt ja vahet tegemata säilitada, tuleks, pidades silmas eeskätt ühendusandmete kogumise ja kasutamise seonduvaid tagatisi ja kontrollimehhanisme, vaadelda sekkumisena, mis on põhjendatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 6 tagatud õigusega turvalisusele ja riigi julgeoleku kaitsmise vajadusega, mille eest vastutavad Euroopa Liidu lepingu artikli 4 kohaselt ainult liikmesriigid.

25. veebruari 2011. aasta dekreeidi 1. peatüki sätete kehtetuks tunnistamisest keeldumine:

12. Usaldust digitaalmajanduses käsitleva 21. juuni 2004. aasta seaduse (loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique) artikli 6 lõike II esimeses lõigus on sätestatud, et isikud, kes pakuvad juurdepääsu interneti teel üldsusele andmete edastamise teenustele ning füüsilised või juriidilised isikud, kes, isegi kui nad teevad seda tasuta, tagavad interneti teel üldsusele andmete edastamise teenuste kaudu üldsusele edastamise eesmärgil nende teenuste kasutajate poolt edastatud signaalide, tekstide, piltide, helide või mis tahes liiki sõnumite salvestamise, „koguvad ja säilitavad andmeid, mis võimaldavad tuvastada kõik nende poolt osutatavate teenuste sisu või selle osa loomises osalenud isikud“. Lõike II kolmandas lõigus on sätestatud, et kohus võib neilt isikutelt nõuda esimeses lõigus nimetatud andmeid. Lõike II viimases lõigus on sätestatud, et Conseil d'État „määrab kindlaks esimeses lõigus nimetatud andmed ja nende säilitamise tähtaja ja korra“. Selleks on vastu võetud 25. veebruari 2011. aasta dekreeidi 1. peatükk.

13. 21. juuni 2004. aasta seaduse artikli 6 lõige II, mis paneb üksnes sisu loomisega seotud andmete kogumise ja säilitamise kohustuse, ei kuulu 12. juuli 2002. aasta direktiivi kohaldamisalasse, kuna selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda ainult „isikuandmete töötlemise suhtes, mis toimub seoses [lk 6] üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutamisega ühenduse üldkasutatavates sidevõrkudes“.

14. Seevastu kuulub 21. juuni 2004. aasta seaduse artikli 6 lõike II sätete suhtes kohaldamisele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiiv

2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul, mille eesmärk on artikli 1 lõike 1 kohaselt „kaasa aidata siseturu nõuetekohasele toimimisele, tagades infoühiskonna teenuste vaba liikumise liikmesriikide vahel“. Selle direktiivi artiklid 12 ja 14 puudutavad vastavalt üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujate ning teabe talletamise teenuse pakkujate poolt osutatavaid teenuseid. Direktiivi artikli 15 lõikes 1 on sätestatud: „Liikmesriigid ei kehtesta artiklites 12, 13 ja 14 käsitletud teenuste osutajatele üldist kohustust jälgida teavet, mida nad edastavad või talletavad, ega üldist kohustust otsida ebaseaduslikku tegevust näitavaid fakte ja asjaolusid.“ Nimetatud artikli lõikes 2 on sätestatud: „Liikmesriigid võivad kehtestada infoühiskonna teenuse osutajatele kohustuse kiiresti teatada pädevatele ametivõimudele nende teenuse saajate väidetavalt ebaseaduslikest tegevustest või pakutavast teabest või kohustuse edastada pädevatele asutustele nende taotluse põhjal teavet, mis võimaldab identifitseerida nende teenuse saajaid, kellega teenuseosutajal on talletamise kohta lepingud“. Direktiivis ei ole niisiis sätestatud sisu loomisega seotud andmete säilitamise põhimõttelist keeldu, millest võiks kõrvale kalduda vaid erandina.

15. Teine Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisega seotud probleem tekib seoses küsimusega, kas 8. juuni 2000. aasta direktiivi eelviidatud sätteid tuleks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 6, 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõike 1 valguses tõlgendada nii, et need lubavad liikmesriigil kehtestada riigisiseseid normid, millega pannakse punktis 12 nimetatud isikutele kohustus säilitada andmeid, mis võimaldavad tuvastada kõik nende poolt osutatavate teenuste sisu või selle osa loomises osalenud isikud, et kohus saaks vajaduse korral nõuda nende andmete esitamist tsiviil- või karistusõiguslikku vastutust reguleerivate sätete kohaldamiseks.

16. Punktides 11 ja 15 sõnastatud kaks küsimust on Conseil d'État'le (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud kaebuse täieliku lahendamise seisukohast otsustava tähtsusega. Nagu öeldud, puudutavad need Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisega seotud tõsisemad raskused. Seetõttu tuleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole ning peatada kaebuse esitanud ühenduste kaebuse menetlus kuni Euroopa Kohtu otsuse tegemiseni.

OTSUSTAB:

Artikkel 1: Lubada Privacy International'il ja Center for Democracy and Technology'l menetlusse astuda. [lk 7]

Artikkel 2: Peatada French Data Network'i, Quadrature du net'i ja Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs'i kaebuse menetlus kuni järgmiste küsimuste kohta Euroopa Kohtu otsuse tegemiseni:

1. Kas elektrooniliste sideteenuste pakkujatele seda lubavate 12. juuli 2002. aasta direktiivi artikli 15 lõike 1 sätete alusel pandud andmete üldise ja vahet tegemata säilitamise kohustust tuleks, võttes iseäranis arvesse nende ühendusandmete kogumise ja kasutamisega seotud tagatise ja kontrollimehhanisme, käsitada riivena, mis on põhjendatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 6 tagatud õigusega turvalisusele ja riigi julgeoleku kaitsmise vajadusega, mille eest vastutavad Euroopa Liidu lepingu artikli 4 kohaselt ainult liikmesriigid?

2. Kas 8. juuni 2000. aasta direktiivi sätteid tuleks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 6, 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõiget 1 arvestades tõlgendada nii, et need lubavad liikmesriigil kehtestada riigisisised normid, millega pannakse isikutele, kes pakuvad juurdepääsu interneti teel üldsusele andmete edastamise teenustele, ning füüsilistele või juriidilistele isikutele, kes tagavad, isegi kui nad teevad seda tasuta, interneti teel üldsusele andmete edastamise teenuste kaudu üldsusele edastamise eesmärgil nende teenuste kasutajate poolt edastatud signaalide, tekstide, piltide, helide või mis tahes liiki sõnumite salvestamise, kohustus säilitada andmeid, mis võimaldavad tuvastada kõik nende poolt osutatavate teenuste sisu või selle osa loomises osalenud isikud, et kohus saaks vajaduse korral nõuda nende andmete esitamist tsiviil- või karistusõiguslikku vastutust reguleerivate sätete kohaldamiseks?

Artikkel 3: [...] [lk 8]

[...]