

Predmet C-512/18

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

3. kolovoza 2018.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

26. srpnja 2018.

Tužitelj:

French Data Network

La Quadrature du Net

Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs

Tuženik:

Premier ministre

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

[omissis]

Conseil d'État (Državno Vijeće) odlučujući u postupku

(Odjel za sporove, zajedničko deveto i deseto vijeće)

[omissis]

[omissis]

Uzimajući u obzir sljedeći postupak:

Skraćenom tužbom, dodatnim podneskom i četirima drugim podnescima, zaprimljenima 1. rujna i 27. studenoga 2015., 24. svibnja 2016., 25. srpnja 2016., 7. veljače 2017. i 10. srpnja 2018. u tajništvu za sporove Conseila d'État (Državno

Vijeće), French Data Network, Quadrature du Net i Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs od Conseil d'État (Državno Vijeće) zahtijevaju da:

1. poništi, zbog prekoračenja ovlasti, prešutnu odluku o odbijanju koja je posljedica šutnje Premier ministre (predsjednik vlade) vezano uz njihov zahtjev za stavljanje izvan snage članka R. 10-13 code des postes et des communications électroniques (Zakonik o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama) i décret n° 2011-219 du 25 février 2011 (Uredba br. 2011-219 od 25. veljače 2011.);
2. naloži predsjedniku vlade da stavi izvan snage te odredbe;
3. [omissis].

Te udruge tvrde da su odredbe čije je stavljanje izvan snage zatraženo nezakonite jer su donesene za primjenu zakonodavnih odredaba koje, s obzirom na to da su obuhvaćene područjem primjene prava Europske unije, na neproporcionalan način narušavaju pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, pravo na zaštitu osobnih podataka i slobodu izražavanja, kako su zajamčeni člancima 7., 8. i 11. Povelje o temeljnim pravima, i jer povređuju članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. kako ga je protumačio Sud Europske unije.

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 10. lipnja 2016., garde des sceaux, ministre de la justice (čuvar državnog pečata, ministar pravosuđa), zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da istaknuti tužbeni razlozi nisu osnovani. [**orig. str. 2.**]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 20. lipnja 2018., predsjednik vlade zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da istaknuti tužbeni razlozi nisu osnovani.

Intervencijskim podneskom, zaprimljenim 8. veljače 2016., Privacy International i Center for Democracy and Technology zahtijevaju da Conseil d'État (Državno Vijeće) prihvati tužbeni zahtjev. Tvrde da:

- osporene odredbe nisu u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima;
- se osporenim odredbama povređuje članak 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

[omissis];

Uzimajući u obzir:

- Povelju Europske unije o temeljnim pravima;
- Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ;
- Direktivu 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000.;

- Direktivu 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002.;
- Zakonik o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama;
- loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 (Zakon br. 2004-575 od 21. lipnja 2004.);
- loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 (Zakon br. 2013-1168 od 18. prosinca 2013.);
- Uredbu br. 2011-219 od 25. veljače 2011.;
- presudu Suda Europske unije od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen i Secretary of State for the Home Department/Tom Watson i drugi (C-203/15 i C-698/15) ;
- code de justice administrative (Zakonik o upravnim sporovima);

[omissis]

Uzimajući u obzir sljedeće:

1. Privacy International i Center for Democracy and Technology u interesu je da se pobijana odluka poništi. Stoga je njihova intervencija dopuštena.
2. French Data Network, Quadrature du Net i Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs zatražili su od predsjednika vlade da stavi izvan snage članak R.10-13 Zakonika o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama i Uredbu od 25. veljače 2011. o zadržavanju i dostavi podataka koji omogućavaju identifikaciju svake osobe koja je doprinijela stvaranju sadržaja objavljenog na internetu. Te tri udruge pobijaju prešutnu odluku o odbijanju koja je posljedica šutnje predsjednika vlade u vezi s njihovim zahtjevom. **[orig. str. 3.]**
3. Nadležno tijelo, kojemu je podnesen zahtjev za stavljanje izvan snage nezakonite uredbe, dužno je taj zahtjev, osim u slučaju formalnih i postupovnih nedostataka kojima je zahvaćena, prihvatiti i kada je ta uredba bila nezakonita od datuma njezina potpisivanja ili kada je nezakonitost posljedica pravnih i činjeničnih okolnosti koje su nastupile nakon tog datuma.

Odbijanje stavljanja izvan snage članka R.10-13 Zakonika o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama:

4. U skladu s člankom L.34-1 Zakonika o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama u primjenjivoj verziji: „*I.- Ovaj se članak primjenjuje na obradu osobnih podataka vezanih uz pružanje javno dostupnih usluga elektroničkih komunikacija; primjenjuje se među ostalim na komunikacijske mreže koje podržavaju prikupljanje podataka i naprave za identifikaciju./ II.- Operatori elektroničkih komunikacija, i osobito osobe čija je djelatnost nuditi pristup javnim internetskim komunikacijskim uslugama, brišu ili anonimiziraju bilo kakav podatak o prometu, podložno odredbama stavaka III.,*

IV., V. i VI./ Osobe koje pružaju javne elektroničke komunikacijske usluge uspostavljaju, poštujući odredbe prethodnog stavka, unutarnje postupke koji omogućavaju da se postupi u skladu sa zahtjevima nadležnih tijela. /Osobe koje, obavljanjem glavne ili sporedne profesionalne djelatnosti, nude javno povezivanje koje omogućuje internetsku komunikaciju posredstvom pristupa na mrežu, uključujući i besplatan pristup, moraju poštovati odredbe koje se primjenjuju na operatore elektroničkih komunikacija u skladu s ovim člankom./ III.- U svrhu istraživanja, utvrđivanja i progona kaznenih djela ili povrede obveze iz članka L. 336-3 code de la propriété intellectuelle (Zakonik o intelektualnom vlasništvu) ili u svrhu sprečavanja ugrožavanja sustava automatizirane obrade podataka predviđenog i kažnjivog člancima 323-1 do 323-3-1 code pénal (Kazneni zakonik), i u cilju omogućavanja, ako to bude potrebno, stavljanja na raspolaganje sudskom tijelu ili visokom tijelu spomenutom u članku L. 331-12 Zakonika o intelektualnom vlasništvu ili Autorité nationale de sécurité des systèmes d'information (Nacionalno tijelo za sigurnost informacijskih sustava) spomenutom u članku L. 2321-1 code de la défense (Zakonika o obrani), operacije kojima je svrha brisanje ili anonimizacija određenih kategorija tehničkih podataka mogu se odgoditi najviše za jednu godinu. Uredba Conseil d'État (Državno Vijeće), donesena nakon što je dobiveno mišljenje Commission nationale de l'informatique et des libertés (Nacionalna komisija za informatiku i slobode), određuje, u granicama utvrđenim u stavku VI., te kategorije podataka i trajanje njihova zadržavanja, ovisno o djelatnosti operatora i naravi komunikacije te načinu naknade mogućih dodatnih odredivih i posebnih troškova usluga koje su s tim u vezi operatori pružali na zahtjev države.". Člankom R. 10-13 tog istog zakonika, čije su stavljanje izvan snage tužitelji zatražili, provode se gore navedene odredbe stavka III. članka L. 34-1, među ostalim, nabrojanjem podataka koje operatori elektroničkih komunikacija trebaju zadržati i određivanjem da se oni moraju zadržati u trajanju od jedne godine.

5. Kao prvo, suprotno onome što tvrde intervenijenti, činjenica da je obveza zadržavanja opisana u prethodnoj točki opće naravi te da nije ograničena na određene osobe ili posebne okolnosti sama po sebi nije protivna zahtjevima koji proizlaze iz odredaba članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

6. Kao drugo, s jedne strane, u skladu s člankom 4. Ugovora o Europskoj uniji, Unija „poštuje temeljne državne funkcije, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti. Nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake države članice”. Članak 51. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [orig. str. 4.] propisuje „1. Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. [...] 2. Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima”. U skladu s njezinim člankom 54.: „Nijedna odredba ove Povelje ne smije se tumačiti kao da podrazumijeva pravo na poduzimanje bilo kakve aktivnosti ili izvršavanja bilo

kakvog djela čiji je cilj uništenje bilo kojeg od prava i sloboda priznatih ovom Poveljom [...]”.

7. S druge strane, Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija, koja je donesena na temelju članka 95. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, koji je danas postao članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, temelji se na želji za usklađivanjem zakonodavstava država članica kako bi se omogućilo uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Njezin je predmet, kako je to navedeno u stavku 1. njezina članka 3. „*obrad[a] osobnih podataka u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga u javnim komunikacijskim mrežama u Zajednici*”. Ali, kako je to navedeno u njezinu članku 1. stavku 3. ona se „*ne primjenjuje na aktivnosti koje su izvan područja primjene Ugovora o osnivanju Europske Zajednice, poput onih obuhvaćenih glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji, te, u svakom slučaju, na aktivnosti koje se odnose na javnu sigurnost, obranu, državnu sigurnost (uključujući gospodarsku dobrobit države kada se aktivnosti odnose na pitanja državne sigurnosti) te na aktivnosti države u području kaznenog prava*”. Nadalje, njezinim člankom 15. propisano je „*Države članice mogu donijeti zakonske mjere kojima će ograničiti opseg prava i obveza koji pružaju članak 5., članak 6., članak 8. stavci 1., 2., 3. i 4., te članak 9. ove Direktive kada takvo ograničenje predstavlja nužnu, prikladnu i razmjernu mjeru unutar demokratskog društva s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti (odnosno državne sigurnosti), obrane, javne sigurnosti te s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela odnosno neovlaštene uporabe elektroničkog komunikacijskog sustava iz članka 13. stavka 1. Direktive 95/46/EZ. S tim u vezi, države članice mogu, između ostalog, donijeti zakonske mjere kojima se omogućuje zadržavanje podataka tijekom ograničenog razdoblja opravdane razlozima određenim u ovom stavku. Sve mjere iz ovog stavka moraju biti u skladu s općim načelima prava Zajednice, uključujući ona iz članka 6. stavaka 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji.*” Države članice tako smiju, iz razloga koji se tiču državne sigurnosti ili borbe protiv kaznenih djela, odstupiti, osobito, od obveze zaštite povjerljivosti osobnih podataka i povjerljivosti s time povezanih podataka o prometu koji proizlaze iz članka 5. stavka 1. Direktive.

Što se tiče obveze općeg i neselektivnog zadržavanja:

8. Svojom presudom od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen i Secretary of State for the Home Department/Tom Watson i drugi* (C-203/15 i C-698/15), Sud Europske unije je presudio da članak 15. stavak 1. te direktive „u vezi s člancima 7., 8. i 11., kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji određuje, u cilju borbe protiv kriminala, opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o **[orig. str. 5.]** prometu i lokaciji svih pretplatnika i registriranih korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije.”

9. S jedne strane, nesporno je to da takvo preventivno i neselektivno zadržavanje omogućava sudskom tijelu pristup podacima koji se odnose na komunikaciju određenog pojedinca prije nego što je osumnjičen da je počinio kazneno djelo. Takvo zadržavanje je stoga neusporedivo korisno za istragu, otkrivanje i progon kaznenih djela.

10. S druge strane, kao što je to naveo Sud Europske unije u svojoj presudi od 21. prosinca 2016., takvo zadržavanje, kada se iz njega ne vidi sadržaj komunikacije, nije takve prirode da se njime može povrijediti „bitan sadržaj” prava iz članaka 7. i 8. Povelje. Usto, Sud je nakon toga naveo, u svojem Mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017., da ta prava „nisu apsolutna prava” i da se ciljem od općeg interesa Unije može opravdati zadiranje, čak i ozbiljno, u ta temeljna prava, navodeći da „zaštita javne sigurnosti pridonosi i zaštiti prava i sloboda drugih osoba” i da „članak 6. Povelje navodi da svatko ima pravo ne samo na slobodu nego i na sigurnost”.

11. U tim uvjetima, prva poteškoća u vezi s tumačenjem prava Europske Unije je pitanje utvrđivanja treba li obvezu općeg i neselektivnog zadržavanja podataka, koja je pružateljima usluga nametnuta ovlašćujućim odredbama članka 15. stavka 1. Direktive od 12. srpnja 2002., ne treba, osobito s obzirom na jamstva i kontrole, koji se potom primjenjuju na prikupljanje i na korištenje tih podataka o spajanju, smatrati zadiranjem koje je opravdano pravom na sigurnost zajamčenim člankom 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i zahtjevima nacionalne sigurnosti, za koje su odgovorne same države članice na temelju članka 4. Ugovora o Europskoj uniji.

Odbijanje stavljanja izvan snage odredaba poglavlja 1. Uredbe od 25. veljače 2011.:

12. Prvim podstavkom stavka II. članka 6. Loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (Zakon od 21. lipnja 2004. za promicanje povjerenja u digitalno gospodarstvo) propisano je da osobe čija je djelatnost nuditi pristup javnim internetskim komunikacijskim uslugama i fizičke ili pravne osobe koje, čak i besplatno, za stavljanje na raspolaganje javnosti putem javnih internetskih komunikacijskih usluga, osiguravaju pohranu bilo koje vrste signala, pisanog teksta, slika, zvukova ili poruka, a koji su dobiveni od primatelja tih usluga, „*drže i zadržavaju podatke koji omogućuju identifikaciju bilo koje osobe koja je doprinijela stvaranju sadržaja ili jednog od sadržaja usluga koje pružaju*”. Trećim podstavkom stavka II. propisano je da sudsko tijelo može zatražiti da mu te osobe dostave podatke spomenute u prvom podstavku. Posljednjim podstavkom stavka II. određeno je da uredba Conseil d'État (Državno Vijeće) „*definira podatke spomenute u prvom podstavku i određuje trajanje i načine njihova zadržavanja*”. Prvo poglavlje Uredbe od 25. veljače 2011. doneseno je u tu svrhu.

13. Stavak II. članka 6. Zakona od 21. lipnja 2004. kojim se nalaže obveza držanja i zadržavanja samo podataka vezanih uz stvaranje sadržaja, nije obuhvaćen područjem primjene Direktive od 12. srpnja 2002., koje je jasno, u

skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1., rezervirano za „*obradu osobnih podataka u vezi s [orig. str. 6.] pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga u javnim komunikacijskim mrežama u Zajednici*”.

14. Nasuprot tome, jasno je da su gore navedene odredbe stavka II. članka 6. Zakona od 21. lipnja 2004. obuhvaćene područjem primjene Direktive 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine, kojoj je, u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 1., „*cilj doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta osiguranjem slobodnog kretanja usluga informacijskog društva između država članica*”. Članci 12. i 14. te direktive odnose se na usluge koje pružaju pružatelji javnih komunikacijskih usluga i pružatelji usluga smještaja informacija na poslužitelju („hosting”). Članak 15. stavak 1. te direktive propisuje da „*[d]ržave članice ne mogu uvesti opću obvezu za davatelje usluga da pri pružanju usluga iz članka 12., 13., i 14. prate informacije koje prenose ili pohranjuju niti opću obvezu da aktivno traže činjenice ili okolnosti koje bi ukazivale na protuzakonite aktivnosti*”. U skladu sa stavkom 2. istog članka: „*[d]ržave članice mogu utvrditi obveze za davatelje usluga informacijskog društva da odmah obavijeste nadležna tijela javne vlasti o navodnim protuzakonitim aktivnostima ili informacijama koje poduzimaju odnosno pružaju primatelji njihove usluge ili obvezu da nadležnim tijelima na njihov zahtjev dostave informacije koje omogućuju identifikaciju primatelja njihovih usluga s kojima imaju sporazume o pohrani informacija*”. Stoga se samom Direktivom ne uspostavlja načelna zabrana zadržavanja podataka vezanih uz stvaranje sadržaja, od koje bi se moglo samo iznimno odstupiti.

15. Pitanje utvrđivanja trebaju li se te gore navedene odredbe Direktive od 8. lipnja 2000., kada ih se tumači s obzirom na članke 6., 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da državi članici omogućavaju donošenje nacionalnog propisa kojim se osobama navedenim u točki 12. nalaže da zadrže podatke koji omogućuju identifikaciju bilo koje osobe koja je doprinijela stvaranju sadržaja ili jednog od sadržaja usluga koje pružaju, kako bi sudsko tijelo moglo, po potrebi, zatražiti da mu se taj sadržaj dostavi u svrhu osiguravanja poštovanja pravila vezanih uz građansku ili kaznenu odgovornost, dovodi do druge ozbiljne poteškoće prilikom tumačenja prava Europske unije.

16. Dva pitanja iz točaka 11. i 15. ključna su za potpuno rješavanje spora o kojem treba odlučiti Conseil d'État (Državno vijeće). Kao što je to navedeno, ona su posljedica nekoliko ozbiljnih poteškoća kod tumačenja prava Europske unije. Stoga Sudu Europske unije treba uputiti zahtjev na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i prekinuti postupak povodom tužbi udruga koje su tužitelji do donošenja njegove odluke o tom zahtjevu.

ODLUČUJE:

Članak 1.: Prihvaća se zahtjev za intervenciju Privacy Internationala i Center for Democracy and Technology. [**orig. str. 7.**]

Članak 2.: Prekida se postupak povodom tužbe French Data Network, Quadrature du net i Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, sve dok Sud Europske unije ne odgovori na slijedeće pitanje:

1. Treba li obvezu općeg i neselektivnog zadržavanja podataka, koja je pružateljima usluga nametnuta ovlašćujućim odredbama članka 15. stavka 1. Direktive od 12. srpnja 2002., osobito s obzirom na jamstva i kontrole, koji se potom primjenjuju na prikupljanje i korištenje tih podataka o spajanju, smatrati zadiranjem koje je opravdano pravom na sigurnost zajamčenim člankom 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i zahtjevima nacionalne sigurnosti, za koje su odgovorne same države članice na temelju članka 4. Ugovora o Europskoj uniji?

2. Treba li odredbe Direktive od 8. lipnja 2000., kada ih se tumači s obzirom na članke 6., 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da državi članici omogućavaju donošenje nacionalnog propisa kojim se osobama čija je djelatnost nuđenje pristupa javnim internetskim komunikacijskim uslugama i fizičkim ili pravnim osobama koje, čak i besplatno, za stavljanje na raspolaganje javnosti putem javnih internetskih komunikacijskih usluga, osiguravaju pohranu bilo koje vrste signala, pisanog teksta, slika, zvukova ili poruka, a koji su dobiveni od primatelja tih usluga, nalaže da zadrže podatke koji omogućuju identifikaciju bilo koje osobe koja je doprinijela stvaranju sadržaja ili jednog od sadržaja usluga koje pružaju, kako bi sudsko tijelo moglo, po potrebi, zatražiti da mu se taj sadržaj dostavi u svrhu osiguravanja poštovanja pravila vezanih uz građansku ili kaznenu odgovornost?

Članak 3.: [*omissis*] [**orig. str. 8.**]

[*omissis*]