

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. veljače 2009. (\*)

„Tužba za poništenje – Direktiva 2006/24/EZ – Zadržavanje podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem elektroničkih komunikacijskih usluga – Izbor pravne osnove”

U predmetu C-301/06,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 230. UEZ-a, podnesene 6. srpnja 2006.,

**Irska**, koju zastupaju D. O’Hagan, u svojstvu agenta, E. Fitzsimons, D. Barniville i A. Collins, SC, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

tužitelj,

koju podupire:

**Slovačka Republika**, koju zastupa J. Čorba, u svojstvu agenta,

intervenijent,

protiv

**Europskog parlamenta**, koji su zastupali H. Duintjer Tebbens, M. Dean i A. Auersperger Matić, a zatim dvoje potonjih i K. Bradley, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju J.-C. Piris, J. Schutte i S. Kyriakopoulou, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

**Kraljevina Španjolska**, koju zastupaju M.A. Sampol Pucurull i J. Rodríguez Cárcomo, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju C. ten Dam i C. Wissels, u svojstvu agenata,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju C. Docksey, R. Troosters i C. O’Reilly, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Europski nadzornik za zaštitu podataka**, kojeg zastupa H. Hijmans, u svojstvu agenta,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas i K. Lenaerts, predsjednici vijeća, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (izvjestitelj), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Klučka, A. Arabadjiev, C. Toader i J.-J. Kasel, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. srpnja 2008.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. listopada 2008.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 U svojoj tužbi Irska od Suda traži poništenje Direktive 2006/24/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.), zbog toga što nije donesena na odgovarajućoj pravnoj osnovi.

### **Pravni okvir**

*Direktiva 95/46/EZ*

- 2 Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.), utvrđuje pravila vezana uz obradu osobnih podataka s ciljem zaštite prava fizičkih osoba u tom smislu, istodobno osiguravajući slobodno kretanje tih podataka u Europskoj zajednici.
- 3 Članak 3. stavak 2. Direktive 95/46 predviđa:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na obradu osobnih podataka:

- tijekom aktivnosti koja je izvan područja primjene prava Zajednice, kao što je predviđeno u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji i u svakom slučaju na postupke obrade koji se odnose na javnu sigurnost, obranu, nacionalnu sigurnost (uključujući gospodarsku dobrobit države kada se operacija obrade odnosi na pitanja nacionalne sigurnosti) i aktivnosti države u području kaznenog prava,

- koju provodi fizička osoba tijekom aktivnosti isključivo osobne ili domaće naravi.”

*Direktiva 2002/58/EZ*

4 Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), donesena je kako bi Direktivu 95/46 nadopunila odredbama koje su svojstvene telekomunikacijskom sektoru.

5 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktiva 2002/58 predviđa:

„Podaci o prometu koji se odnose na pretplatnike i korisnike i koje je davatelj javne komunikacijske mreže ili javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge obradio i pohranio moraju se obrisati ili učiniti anonimnima kada više nisu potrebni u svrhu prijenosa komunikacije, ne dovodeći u pitanje stavke 2., 3. i 5. ovog članka te članak 15. stavak 1.”

6 Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 navodi:

„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.”

*Direktiva 2006/24*

7 Uvodne izjave 5. do 11. Direktive 2006/24 predviđaju sljedeće:

„(5) Nekoliko je država članica donijelo zakonodavstvo koje uređuje zadržavanje podataka koje obavljaju pružatelji usluga u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela. Postoje značajne razlike među tim nacionalnim odredbama.

(6) Pravne i tehničke razlike među nacionalnim odredbama koje se odnose na zadržavanje podataka u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela predstavljaju prepreke unutarnjem tržištu elektroničkih komunikacija budući da su pružatelji usluga suočeni s različitim zahtjevima u vezi sa vrstom podataka o prometu i lokaciji koji se moraju pohraniti te uvjeta i trajanja zadržavanja.

(7) Zaključci Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 19. prosinca 2002. ističu da su, zbog značajnog porasta mogućnosti koje pružaju elektroničke komunikacije, podaci koji se odnose na uporabu elektroničkih komunikacija posebno važni i stoga

predstavljaju vrijedno sredstvo u sprečavanju, istrazi, otkrivanju i progonu kaznenih djela, posebno organiziranog kriminala.

(8) Deklaracija o borbi protiv terorizma koju je donijelo Europsko vijeće 25. ožujka 2004. uputilo je Vijeće da ispita mjere za utvrđivanje pravila pružatelja usluga o zadržavanju podataka o komunikacijskom prometu.

(9) U skladu s člankom 8. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR) svatko ima pravo na poštivanje svog privatnog života i dopisivanja. Javna tijela mogu se umiješati u uživanje tog prava samo u skladu sa zakonom i tamo gdje je to u demokratskom društvu potrebno, između ostaloga, radi interesa nacionalne ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda ili zločina ili radi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Budući da se zadržavanje podataka pokazalo kao izrazito potrebno i učinkovito sredstvo za provedbu zakona u nekoliko država članica, a posebno u vezi s važnim pitanjima poput organiziranog kriminala i terorizma, potrebno je osigurati da pohranjeni podaci budu na raspolaganju za provedbu zakona tijekom određenog razdoblja pod uvjetima iz ove Direktive. Donošenje instrumenta o zadržavanju podataka koji ispunjava zahtjeve iz članka 8. ECHR-a je stoga potrebna mjera.

(10) Vijeće je 13. srpnja 2005. u deklaraciji kojom je osudilo terorističke napade na London potvrdilo potrebu za što skorijim donošenjem zajedničkih mjera vezanih uz zadržavanje telekomunikacijskih podataka.

(11) Imajući u vidu važnost podataka o prometu i lokaciji za istragu, otkrivanje i progon kaznenih djela, kako je dokazano u istraživanjima i na praktičnom iskustvu nekoliko država članica, postoji potreba da se na europskoj razini osigura da se tijekom određenog vremenskog razdoblja u skladu s uvjetima iz ove Direktive pohrane podaci dobiveni ili obrađeni prilikom pružanja komunikacijskih usluga pružatelja javno dostupnih usluga elektroničke komunikacije ili javne komunikacijske mreže.”

8 Uvodna izjava 21. Direktive 2006/24 navodi:

„Budući da ciljeve ove Direktive, odnosno usklađivanje obveza pružatelja usluga da pohrane određene podatke i da omoguće da ti podaci budu na raspolaganju za potrebe istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela, kako su ih utvrdile države članice nacionalnim zakonodavstvom, države članice ne mogu ostvariti u dovoljnoj mjeri, a budući da zbog opsega i učinka ove Direktive ti ciljevi mogu biti bolje ostvareni na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. Ugovora. U skladu s načelom proporcionalnosti iz navedenog članka, ova Direktiva ne prelazi okvire koji su potrebni za postizanje navedenih ciljeva.”“

9 Tekst uvodne izjave 25. Direktive 2006/24 glasi:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje ovlasti država članica da donesu zakonodavne mjere koje se odnose na pravo nacionalnih tijela koja su imenovale na pristup podacima i njihovo korištenje. Pitanja pristupa nacionalnih tijela radi obavljanja djelatnosti iz članka 3. stavka 2. prvog podstavka Direktive 95/46/EZ podacima pohranjenim u skladu s ovom Direktivom nisu obuhvaćena pravom Zajednice. Ona,

međutim, mogu biti uređena nacionalnim pravom ili postupcima u skladu s glavom VI. Ugovora o Europskoj uniji. Takvi zakoni ili postupci moraju u potpunosti poštivati temeljna prava kakva proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i kakva jamči ECHR [...]“

10 Članak 1. stavak 1. Direktive 2006/24 predviđa:

„Cilj ove Direktive je uskladiti odredbe država članica koje se odnose na obveze pružatelja javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža u odnosu na zadržavanje određenih podataka koje skupljaju ili obrađuju pružatelji, kako bi se osiguralo da ti podaci budu dostupni u svrhu istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela, kako su određena nacionalnim zakonodavstvom svake države članice.“

11 Članak 3. stavak 1. te direktive predviđa:

„Iznimno od odredaba članka 5., 6. i 9. Direktive 2002/58/EZ, države članice donose mjere kojima se osigurava da se podaci iz članka 5. ove Direktive, ako su nastali pri ili su ih obradili pružatelji javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javne komunikacijske mreže unutar njihove nadležnosti prilikom pružanja predmetnih komunikacijskih usluga, zadržavaju u skladu s odredbama ove Direktive.“

12 Članak 4. Direktive 2006/24 navodi:

„Države članice donose mjere kako bi osigurale da se podaci zadržani u skladu s ovom Direktivom daju samo nadležnim nacionalnim tijelima u posebnim slučajevima te u skladu s nacionalnim pravom. Uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe prava Europske unije ili međunarodnog javnog prava, a posebno ECHR-a kako ga tumači Europski sud za ljudska prava, svaka država članica u svom nacionalnom pravu propisuje postupak i uvjete koji se moraju ispuniti kako bi se ostvarilo pravo na pristup zadržanim podacima u skladu sa zahtjevima nužnosti i proporcionalnosti.“

13 Članak 5. Direktive 2006/24 navodi:

„Države članice osiguravaju da se u skladu s ovom Direktivom zadržavaju sljedeće kategorije podataka:

(a) podaci potrebni za pronalaženje i identifikaciju izvora komunikacije:

[...]

(b) podaci potrebni za otkrivanje odredišta komunikacije:

[...]

(c) podaci potrebni za utvrđivanje datuma, vremena i trajanja komunikacije:

[...]

(d) podaci nužni za otkrivanje vrste komunikacije:

[...]

(e) podaci potrebni za identifikaciju komunikacijske opreme korisnika ili njihove navodne opreme:

[...]

(f) podaci potrebni za otkrivanje lokacije opreme za pokretnu komunikaciju:

[...]

2. U skladu s ovom Direktivom ne smiju se pohranjivati podaci koji otkrivaju sadržaj komunikacije.”

14 Članak 6. Direktive 2006/24 predviđa:

„Države članice osiguravaju da se kategorije podataka iz članka 5. ove Direktive zadržavaju na razdoblje koje nije kraće od 6 mjeseci niti dulje od dvije godine od datuma komunikacije.”

15 Članak 7. Direktive 2006/24 navodi:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe donesene na temelju Direktive 95/46/EZ i Direktive 2002/58/EZ, svaka država članica osigurava da pružatelji javno dostupnih usluga elektroničke komunikacije ili javne komunikacijske mreže, poštuju najmanje sljedeća načela sigurnosti podataka u vezi s podacima zadržanim u skladu s ovom Direktivom:

[...]”

16 Sukladno članku 8. Direktive 2006/24:

„Države članice osiguravaju da se podaci iz članka 5. ove Direktive pohranjuju u skladu s ovom Direktivom na takav način da se zadržani podaci i sve druge potrebne informacije vezane uz te podatke mogu na zahtjev dostaviti nadležnim tijelima bez nepotrebnog odlaganja.”

17 Članak 11. Direktive 2006/24 sročjen je kako slijedi:

„U članak 15. Direktive 2002/58/EZ dodaje se sljedeći stavak:

„1.a Stavak 1. ne primjenjuje se na podatke iz Direktive [2006/24] čije se zadržavanje posebno zahtijeva u svrhe iz članka 1. stavka 1. te Direktive’.”

### **Okolnosti spora**

18 Francuska Republika, Irska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske podnijele su 28. travnja 2004. Vijeću Europske unije prijedlog za donošenje okvirne odluke na temelju članka 31. stavka 1. točke (c) i članka 34. stavka 2. točke (b) UEU-a. Predmet prijedloga bilo je zadržavanje podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih

komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela, uključujući terorizam (dokument Vijeća 8958/04).

- 19 Komisija Europskih zajednica izrazila je potporu pravnoj osnovi korištenoj u tom prijedlogu okvirne odluke u odnosu na jedan njegov dio. Naročito je istaknula da članak 47. UEU-a ne dopušta da instrument temeljen na Ugovoru o EU-u utječe na pravnu stečevinu, a to su u ovom predmetu Direktiva 95/46 i Direktiva 2002/58. Zauzimajući stajalište da je utvrđenje kategorija podataka koji se zadržavaju, kao i odgovarajućih razdoblja zadržavanja, u nadležnosti zakonodavca Zajednice, Komisija je pridržala pravo podnošenja prijedloga direktive.
- 20 Komisija je 21. rujna 2005. na temelju članka 95. UEZ-a donijela prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zadržavanju podataka obrađenih u vezi s pružanjem javnih elektroničkih komunikacijskih usluga i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ [COM(2005) 438 final].
- 21 Na sastanku 1. i 2. prosinca 2005. Vijeće je odlučilo tražiti donošenje direktive na temelju Ugovora o EZ-u umjesto donošenja okvirne odluke.
- 22 Europski je parlament 14. prosinca 2005. donio svoje mišljenje u okviru postupka suodlučivanja prema članku 251. UEZ-a.
- 23 Vijeće je na sastanku 21. veljače 2006. donijelo Direktivu 2006/24 kvalificiranom većinom. Irska i Slovačka Republika glasovale su protiv donošenja direktive.

#### **Zahtjevi stranaka**

- 24 Irska zahtijeva od Suda da:
  - poništi Direktivu 2006/24 zbog toga što nije donesena na odgovarajućoj pravnoj osnovi, i
  - Vijeću i Parlamentu naloži snošenje troškova.
- 25 Parlament zahtijeva od Suda da:
  - prvenstveno, odbije tužbu kao neosnovanu, i
  - Irskoj naloži da snosi troškove ovog postupka,
  - ili, alternativno, ako Sud poništi Direktivu 2006/24, proglasi da učinci te direktive trebaju ostati na snazi do stupanja na snagu nove mjere.
- 26 Vijeće zahtijeva od Suda da:
  - odbije tužbu koju je podnijela Irska, i
  - Irskoj naloži da snosi troškove.

- 27 Rješenjima od 1. veljače 2007. predsjednik Suda dopustio je Slovačkoj Republici da intervenira podupirući tužbeni zahtjev Irske, te Kraljevini Španjolskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Komisiji i Europskom nadzorniku za zaštitu podataka, da interveniraju podupirući zahtjev Parlamenta i Vijeća.

## **O tužbi**

### *Argumentacija stranaka*

- 28 Irska smatra da je izbor članka 95. UEZ-a kao pravne osnove za Direktivu 2006/24 osnovna pogreška. Ni taj članak, ni bilo koja druga odredba Ugovora o EZ-u, ne može pružiti odgovarajuću pravnu osnovu za tu direktivu. Ta država članica prvenstveno drži da je jedini cilj, ili barem glavni odnosno prevladavajući cilj te direktive, omogućiti istragu, otkrivanje i progon kaznenih djela, uključujući terorizam. Prema tome, jedina pravna osnova na kojoj se mjere sadržane u Direktivi 2006/24 mogu valjano temeljiti je glava VI. Ugovora o EU-u, a naročito njegov članak 30., članak 31. stavak 1. točka (c) i članak 34. stavak 2. točka (b).
- 29 Irska smatra da naročito pregled uvodnih izjava 7. do 11., te 21., Direktive 2006/24, kao i osnovnih odredaba koje ona utvrđuje, naročito članka 1. stavka 1., pokazuje da je oslanjanje na članak 95. UEZ-a kao pravnu osnovu za tu direktivu neodgovarajuće i neopravdano. Ta je direktiva jasno usmjerena na suzbijanje kaznenih djela.
- 30 Ta država članica drži da mjere temeljene na članku 95. UEZ-a kao svoje „gravitacijsko središte“ moraju imati usklađivanje nacionalnih zakonodavstava kako bi se unaprijedilo funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti, među ostalim, presudu od 30. svibnja 2006., Parlament/Vijeće i Komisija, C-317/04 i C-318/04, Zb., str. I-4721.). Odredbe Direktive 2006/24 odnosile bi se na suzbijanje kaznenih djela te njihova namjena ne bi bila ispravljanje mogućih poremećaja na tržištu.
- 31 Ako bi Sud, protivno glavnom stajalištu Irske, smatrao da je Direktiva 2006/24 među ostalim doista namijenjena sprečavanju narušavanja tržišnog natjecanja odnosno prepreka na unutarnjem tržištu, ta država članica podredno drži da taj cilj treba smatrati tek sporednim u odnosu na glavni odnosno prevladavajući cilj suzbijanja kaznenih djela.
- 32 Irska dodaje da bi se Direktiva 2002/58 mogla izmijeniti drugom direktivom, no zakonodavac Zajednice nije nadležan primijeniti direktivu o izmjenama, donesenu na temelju članka 95. UEZ-a, kako bi u Direktivu 2002/58 unio odredbe koje su izvan ovlasti danih Zajednici u okviru prvoga stupa. Obveze čija je namjena osigurati raspoloživost podataka za istragu, otkrivanje i progon kaznenih djela obuhvaćene su područjem koje jedino može biti predmet instrumenta temeljenog na glavi VI. Ugovora o EU-u. Donošenje takvog zakonodavnog instrumenta ne bi utjecalo na odredbe Direktive 2002/58 u smislu članka 47. UEU-a. Kad bi se glagol „utjecati“, da se koristio u tom članku, ispravno razumio, trebalo bi ga tumačiti kao da se njime ne zabranjuje da se akti Zajednice i akti Unije mogu preklapati, ako se ne radi o primarnim ili značajnim pitanjima.
- 33 Slovačka Republika podupire stajalište Irske. Ona je mišljenja da članak 95. UEZ-a ne može služiti kao pravna osnova za Direktivu 2006/24, s obzirom da njezin glavni cilj



nije ukloniti prepreke i narušavanja [tržišnog natjecanja] na unutarnjem tržištu. Cilj te direktive bilo bi uskladiti zadržavanje podataka na način da nadilazi komercijalne ciljeve, kako bi se državama članicama olakšalo djelovanje u području kaznenog prava, pa direktiva zbog tog razloga ne može biti donesena u okviru nadležnosti Zajednice.

- 34 Ta država članica smatra da zadržavanje osobnih podataka u mjeri u kojoj to nalaže Direktiva 2006/24 dovodi do pretjeranog uplitanja u pravo pojedinaca na privatnost, koje je predviđeno člankom 8. Europske povelje o ljudskim pravima. Uпитno je može li takvo dalekosežno uplitanje biti opravdano gospodarskim razlozima, u ovom slučaju poboljšanim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta. Donošenje akta izvan područja nadležnosti Zajednice, čija je prvenstvena i neprikrivena svrha suzbijanje kriminaliteta i terorizma, bilo bi primjerenije rješenje kojim bi se osiguralo razmjernije opravdanje za uplitanje u pravo pojedinaca na zaštitu njihove privatnosti.
- 35 Parlament ističe da je Irska selektivna u svojem tumačenju odredaba Direktive 2006/24. Kako on tvrdi, iz uvodnih izjava 5. i 6. Direktive je jasno da je njezina glavna odnosno prevladavajuća svrha uklanjanje prepreka na unutarnjem tržištu elektroničkih komunikacijskih usluga, dok uvodna izjava 25. potvrđuje da pristup pohranjenim podacima i njihova uporaba nisu obuhvaćeni područjem nadležnosti Zajednice.
- 36 Parlament tvrdi da su neke države članice nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. u New Yorku (Sjedinjene Američke Države), 11. ožujka 2004. u Madridu (Španjolska) i 7. srpnja 2005. u Londonu (Ujedinjena Kraljevina) donijele različita pravila o zadržavanju podataka. Prema mišljenju te institucije takve su razlike mogle ometati pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga. Parlament je stajališta da zadržavanje podataka predstavlja bitan troškovni element za pružatelje javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, odnosno javnih komunikacijskih mreža („pružatelji usluga”), pa postojanje različitih pravila u tom području može narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Dodaje da je glavna svrha Direktive 2006/24 usklađivanje obveza koje države članice nameću pružateljima usluga u području zadržavanja podataka. Iz toga proizlazi da je članak 95. UEZ-a ispravna pravna osnova za tu direktivu.
- 37 Parlament također ističe da značenje koje se pridaje suzbijanju kriminaliteta ne zabranjuje da se navedena direktiva temelji na članku 95. UEZ-a. Iako je suzbijanje kriminaliteta jasno utjecalo na opredjeljenja u toj direktivi, taj utjecaj ne dovodi u pitanje izbor članka 95. UEZ-a kao pravne osnove.
- 38 Nadalje, članak 4. Direktive 2006/24 predviđa, na način koji je u skladu sa stajalištem iznesenim u njezinoj uvodnoj izjavi 25., da uvjete za pristup i obradu zadržanih podataka moraju definirati države članice podložno odredbama prava Unije i međunarodnog prava, a naročito Europske povelje o ljudskim pravima. Taj se pristup razlikuje od pristupa zauzetog za mjere kojima se bavila prethodno navedena presuda u predmetu Parlament/Vijeće i Komisija, u kojemu su zračni prijevoznici bili obvezni tijelu kaznenog progona u trećoj državi dati pristup podacima o putnicima. Dakle, Direktiva 2006/24 poštuje razgraničenje područja nadležnosti između prvog i trećeg stupa.

- 39 Sukladno tvrdnjama Parlamenta, iako zadržavanje osobnih podataka pojedinca u načelu može predstavljati uplitanje u smislu članka 8. Europske povelje o ljudskim pravima, to se u smislu toga članka može opravdati pozivanjem na javnu sigurnost i suzbijanje kaznenih djela. Pitanje opravdanosti takvoga uplitanja valja razlikovati od pitanja izbora ispravne pravne osnove u okviru pravnoga sustava Unije, s obzirom da ta pitanja nisu ni na koji način povezana.
- 40 Vijeće ističe da su u godinama nakon donošenja Direktive 2002/58 nacionalna tijela kaznenog progona postajala sve zabrinutija zbog načina na koji se razvoj u području elektroničkih komunikacija iskorištavao u svrhu počinjenja kaznenih djela. Ta zabrinutost navela je države članice na donošenje mjera kojima se sprečava da podaci vezani uz te komunikacije budu izbrisani te se osigurava njihova dostupnost tijelima kaznenog progona. Ta institucija nadalje ističe da je raznolikost tih mjera počela utjecati na uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U tom su smislu izričite uvodne izjave 5. i 6. Direktive 2006/24.
- 41 Ta je situacija obvezala zakonodavca Zajednice da osigura nametanje jednoobraznih pravila pružateljima usluga u odnosu na uvjete u kojima oni obavljaju svoju djelatnost.
- 42 Zbog tih je razloga tijekom 2006. godine zakonodavac Zajednice smatrao nužnim ukinuti obvezu brisanja podataka, koju nameću članci 5., 6. i 9. Direktive 2002/58, i predvidjeti da će se u budućnosti podaci iz članka 5. Direktive 2006/24 morati zadržati na određeno razdoblje. Tom se izmjenom obvezuje države članice da osiguraju da takvi podaci budu zadržani na razdoblje od najmanje šest mjeseci, a najviše dvije godine od datuma komunikacije. Svrha te izmjene bila je utvrditi precizne i usklađene uvjete kojih se pružatelji usluga moraju pridržavati u odnosu na brisanje odnosno nebrisanje osobnih podataka iz članka 5. Direktive 2006/24, uvodeći time zajednička pravila u Zajednici s ciljem osiguranja jedinstva unutarnjeg tržišta.
- 43 Vijeće zaključuje da, iako je potreba za suzbijanjem kriminaliteta, uključujući terorizam, bila odlučujući čimbenik odluke o izmjeni opsega prava i obveza utvrđenih u člancima 5., 6. i 9. Direktive 2002/58, ta okolnost nije sprečavala da Direktiva 2006/24 bude donesena na temelju članka 95. UEZ-a.
- 44 Članci 30., 31. i 34. UEU-a, kao ni bilo koji drugi članak Ugovora o EU-u, ne mogu služiti kao osnova za akt čiji je cilj u biti izmjena uvjeta u kojima pružatelji usluga obavljaju svoje djelatnosti, odnosno tome da sustav uspostavljen Direktivom 2002/58 učini neprimjenjivim na njih.
- 45 Propis o kategorijama podataka koje zadržavaju pružatelji usluga te o razdoblju zadržavanja tih podataka, kojima se izmjenjuju obveze nametnute pružateljima usluga Direktivom 2002/58, ne mogu biti predmet akta temeljenog na glavi VI. Ugovora o EU-u. Donošenje takvog akta utjecalo bi na odredbe te direktive te predstavljalo povredu članka 47. UEU-a.
- 46 Prema mišljenju Vijeća, prava zaštićena člankom 8. Europske povelje o ljudskim pravima nisu apsolutna i mogu podlijegati ograničenjima pod uvjetima utvrđenima u točki 2. tog članka. Kako je predviđeno u Direktivi 2006/24, zadržavanje podataka služi zakonitom javnom interesu koji je prepoznat u članku 8. stavku 2. Europske

povelje o ljudskim pravima, te predstavlja odgovarajuće sredstvo za zaštitu toga interesa.

- 47 Kraljevina Španjolska i Kraljevina Nizozemska tvrde da je, kao što je razvidno iz uvodnih izjava 1., 2., 5. i 6. Direktive 2006/24, glavna svrha te direktive ukloniti prepreke na unutarnjem tržištu, uzrokovane postojećim pravnim i tehničkim razlikama među nacionalnim odredbama država članica. Prema njihovom mišljenju, ta direktiva uređuje zadržavanje podataka s ciljem uklanjanja te vrste prepreka, i to, prvo, usklađivanjem obveze zadržavanja podataka i, drugo, navođenjem mjerodavnih kriterija te obveze, kao što su kategorije podataka koji se moraju pohraniti i razdoblje njihovog zadržavanja.
- 48 Činjenica da je, prema članku 1., svrha Direktive 2006/24 takvo usklađivanje „kako bi se osiguralo da ti podaci budu dostupni u svrhu istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela, kako su određena nacionalnim zakonodavstvom svake države članice“, zasebno je pitanje. Direktiva 2006/24 ne uređuje obradu podataka u javnim tijelima odnosno tijelima kaznenog progona država članica. Naprotiv, to se usklađivanje odnosi samo na vidove zadržavanja podataka, koji izravno utječu na komercijalne djelatnosti pružatelja usluga.
- 49 U mjeri u kojoj Direktiva 2006/24 izmjenjuje Direktivu 2002/58 te je povezana s Direktivom 95/46, izmjene koje ona sadržava mogu biti ispravno provedene jedino aktom Zajednice, a ne aktom koji se temelji na Ugovoru o EU-u.
- 50 Komisija podsjeća da je prije donošenja Direktive 2006/24 nekoliko država članica donijelo nacionalne mjere povezane sa zadržavanjem podataka sukladno članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58. Ona stavlja naglasak na znatna odstupanja koja su postojala između tih mjera. Primjerice, razdoblja zadržavanja kretala su se od tri mjeseca u Nizozemskoj do četiri godine u Irskoj. Prema njezinom mišljenju, obveze povezane sa zadržavanjem podataka imaju znatne ekonomske učinke na pružatelje usluga. Odstupanja među tim obvezama mogla bi dovesti do narušavanja na unutarnjem tržištu. U tom je kontekstu bilo zakonito donijeti Direktivu 2006/24 na temelju članka 95. UEZ-a.
- 51 Osim toga, Direktiva 2006/24 na način koji je usklađen na razini Zajednice ograničava obveze utvrđene Direktivom 2002/58. S obzirom da se potonja temelji na članku 95. UEZ-a, pravna osnova Direktive 2006/24 ne može biti drugačija.
- 52 Navođenje istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela u članku 1. stavku 1. Direktive 2006/24 obuhvaćeno je pravom Zajednice jer ono služi tome da ukaže na zakoniti cilj radi kojega ova direktiva ograničava prava pojedinaca u odnosu na zaštitu podataka. Takvo je ukazivanje nužno radi poštovanja zahtjeva direktiva 95/46 i 2002/58, te radi sukladnosti s člankom 8. Europske povelje o ljudskim pravima.
- 53 Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe da je predmet Direktive 2006/24 obuhvaćen člankom 95. UEZ-a jer, s jedne strane, ta direktiva ima izravni učinak na gospodarske djelatnosti pružatelja usluga te stoga može pridonijeti uspostavi i funkcioniranju unutarnjeg tržišta i, s druge strane, da zakonodavac Zajednice nije intervenirao, moglo je doći do narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Cilj suzbijanja kaznenih djela nije jedini, a ni prevladavajući cilj navedene direktive.

Naprotiv, ona je prvenstveno usmjerena na doprinos uspostavi i funkcioniranju unutarnjeg tržišta te na uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja. Ta direktiva usklađuje nacionalne odredbe o zadržavanju određenih podataka kod privatnih poduzetnika tijekom njihove uobičajene gospodarske djelatnosti.

- 54 Osim toga, Direktiva 2006/24 izmjenjuje Direktivu 2002/58 koja je donesena na temelju članka 95. UEZ-a, te bi zbog tog razloga morala biti donesena na jednakoj pravnoj osnovi. Prema članku 47. UEU-a, jedino je zakonodavac Zajednice nadležan izmijeniti obveze koje proizlaze iz direktive temeljene na Ugovoru o EZ-u.
- 55 Prema navodima Europskog nadzornika za zaštitu podataka da Ugovor o EZ-u ne može služiti kao osnova za Direktivu 2006/24, odredbe prava Zajednice o zaštiti podataka ne bi štatile građane u slučajevima u kojima bi obrada njihovih osobnih podataka omogućila sprečavanje kriminaliteta. U takvoj bi se situaciji opći sustav zaštite podataka u okviru prava Zajednice primjenjivao na obradu podataka u komercijalne svrhe, ali ne i na njihovu obradu u svrhe sprečavanja kriminaliteta. To bi dovelo do toga da pružatelji usluga teško razlikuju jedno od drugoga te do smanjenja razine zaštite subjekata na koje se podaci odnose. Takvu je situaciju potrebno izbjeći. Potreba za dosljednošću opravdava donošenje Direktive 2006/24 prema Ugovoru o EZ-u.

#### *Ocjena Suda*

- 56 Na početku valja napomenuti da se pitanje nadležnosti Europske unije pokazuje u različitom svjetlu ovisno o tome je li nadležnost za neko pitanje već dodijeljena Europskoj uniji u širem smislu, ili joj još nije dodijeljena. U prvoj se pretpostavci radi o odlučivanju o podjeli nadležnosti unutar Unije, a posebno o tome je li prikladno na to se nadovezati direktivom temeljenom na Ugovoru o EZ-u ili okvirnom odlukom temeljenom na Ugovoru o EU-u. Nasuprot tome, u drugoj se pretpostavci radi o odlučivanju o podjeli nadležnosti između Unije i država članica, a posebno o pitanju je li Unija zahvatila njihovo područje nadležnosti. Ovaj predmet obuhvaćen je prvom od te dvije pretpostavke.
- 57 Također valja napomenuti da se tužba koju je podnijela Irska odnosi isključivo na izbor pravne osnove, a ne na neku moguću povredu temeljnih prava koja proizlazi iz uplitanja u ostvarenje prava na privatnost sadržanog u Direktivi 2006/24.
- 58 Irska, uz potporu Slovačke Republike, ističe da se Direktiva 2006/24 ne može temeljiti na članku 95. UEZ-a jer se njezino „težište“ ne odnosi na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Jedinu cilj direktive, ili barem njezin glavni cilj, jest, prema navodima Irske, istraga, otkrivanje i progon kaznenih djela.
- 59 Ovo stajalište ne može biti prihvaćeno.
- 60 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove akta Zajednice mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti presudu od 23. listopada 2007., Komisija/Vijeće, C-440/05, Zb, str. I-9097., t. 61. i navedenu sudsku praksu).

- 61 Direktiva 2006/24 donesena je na temelju Ugovora o EZ-u, a naročito članka 95. UEZ-a.
- 62 Članak 95. stavak 1. UEZ-a predviđa da Vijeće usvaja mjere za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 63 Zakonodavac Zajednice može se pozivati na članak 95. UEZ-a, posebno ako postoje razlike između nacionalnih propisa koji su takvi da ometaju temeljne slobode ili uzrokuju narušavanje tržišnog natjecanja, te tako imaju izravni učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. prosinca 2006., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, Zb., str. I-11573., t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 64 Osim toga, premda je pozivanje na članak 95. UEZ-a kao pravne osnove moguće ako je cilj spriječiti pojavu budućih trgovinskih prepreka proizašlih iz različitog razvoja nacionalnih zakonodavstava, nastanak takvih prepreka mora biti vjerojatan, a predmetna mjera mora biti namijenjena njihovom sprječavanju (gore navedena presuda Njemačka/Parlament i Vijeće, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 65 Nužno je provjeriti ispunjava li situacija koja je dovela do donošenja Direktive 2006/24 uvjete navedene u prethodne dvije točke.
- 66 Kao što je razvidno iz uvodnih izjava 5. i 6. navedene direktive, zakonodavac Zajednice krenuo je od pretpostavke o postojanju zakonodavnih i tehničkih razlika među nacionalnim propisima koji uređuju zadržavanje podataka kod pružatelja usluga.
- 67 Dokazi koji su s time u vezi podneseni Sudu potvrđuju da je slijedom terorističkih napada spomenutih u točki 36. ove presude uviđajući da podaci koji se odnose na elektroničke komunikacije predstavljaju učinkovito sredstvo u otkrivanju i sprečavanju kaznenih djela, uključujući terorizam, više država članica donijelo mjere sukladno članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, kako bi pružateljima usluga nametnule obvezu zadržavanja takvih podataka.
- 68 Iz spisa je također razvidno da obveze u vezi sa zadržavanjem podataka imaju znatne ekonomske posljedice za pružatelje usluga utoliko što mogu uključivati velika ulaganja i troškove poslovanja.
- 69 Osim toga, dokazi podneseni Sudu pokazuju da su se nacionalne mjere, donesene do 2005. godine sukladno članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, znatno razlikovale, posebno u odnosu na prirodu zadržanih podataka i razdoblja njihovog zadržavanja.
- 70 Naposljetku, bilo je potpuno predvidivo da će države članice koje još nisu imale pravila o zadržavanju podataka uvesti pravila u tom području, koja će vjerojatno dodatno naglasiti razlike između različitih postojećih nacionalnih mjera.
- 71 S obzirom na to razvidno je da su razlike između raznih nacionalnih propisa donesenih u vezi sa zadržavanjem podataka o elektroničkim komunikacijama mogle

imati izravan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, te da se moglo predvidjeti da će taj učinak s vremenom postati ozbiljniji.

- 72 Zbog takve se situacije zakonodavac Zajednice opravdano posvetio cilju zaštite urednog funkcioniranja unutarnjeg tržišta kroz donošenje usklađenih pravila.
- 73 Osim toga također valja primijetiti da je utvrđivanjem usklađene razine zadržavanja podataka povezanih s elektroničkim komunikacijama Direktiva 2006/24 izmijenila odredbe Direktive 2002/58.
- 74 Direktiva 2002/58 temelji se na članku 95. UEZ-a.
- 75 Sukladno članku 47. UEU-a, nijedna odredba Ugovora o EU-u ne smije utjecati na odredbe Ugovora o EZ-u. Taj se uvjet pojavljuje u članku 29. stavku 1. UEU-a, kojim se uvodi glava VI. tog ugovora naslovljena „Odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima“ (gore navedena presuda Komisija/Vijeće, t. 52.).
- 76 Predviđajući da ništa u Ugovoru o EU-u ne smije utjecati na Ugovore o osnivanju Europskih zajednica, odnosno naknadne ugovore i akte o njihovim izmjenama ili dopunama, cilj je članka 47. UEU-a, u skladu s petim podstavkom članka 2. UEU-a i člankom 3. stavkom 1. UEU-a, zadržavanje i nadogradnja pravne stečevine (presuda od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće, C-91/05, još neobjavljena u Zb., t. 59.).
- 77 Zadatak je Suda osigurati da akti koji su, prema tvrdnjama jedne stranke, obuhvaćeni glavom VI. Ugovora o EU-u i koji po svojoj prirodi mogu imati pravne učinke, ne zadiru u ovlasti koje Ugovor o EZ-u daje Zajednici (gore navedena presuda od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 78 U mjeri u kojoj je izmjena Direktive 2002/58, izvršena Direktivom 2006/24, obuhvaćena ovlastima Zajednice, Direktiva 2006/24 ne može se temeljiti na odredbi Ugovora o EU-u a da ne dođe do povrede njegovog članka 47.
- 79 Kako bi se utvrdilo je li zakonodavac izabrao odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje Direktive 2006/24, također valja, kao što proizlazi iz točke 60. ove presude, ispitati bitan sadržaj njezinih odredaba.
- 80 S time u vezi treba utvrditi da su odredbe Direktive 2006/24 u biti ograničene na djelatnosti pružatelja usluga te ne uređuju pristup policijskih ili pravosudnih tijela država članica podacima, ni njihovo korištenje.
- 81 Konkretno, odredbe Direktive 2006/24 namijenjene su usklađivanju nacionalnih zakonodavstava u odnosu na zadržavanje podataka (članak 3.), kategorije podataka koji se zadržavaju (članak 5.), trajanje zadržavanja podataka (članak 6.), zaštitu i sigurnost podataka (članak 7.), te zahtjeve u vezi sa zadržavanjem podataka (članak 8.).
- 82 Nasuprot tome, mjere predviđene Direktivom 2006/24 same po sebi ne uključuju represivno uplitanje tijela država članica. Dakle, kao što je posebno razvidno iz članka 3. te direktive, predviđeno je da pružatelji usluga zadržavaju samo podatke dobivene

ili obrađene tijekom pružanja odgovarajuće komunikacijske usluge. To su samo oni podaci koji su usko povezani s obavljanjem komercijalne djelatnosti pružatelja usluga.

- 83 Direktiva 2006/24 tako uređuje postupanja koja su neovisna o provedbi eventualne policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Ona ne usklađuje ni pitanje pristupa nadležnih nacionalnih tijela kaznenog progona podacima, ni pitanje povezano s uporabom i razmjenom tih podataka među tim tijelima. Ova pitanja, koja su u načelu obuhvaćena glavom VI. Ugovora o EU-u, isključena su iz odredaba te direktive, kao što je posebno navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 25. i članku 4.
- 84 Iz toga proizlazi da je bitni sadržaj Direktive 2006/24 usmjeren poglavito na djelatnosti pružatelja usluga u mjerodavnom sektoru unutarnjeg tržišta, isključujući aktivnosti države koje su obuhvaćene glavom VI. Ugovora o EU-u.
- 85 S obzirom na taj bitni sadržaj, Direktiva 2006/24 odnosi se poglavito na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 86 Naspram takve ocjene, Irska tvrdi da je Sud u gore navedenoj presudi Parlament/Vijeće poništio Odluku Vijeća 2004/496/EZ od 17. svibnja 2004. o sklapanju Sporazuma između Europske zajednice i Sjedinjenih Američkih Država o obradi i prijenosu podataka iz Zapisnika imena putnika, od strane zračnih prijevoznika, prema carinskoj i graničnoj službi Ministarstva domovinske sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država (SL L 183, str. 83., i – ispravak – SL 2005, L 255, str. 168.).
- 87 U točki 68. gore navedene presude Parlament/Vijeće i Komisija, Sud je smatrao da se sporazum odnosi na jednaki prijenos podataka kao i Odluka Komisije 2004/535/EZ o odgovarajućoj zaštiti osobnih podataka sadržanih u Zapisniku imena putnika u zračnom prijevozu koji se dostavljaju carinskoj i graničnoj službi Sjedinjenih Američkih Država (SL L 235, str. 11.).
- 88 Potonja se odluka odnosila na prijenos podataka o putnicima iz rezervacijskih sustava zračnih prijevoznika smještenih na teritoriju država članica u Ministarstvo domovinske sigurnosti i carinsku i graničnu službu Sjedinjenih Američkih Država. Sud je smatrao da je predmet te odluke obrada podataka koja nije nužna za pružanje usluga zračnih prijevoznika, ali se smatra nužnom radi zaštite javne sigurnosti i u svrhe kaznenog progona. U točkama 57. do 59. gore navedene presude Parlament/Vijeće i Komisija, Sud je smatrao da je takva obrada podataka obuhvaćena člankom 3. stavkom 2. Direktive 95/46, prema kojemu se ta direktiva ne odnosi posebno na obradu osobnih podataka s ciljem javne sigurnosti, te na aktivnosti države u područjima kaznenog prava. Sud je sukladno tome zaključio da Odluka 2004/535 nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 95/46.
- 89 S obzirom da se sporazum, koji je bio predmet Direktive 2004/496, na jednaki način kao i Odluka 2004/535 odnosio na obradu podataka koja je isključena iz područja primjene Direktive 95/46, Sud je presudio da Odluka 2004/496 nije mogla biti valjano donesena na temelju članka 95. UEZ-a (gore navedena presuda Parlament/Vijeće i Komisija, t. 68. i 69.).
- 90 Takvo se promišljanje ne može prenijeti na Direktivu 2006/24.

- 91 Za razliku od Odluke 2004/496, koja se odnosila na prijenos osobnih podataka unutar okvira koji su uspostavila javna tijela s ciljem pružanja javne sigurnosti, Direktiva 2006/24 obuhvaća djelatnosti pružatelja usluga na unutarnjem tržištu te ne sadržava nikakva pravila o uređenju aktivnosti javnih tijela u svrhe kaznenog progona.
- 92 Iz toga proizlazi da nije moguće prihvatiti argumente koje Irska izvlači iz poništenja Odluke 2004/496 gore navedenom presudom Parlament/Vijeće i Komisija.
- 93 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, valja smatrati da je donošenje Direktive 2006/24 na temelju članka 95. UEZ-a bilo obavezno.
- 94 Predmetnu tužbu stoga treba odbiti.

### **Troškovi**

- 95 U skladu sa člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Irskoj naloži snošenje troškova, a Irska nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, Irskoj se nalaže snošenje troškova. U skladu s prvim podstavkom članka 69. stavka 4., intervenijenti u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija;**
- 2. Irskoj se nalaže snošenje troškova;**
- 3. Kraljevini Španjolskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Slovačkoj Republici, Komisiji Europskih zajednica, kao i Europskom nadzorniku za zaštitu podataka, nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

[Potpisi]

---

\* Jezik predmeta: engleski.