



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 12. prosince 2013¹

Věc C-293/12

Digital Rights Ireland Ltd
proti
Minister for Communications, Marine and Natural Resources
Minister for Justice, Equality and Law Reform
Commissioner of the Garda Síochána
Ireland

a

The Attorney General

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court of Ireland (Irsko)]

a

Věc C-594/12

Kärntner Landesregierung
Michael Seitlinger

a

Christof Tschohl
Andreas Krisch
Albert Steinhauser
Jana Herwig
Sigrid Maurer
Erich Schweighofer
Hannes Tretter
Scheucher Rechtsanwalt GmbH
Maria Wittmann-Tiwald
Philipp Schmuck
Stefan Prochaska
a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verfassungsgerichtshof (Rakousko)]

„Elektronické komunikace — Směrnice 2006/24/ES — Uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním služeb elektronických komunikací — Platnost — Článek 5 odst. 4 SEU — Proporcionalita činnosti Unie — Listina základních práv — Článek 7 — Respektování soukromého života — Článek 8 — Ochrana osobních údajů — Článek 52 odst. 1 — Zásah — Kvalita zákona — Proporcionalita mezi výkonu základních práv“

¹ — Původní jazyk: francouzština.

1. Soudní dvůr byl v projednáváných věcech požádán o rozhodnutí o dvou sadách předběžných otázek týkajících se posouzení platnosti směrnice 2006/24/ES², což mu poskytuje příležitost vyjádřit se k podmínkám, za nichž Evropská unie může z ústavněprávního hlediska platně stanovit omezení výkonu základních práv ve specifickém smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie³ prostřednictvím směrnice a vnitrostátních prováděcích opatření k ní⁴. Dotčené omezení spočívá v tom, že hospodářským subjektům je uložena povinnost shromažďovat a po určitou dobu uchovávat značné množství údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s elektronickou komunikací občanů na celém území Unie, a to s cílem zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování a stíhání závažných trestných činů, jakož i řádné fungování vnitřního trhu. Pokusím se podat odpověď na tuto otázku rozdělenou do tří částí.

2. V první části se budu zabývat otázkou proporcionality směrnice 2006/24 ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU. Ve druhé části ověřím, zda lze za splněnou považovat podmínku stanovenou v čl. 52 odst. 1 Listiny, podle které musí být každé omezení výkonu základních práv „stanoveno zákonem“. Konečně ve třetí části se vypořádám s otázkou, zda je směrnice 2006/24 v souladu se zásadou proporcionality, a to stále ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

3. Před samotným rozbořem uvedených tří problémových okruhů však přezkoumám ještě tři otázky, které považuji za nezbytné ke správnému pochopení problémů vzešlých z předběžných otázek týkajících se posouzení platnosti a vznesených High Court (Irsko) a Verfassungsgerichtshof (Rakousko).

I – Právní rámec

A – Unijní právo

4. Mezi hlavní ustanovení unijního práva relevantní pro přezkum předběžných otázek položených Soudnímu dvoru v projednáváných věcech patří vedle ustanovení směrnice 2006/24, jejíž platnost je zpochybněna v obou věcech, a ustanovení Listiny také ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů⁵ a ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích)⁶. Tyto směrnice i jejich hlavní ustanovení budou podle potřeby postupně popsány v rámci níže rozvedených úvah.

2 — Konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. L 105, s. 54).

3 — Dále jen „Listina“.

4 — Je nutno poznamenat, že provedení směrnice 2006/24 vedlo k několika žalobám na určení nesplnění povinnosti a že jedna žaloba podaná na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se stále projednává (věc C-329/12, Komise v. Německo).

5 — Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355. K soudním sporům vzniklým v souvislosti s provedením této směrnice viz rozsudky ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, Sb. rozh. s. I-1885); ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko (C-614/10); v širší rovině viz také rozsudky ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989); ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, Recueil, s. I-12971); ze dne 16. prosince 2008, Huber (C-524/06, Sb. rozh. s. I-9705); ze dne 16. prosince 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, Sb. rozh. s. I-9831); ze dne 7. května 2009, Rijkeboer (C-553/07, Sb. rozh. s. I-3889); ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063); ze dne 24. listopadu 2011, Scarlet Extended (C-70/10, Sb. rozh. s. I-11959); ze dne 24. listopadu 2011, ASNEF a FECEMD (C-468/10 a C-469/10, Sb. rozh. s. I-12181), a ze dne 30. května 2013, Worten (C-342/12).

6 — Úř. věst. L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514. K soudním sporům vzniklým v souvislosti s provedením této směrnice viz rozsudky ze dne 28. dubna 2005, Komise v. Lucembursko (C-375/04); ze dne 28. dubna 2005, Komise v. Belgie (C-376/04), a ze dne 1. června 2006, Komise v. Řecko (C-475/04); v širší rovině viz také rozsudek ze dne 29. ledna 2008, Promusicae (C-275/06, Sb. rozh. s. I-271); usnesení ze dne 19. února 2009, LSG-Gesellschaft zur Wahrnehmung von Leistungsschutzrechten (C-557/07, Sb. rozh. s. I-1227); rozsudky ze dne 5. května 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, Sb. rozh. s. I-3441); výše uvedený rozsudek Scarlet Extended, a také rozsudky ze dne 19. dubna 2012, Bonnier Audio a další (C-461/10) a ze dne 22. listopadu 2012, Probst (C-119/12).

B – Vnitrostátní právní úpravy

1. Irské právo (věc C-293/12)

5. Článek 29 odst. 4 bod 6 irské ústavy stanoví, že žádné ustanovení této ústavy neruší zákony, akty ani opatření přijaté státem na základě povinností vyplývajících z členství v Evropské unii nebo ve Společenstvích, ani nebrání tomu, aby zákony, akty nebo opatření přijaté Evropskou unií nebo Společenstvími anebo jejich orgány nebo orgány příslušnými na základě Smluv měly sílu zákona.

6. Část sedmá zákona z roku 2005, o trestním soudnictví, (teroristické trestné činy) [Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005]⁷, v současnosti již zrušená, obsahovala ustanovení týkající se uchovávání údajů o telefonické komunikaci. Poskytovatelům služeb telefonické komunikace ukládala, aby po dobu stanovenou zákonem uchovávali provozní a lokalizační údaje, a to pro účely předcházení, odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů, jakož i pro účely zajišťování bezpečnosti státu. Pro tyto účely umožňoval zákon z roku 2005, o trestním soudnictví, příslušným orgánům státu, mimo jiné Commissioner of the Garda Síochána, žádat o zpřístupnění těchto údajů v souladu se stanoveným postupem a stanovil záruky ve formě postupu podávání stížností v řízení vedeném před nezávislým kvazisoudním orgánem.

7. Zákon z roku 2011 o komunikacích (uchovávání údajů) [The Communications (Retention of Data) Act 2011] přijatý k provedení směrnice 2006/24 zrušil část sedmou zákona z roku 2005, o trestním soudnictví, a zavedl nový režim uchovávání údajů.

2. Rakouské právo (věc C-594/12)

8. Článek 1 spolkového zákona o ochraně osobních údajů⁸, který má povahu ústavního zákona, zakotvuje základní právo na ochranu údajů.

9. Směrnice 2006/24 byla do rakouského práva provedena spolkovým zákonem⁹, jímž byl do zákona z roku 2003, o telekomunikacích¹⁰, vložen nový § 102a, který poskytovatelům veřejně dostupných telekomunikačních služeb ukládá povinnost uchovávat v něm uvedené údaje¹¹.

II – Skutkový základ sporů v původních řízeních

A – Věc C-293/12, *Digital Rights Ireland*

10. Žalobkyně v původním řízení Digital Rights Ireland Ltd¹² je společností s ručením omezeným, jejímž předmětem činnosti je podpora a ochrana občanských a lidských práv především v oblasti moderních komunikačních technologií.

7 — Dále jen „zákon z roku 2005, o trestním soudnictví“.

8 — Datenschutzgesetz 2000, BGBl I 165/1999, ve znění zveřejněném v BGBl. I 112/2011, dále jen „DSG“.

9 — Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG z roku 2003 geändert wird, BGBl I 27/2011

10 — Telekommunikationsgesetz 2003, dále jen „TKG 2003“.

11 — Stran znění tohoto ustanovení srov. přílohu I *sub* III.2.

12 — Dále jen „DRI“.

11. DRI, která uvádí, že vlastní mobilní telefon zaregistrovaný dne 3. června 2006, který od tohoto data používá, podala proti dvěma ministrům irské vlády, a sice The Minister for Communications, Marine and Natural Resources a The Minister for Justice, Equality and Law Reform, dále proti prezidentovi irské policie (The Commissioner of the Garda Síochána), Irsku a proti irskému nejvyššímu státnímu zástupci (Attorney General) žalobu, ve které poukazuje v podstatě na to, že irské orgány v rozporu s právem zpracovávaly, uchovávaly a kontrolovaly údaje o jejich komunikacích.

12. V důsledku toho navrhuje zrušení jednotlivých vnitrostátních právních aktů, na jejichž základě mohou irské orgány přijímat opatření ukládající poskytovatelům telekomunikačních služeb povinnost uchovávat telekomunikační údaje, neboť je považuje za neslučitelné s irskou ústavou a s unijním právem. Dále zpochybňuje i platnost směrnice 2006/24 z hlediska Listiny základních práv, respektive z hlediska evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹³, a navrhuje předkládajícímu soudu, aby položil Soudnímu dvoru několik předběžných otázek týkajících se posouzení platnosti uvedené směrnice.

B – Věc C-594/12, *Seitlinger a další*

13. Dne 6. dubna 2012 podala Kärntner Landesregierung v souladu s čl. 140 odst. 1 rakouského spolkového ústavního zákona (Bundes-Verfassungsgesetz¹⁴) k Verfassungsgerichtshof návrh na zrušení několika ustanovení Tekommunikationsgesetz z roku 2003, zejména jeho § 102a ve znění vyplývajícím z provedení směrnice 2006/24, které nabylo účinnosti dne 1. dubna 2012.

14. Dne 25. května 2012 podal M. Seitlinger k Verfassungsgerichtshof návrh podle čl. 140 odst. 1, B-VG, v němž namítl protiústavnost § 102a TKG z roku 2003 spočívající v tom, že toto ustanovení zasahuje do jeho práv. Domnívá se, že posledně citované ustanovení, které stanoví povinnost provozovatele komunikační sítě uchovávat údaje bez jakéhokoli důvodu, aniž je to nezbytné z technických důvodů nebo pro účely vyúčtování, a proti jeho vůli, představuje mimo jiné porušení článku 8 Listiny.

15. Konečně dne 15. června 2012 obdržel Verfassungsgerichtshof další návrh na základě článku 140 B-VG, podaný 11 130 navrhovateli poukazujícími na to, že protiústavnost povinnosti uchovávat údaje, stanovené v § 102a TKG z roku 2003, zasahuje do jejich práv a porušuje mimo jiné článek 8 Listiny.

III – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

A – Věc C-293/12, *Digital Rights Ireland*

16. Ve věci C-293/12 pokládá High Court Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je omezení práv žalobkyně [v původním řízení] související s používáním jejího mobilního telefonu a vyplývající z požadavků stanovených v člancích 3, 4 a 6 směrnice 2006/24/ES neslučitelné s čl. 5 odst. 4 SEU, neboť je nepřiměřené a není nezbytné nebo vhodné k dosažení legitimních cílů, kterými jsou:

a) zajištění dostupnosti některých údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů

nebo

¹³ — Dále jen „EÚLP“.

¹⁴ — Dále jen „B-VG“.

b) zajištění řádného fungování vnitřního trhu Evropské unie?

2) Konkrétně:

- i) je směrnice 2006/24/ES slučitelná s právem občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, stanoveným v článku 21 SFEU?
- ii) je směrnice 2006/24/ES slučitelná s právem na respektování soukromého života, stanoveným v článku 7 Listiny a v článku 8 EÚLP?
- iii) je směrnice 2006/24/ES slučitelná s právem na ochranu osobních údajů, stanoveným v článku 8 Listiny?
- iv) je směrnice 2006/24/ES slučitelná s právem na svobodu projevu, stanoveným v článku 11 Listiny a v článku 10 EÚLP?
- v) je směrnice 2006/24/ES slučitelná s právem na řádnou správu, stanoveným v článku 41 Listiny?

3) Do jaké míry Smlouvy – a zejména zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 [SEU] – stanoví povinnost, aby vnitrostátní soud zkoumal a posuzoval slučitelnost vnitrostátních opatření, kterými se provádí směrnice 2006/24/ES, s ochranou poskytovanou Listinou základních práv, včetně jejího článku 7 (jak stanoví článek 8 EÚLP)?“

B – Věc C-594/12, *Seitlinger a další*

17. Ve věci C-594/12 pokládá Verfassungsgerichtshof Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) K platnosti aktů unijních orgánů:

Jsou články 3 až 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES slučitelné s články 7, 8 a 11 [Listiny]?

2) K výkladu Smluv:

2.1) Musí být s ohledem na vysvětlení k článku 8 Listiny, která byla podle čl. 52 odst. 7 Listiny vypracována jako návod k výkladu Listiny a která Verfassungsgerichtshof náležitě zohledňuje, směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů [Úř. věst. L 8, s. 1; Zvl. vyd. 13/26, s. 102] zohledněny při posouzení legality zásahů stejně jako podmínky uvedené v čl. 8 odst. 2 a čl. 52 odst. 1 Listiny?

2.2) V jakém vztahu se nachází „právo Unie“ uvedené v čl. 52 odst. 3 poslední větě Listiny ke směrnicím v oblasti ochrany údajů?

2.3) Je s ohledem na to, že směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001 obsahují podmínky a omezení pro dodržování základního práva na ochranu údajů podle Listiny, třeba při výkladu článku 8 Listiny zohlednit změny v důsledku pozdějšího sekundárního práva?

- 2.4) Má s ohledem na čl. 52 odst. 4 Listiny zásada dodržování vyšší úrovně ochrany uvedená v článku 53 Listiny za důsledek, že rozsah omezení sekundárním právem, přípustných podle Listiny, musí být zúžen?
- 2.5) Mohou s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny, na pátý odstavec preambule a na vysvětlení k článku 7 Listiny, podle kterých práva uvedená v tomto článku odpovídají právům podle článku 8 EÚLP, vyplývat z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k článku 8 EÚLP poznatky pro výklad článku 8 Listiny, které ovlivňují výklad tohoto posledně uvedeného článku?“

C – Řízení před Soudním dvorem

18. Ve věci C-293/12 předložily písemná vyjádření Irish Human Rights Commission¹⁵, dále irská, francouzská, italská a polská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise.

19. Ve věci C-594/12 předložili písemná vyjádření M. Seitlinger a Ch. Tschohl, dále španělská, francouzská, rakouská a portugalská vláda, jakož i Parlament, Rada a Komise.

20. Obě věci byly rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 6. června 2013 spojeny pro účely ústní části řízení i rozsudku.

21. Soudní dvůr s vyhlídkou společného jednání v obou věcech vyzval v souladu s článkem 61 svého jednacího řádu účastníky řízení zamýšlející zúčastnit se onoho jednání, aby navzájem konzultovali své postoje, aby se při svých řečech soustředili na slučitelnost směrnice 2006/24 s články 7 a 8 Listiny a aby odpověděli na několik otázek. Evropského inspektora ochrany údajů¹⁶ dále podle čl. 24 druhého pododstavce statutu Soudního dvora vyzval k poskytnutí informací.

22. DRI a IHRC (věc C-293/12), M. Seitlinger a Ch. Tschohl (věc C-594/12), dále irská, španělská, italská a rakouská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Parlament, Rada, Komise a EIOÚ přednesli svá ústní vyjádření na společném veřejném jednání konaném dne 9. července 2013.

IV – K přípustnosti

23. Evropský parlament, Rada a Komise ve svých písemných vyjádřeních předložených ve věci C-293/12 poukazují v podstatě na to, že High Court dostatečně nevysvětlil důvody, které jej vedly k položení otázky týkající se platnosti směrnice 2006/24 zejména z hlediska článku 21 SFEU a článků 11 a 41 Listiny. Nepřesnosti v předběžné otázce High Court, na něž bylo takto poukázáno, ovšem nemohou vést Soudní dvůr k jejímu odmítnutí pro nepřípustnost.

V – K věci samé

24. Z jednotlivých předběžných otázek, které vznesly High Court ve věci C-293/12 a Verfassungsgerichtshof ve věci C-594/12, vyvstávají čtyři kategorie pochybností.

15 — Dále jen „IHRC“.

16 — Dále jen „EIOÚ“.

25. První kategorie, tvořená první otázkou ve věci C-293/12, se týká platnosti směrnice 2006/24 z hlediska čl. 5 odst. 4 SEU. High Court se totiž velmi cíleně táže, zda je směrnice 2006/24 v obecné rovině přiměřená ve smyslu tohoto ustanovení, tedy zda je nezbytná a vhodná k dosažení cílů, které sleduje, přičemž těmito cíli je zajistit dostupnost některých údajů pro účely odhalování, vyšetřování a stíhání závažných trestných činů, respektive zajistit řádné fungování vnitřního trhu.

26. Druhá kategorie, sestávající z druhé otázky ve věci C-293/12 a první otázky ve věci C-594/12, se týká slučitelnosti některých ustanovení směrnice 2006/24 s několika ustanoveními Listiny, především s jejím článkem 7 týkajícím se práva na respektování soukromého života a s jejím článkem 8 týkajícím se práva na ochranu osobních údajů, a v širší rovině proporcionality jí stanovených opatření ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Tato otázka týkající se platnosti je bezesporu jádrem sporných otázek vzešlých v těchto věcech.

27. Druhá otázka, kterou Verfassungsgerichtshof položil ve věci C-594/12, spadá do třetí kategorie pochybností souvisejících s výkladem obecných ustanovení Listiny upravujících její výklad a použití, v daném případě ustanovení jejího čl. 52 odst. 3, 4 a 7 a článku 53. Verfassungsgerichtshof se konkrétně v podstatě táže na vztahy mezi článkem 8 Listiny, který zakotvuje právo na ochranu osobních údajů, na straně jedné a na straně druhé zaprvé ustanoveními směrnice 95/46 a nařízení č. 45/2001 ve spojení s čl. 52 odst. 1 a 3 Listiny (otázky 2.1, 2.2 a 2.3), zadruhé ústavními tradicemi členských států (otázka 2.4) ve spojení s čl. 52 odst. 4 Listiny a zatřetí právem EÚLP, a konkrétně jejím článkem 8, ve spojení s čl. 52 odst. 3 Listiny (otázka 2.5).

28. Konečně třetí předběžnou otázkou ve věci C-293/12, která tvoří čtvrtou a poslední kategorii pochybností, se High Court táže Soudního dvora na výklad čl. 4 odst. 3 SEU, konkrétně na to, zda mají vnitrostátní soudy z titulu loajální spolupráce povinnost zkoumat a posuzovat slučitelnost vnitrostátních ustanovení provádějících směrnici 2006/24 s ustanoveními Listiny, zejména s jejím článkem 7.

29. Především, že těžištěm mého rozboru budou první dvě kategorie otázek a že s ohledem na odpovědi na ně nebude již třeba zvlášť odpovídat na poslední dvě kategorie otázek. Před samotnou analýzou otázek však bude třeba nejprve upřesnit několik detailů.

A – Úvodní poznámky

30. Na jednotlivé pochybnosti, které vznesly předkládající soudy, lze v plném rozsahu odpovědět teprve po upozornění na tři skutečnosti, které rozhodnou měrou přispívají k vymezení kontur projednávaných věcí, a sice zaprvé funkční specifičnost směrnice 2006/24, zadruhé kvalifikace zásahu do dotčených základních práv a zatřetí dopad rozsudku ze dne 10. února 2009, Irsko v. Parlament a Rada¹⁷, jímž Soudní dvůr zamítl žalobu na zrušení této směrnice z důvodu nesprávného právního základu, na projednávané věci.

1. K „funkční dualitě“ směrnice 2006/24 a k jejímu vztahu se směrnicí 95/46 a se směrnicí 2002/58

31. Úvodem je vhodné zasadit směrnici 2006/24 do jejího kontextu a ve zkratce připomenout legislativní rámec, do kterého spadá a který je tvořen zejména směrnicí 95/46 a směrnicí 2002/58.

¹⁷ — C-301/06, Sb. rozh. s. I-593.

32. Předmětem směrnice 95/46, která stejně jako v případě směrnice 2006/24 vychází z článku 114 SFEU, je uložit členským státům povinnost zaručit fyzickým osobám v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů právo na soukromí¹⁸, aby mohl existovat volný pohyb těchto údajů mezi členskými státy¹⁹. Za tím účelem stanoví směrnice celou řadu pravidel vymezujících podmínky pro zákonnost zpracování osobních údajů a v souvislosti s tím vymezuje práva osob, jejichž údaje jsou shromažďovány a zpracovávány, zejména právo na informování²⁰, právo na přístup²¹, právo na námitku²² a právo na soudní přezkum²³, a zaručuje důvěrnou povahu a bezpečnost zpracování.

33. Režim ochrany zavedený směrnicí 95/46 doprovázejí výjimky a omezení stanovené v jejím článku 13. Rozsah práv a povinností stanovených směrnicí v souvislosti s kvalitou údajů (čl. 6 odst. 1), průhledností zpracování (článek 10 a čl. 11 odst. 1), právem subjektů údajů na přístup (článek 12) a se zveřejněním zpracování (článek 21) může být omezen legislativními opatřeními, pokud je takové omezení nezbytné zejména pro zajištění bezpečnosti státu, obrany, veřejné bezpečnosti či předcházení trestným činům a jejich vyšetřování, odhalování a stíhání.

34. Směrnice 2002/58, která ruší a nahrazuje směrnicí 97/66/ES²⁴, upřesňuje a doplňuje²⁵ režim ochrany osobních údajů zavedený směrnicí 95/46 zvláštními pravidly pro odvětví elektronických komunikací²⁶. Konkrétně obsahuje normy ukládající členským státům povinnost zajistit až na výjimky²⁷ důvěrný charakter nejen sdělení, ale i provozních údajů vztahujících se k účastníkům a uživatelům služeb elektronických komunikací²⁸. Její článek 6 stanoví poskytovatelům komunikačních služeb povinnost vymazat nebo anonymizovat provozní údaje, které zpracovávají a uchovávají a které se vztahují k jejich účastníkům a uživatelům.

35. Obzvláště důležitý je pro níže rozvedené úvahy čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58, který stejně jako čl. 13 odst. 1 směrnice 95/46 – na nějž čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 odkazuje – rovněž stanoví, že členské státy *mohou*²⁹ přijmout legislativní opatření, kterými omezí rozsah práv a povinností ve směrnici stanovených mimo jiné v souvislosti s důvěrným charakterem sdělení (článek 5) a s vymazáváním provozních údajů (článek 6). Upřesňuje, že členské státy mohou za tímto účelem mimo jiné přijmout legislativní opatření umožňující uchovávání údajů na omezenou dobu na základě některého z uvedených důvodů, budou-li dodržena základní práva.

36. Směrnice 2006/24 ve skutečnosti rozsáhle mění právní stav platný pro údaje vztahující se k elektronickým komunikacím, který vzešel ze směrnic 95/46 a 2002/58³⁰, neboť členským státům stanoví povinnost shromažďovat a uchovávat provozní a lokalizační údaje, jež spadá do omezení práva na ochranu osobních údajů podle čl. 13 odst. 1 směrnice 95/46 a čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58.

18 — Viz článek 1 odst. 1 směrnice 95/46.

19 — Viz článek 1 odst. 2 směrnice 95/46.

20 — Viz články 10 a 11 směrnice 95/46.

21 — Viz článek 12 směrnice 95/46.

22 — Viz článek 14 směrnice 95/46.

23 — Viz článek 22 směrnice 95/46.

24 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. prosince 1997 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví telekomunikací (Úř. věst. 1998, L 24, s. 1).

25 — Slovy čl. 1 odst. 2 samotné směrnice 2002/58.

26 — Viz čl. 1 odst. 1 směrnice 2002/58.

27 — Vedle čl. 5 odst. 2 viz zejména čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58.

28 — Viz článek 5 odst. 1 směrnice 2002/58.

29 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

30 — Viz zejména prvních šest bodů odůvodnění směrnice 2006/24.

37. Pro směrnici 2006/24 je příznačný především její cíl harmonizace, v daném případě harmonizace právních předpisů členských států v oblasti uchovávání provozních a lokalizačních údajů vztahujících se k elektronickým komunikacím. S ohledem na harmonizovanou oblast a na kontext však tento cíl současně vyžaduje, aby povinnost shromažďovat a uchovávat ony údaje byla uložena členským státům, které takovou úpravou nedisponují. Z toho plyne, že směrnice 2006/24 vykazuje funkční dualitu, kterou je pro správné uchopení problémů vzešlých z projednávaných předběžných otázek třeba zohlednit.

38. Primárním cílem směrnice 2006/24 je totiž harmonizace vnitrostátních právních předpisů, které již poskytovatelům veřejně dostupných služeb elektronických komunikací, respektive provozovatelům veřejných komunikačních sítí³¹ ukládají povinnosti uchovávat provozní a lokalizační údaje v ní vymezené, a to s cílem zajistit dostupnost těchto údajů „pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech“³². Tím tedy směrnice 2006/24 částečně harmonizuje právní předpisy přijaté některými členskými státy na základě možnosti poskytnuté v čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58³³.

39. Směrnice 2006/24 tedy zavádí režim odchylek³⁴ od zásad stanovených směrnicí 95/46 a směrnicí 2002/58. Pro úplnou přesnost je namístě uvést, že se odchyluje od výjimek stanovených v čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 a upravujících možnost členských států omezit z důvodu stanovených v čl. 13 odst. 1 směrnice 95/46 rozsah práva na ochranu osobních údajů a v obecnější rovině práva na respektování soukromého života ve specifickém rámci poskytování služeb elektronických komunikací či veřejných komunikačních sítí.

40. Článek 11 směrnice 2006/24 ostatně příznačně vkládá do článku 15 směrnice 2002/58 odstavec 1a, podle kterého se jeho odstavec 1 nevztahuje na údaje, jejichž uchovávání specificky vyžaduje směrnice 2006/24.

41. Směrnice 2006/24 se – jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Irsko v. Parlament a Rada – z převážné části týká činnosti poskytovatelů služeb elektronických komunikací³⁵, neboť vnitrostátní právní předpisy harmonizuje prostřednictvím ustanovení v zásadě omezených³⁶ na uchovávání údajů, na kategorie uchovávaných údajů, na dobu uchovávání, na ochranu a bezpečnost údajů, jakož i na způsob jejich uchovávání³⁷.

42. Právě v důsledku této funkce omezené harmonizace mohl Soudní dvůr, jak bude uvedeno i níže, v rozsudku Irsko v. Parlament a Rada rozhodnout, že směrnice 2006/24 mohla být přijata na základě článku 95 ES. Účelem bylo ukončit v zájmu ochrany řádného fungování vnitřního trhu³⁸ nestejnorodý vývoj existujících právních úprav³⁹ a zároveň do budoucna takovému vývoji zabránit⁴⁰.

43. Směrnice 2006/24 tudíž provedla v daném případě harmonizaci nevyhnutelně na základě zavedení povinnosti shromažďovat a uchovávat údaje pro poskytovatele služeb elektronických komunikací, alespoň pro ty členské státy, které nedisponovaly žádnými předpisy v této oblasti, přičemž uložená povinnost se týkala zejména minimální a maximální doby, po kterou musí být údaje uchovávány.

31 — Z důvodu jazykového zjednodušení budu nadále hovořit již jen o „poskytovatelích služeb elektronických komunikací“.

32 — Viz bod 21 odůvodnění a čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/24.

33 — Viz bod 4 a 5 odůvodnění směrnice 2006/24.

34 — Článek 3 odst. 1 směrnice 2006/24 upřesňuje, že povinnost uchovávat údaje v něm stanovená je stanovena odchylečně od článků 5, 6 a 9 směrnice 2002/58.

35 — Viz bod 84.

36 — Slovy Soudního dvora použitými v bodě 80 rozsudku Irsko v. Parlament a Rada.

37 — Viz body 80 a 81.

38 — Viz bod 72.

39 — Viz body 63 a 65 až 69

40 — Viz body 64 a 70.

44. V této souvislosti lze poukázat na to, že jednou z hlavních okolností odůvodňujících přijetí směrnice 2006/24 na základě článku 95 ES byla právě skutečnost, že několik členských států doposud nepřijalo právní úpravu v oblasti uchovávání údajů⁴¹.

45. Směrnice 2006/24 proto v rámci svého cíle harmonizace stanoví členským státům povinnost buď přizpůsobit stávající úpravu ustanovením směrnice 2006/24, nebo do určité doby zavést režim shromažďování a uchovávání stanovený směrnicí 2006/24, a také každopádně povinnost zajistit dodržování ustanovení této směrnice, zejména ustanovení upravujících podmínky a způsoby přístupu k uchovávaným údajům.

46. Stručně řečeno je pro směrnicí 2006/24 příznačná její funkční dualita. Na jedné straně jde o zcela tradiční směrnici, která usiluje o *harmonizaci*⁴² vnitrostátních právních úprav, které jsou⁴³ nebo by v budoucnu mohly být nesourodé, přijatou v zájmu fungování vnitřního trhu a koncipovanou přesně k tomuto účelu, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Irsko v. Parlament a Rada. Zároveň však jde na straně druhé o směrnici, která i v rámci své harmonizační funkce usiluje o případné *stanovení*⁴⁴ povinností, zejména povinnosti uchovávat údaje, které je třeba považovat – jak ukážu níže – za závažné zásahy do požívání základních práv, které občanům Unie zaručuje Listina, konkrétně do práva na respektování soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů.

47. Nakonec je zřejmé, že v odpovědích na projednávané předběžné otázky je třeba zvláště zohlednit právě tuto „druhou funkci“, tedy to, co budu označovat jako „konstitutivní“ účinek povinnosti uchovávat údaje, aniž lze zároveň přehlížet její specificky harmonizační účinek na stávající vnitrostátní právní předpisy v této oblasti.

2. K základnímu právu, které je dotčeno především, a ke kvalifikaci zásahu

48. Zadruhé je třeba již v této fázi pojednat o otázce kvalifikace zásahu do výkonu základních práv, který je důsledkem shromažďování a uchovávání údajů podle směrnice 2006/24, neboť o samotné existenci tohoto zásah není sporu. Nejprve určím, které ze základních práv je směrnicí 2006/24 dotčeno především, a poté provedu kvalifikaci zásahu do výkonu onoho práva, který tato směrnice představuje.

a) K dotčeným základním právům

i) Pluralita dovolávaných základních práv

49. High Court ve věci C-293/12 se stejně jako Verfassungsgerichtshof ve věci C-594/12 Soudního dvora táže na slučitelnost směrnice 2006/24 s několika základními právy, a sice především s právem na respektování soukromého života, zaručeným článkem 7 Listiny, a právem na ochranu osobních údajů, zaručeným článkem 8 Listiny, ale i s právem na svobodu projevu, zaručeným článkem 11 Listiny.

50. High Court se Soudního dvora táže také na slučitelnost směrnice 2006/24 s článkem 21 SFEU, týkajícím se práva občanů Unie na pohyb a pobyt, a s článkem 41 Listiny, který zakotvuje právo na řádnou správu.

41 — V daném případě šlo o to, aby se rozdíly mezi jednotlivými stávajícími vnitrostátními úpravami nezvětšovaly; viz výše uvedený rozsudek Irsko v. Parlament a Rada (body 64 a 70).

42 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

43 — V bodě 5 odůvodnění uvádí směrnice 2006/24, že vnitrostátní právní předpisy „se značně liší“.

44 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

51. V této souvislosti lze provést první zjednodušení.

52. Předně nelze podceňovat, že dojem jakéhosi sledování⁴⁵, který provádění směrnice 2006/24 může vyvolat, může mít rozhodující vliv na výkon svobody projevu a informací občany Unie, a že je tudíž nezbytné konstatovat rovněž zásah do práva zaručeného článkem 11 Listiny⁴⁶. Lze ovšem – nehledě k tomu, že Soudní dvůr nemá dostatek informací, aby mohl o této otázce rozhodnout – poznamenat, že tento důsledek je jen vedlejším účinkem zásahu do práva na respektování soukromého života, který bude pečlivě a dopodrobna přezkoumán na následujících řádcích.

53. High Court navíc nijak nevysvětluje, proč má za to, že pro účely posouzení platnosti směrnice 2006/24 je článek 21 SFEU (právo občanů Unie na pohyb a pobyt) a článek 41 Listiny (právo na řádnou správu) relevantní, a ani náznakem neuvádí, jaký dopad by tato směrnice mohla mít na volný pohyb občanů či na zásadu řádné správy, což není v souladu s požadavky nyní stanovenými v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora. Soudní dvůr tudíž postrádá také informace potřebné pro rozhodnutí i o této otázce.

54. Slučitelnost směrnice 2006/24 bude proto v zásadě třeba zkoumat především z hlediska článků 7 a 8 Listiny.

ii) Dyáda práva na respektování soukromého života a práva na ochranu osobních údajů

55. Článek 8 Listiny zakotvuje právo na ochranu osobních údajů jako právo odlišné od práva na respektování soukromého života. Ačkoli je účelem ochrany údajů zajistit respektování soukromého života, má tato ochrana mimo jiné autonomní režim, který je tvořen především směrnicí 95/46, směrnicí 2002/58, nařízením č. 45/2001 a směrnicí 2006/24, a v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech též rámcovým rozhodnutím 2008/977/SVV⁴⁷.

56. Směrnice 2006/24 značně narušuje právo na ochranu osobních údajů, neboť její článek 5 stanoví členským státům povinnost zajistit uchovávání údajů, které umožňují nebo mohou umožnit identifikaci osob⁴⁸, které jsou odesílatelem i které jsou adresátem sdělení, jakož i jejich umístění v prostoru i čase, a to pomocí jejich telefonního čísla v případě telefonické komunikace nebo pomocí identifikačního kódu či jiného vlastního údaje, který je jí vlastní, například IP adresy, v případě internetových služeb.

57. Směrnice 2006/24 ostatně ve svém čl. 1 odst. 2 výslovně uvádí, že se vztahuje mimo jiné na údaje, které jsou nezbytné k identifikaci účastníka nebo registrovaného uživatele veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí. Tyto údaje patří mezi ty, jejichž poskytnutí podléhá výslovnému souhlasu každého jednotlivce, tedy jejich „právu na informační sebeurčení“⁴⁹.

45 — Viz níže bod 72 a úvahy o tomto dojmu.

46 — Podle tzv. doktríny „chilling effect“ (odrazujícího účinku). Rozsudek US Supreme Court, *Wiemann v. Updegraff*, 344 US 183 (1952); rozsudek ESLP ze dne 25. října 2011, *Altuğ Taner Akçam proti Turecku*, stížnost č. 27520/07, § 81; srov. též mimo jiné *The Chilling Effect in Constitutional Law*, *Columbia Law Review*, 1969, roč. 69, č. 5, s. 808.

47 — Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 27. listopadu 2008 o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (Úř. věst. L 350, s. 60).

48 — Jak jsem již uvedl v bodech 74 až 80 svého stanoviska ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Scarlet Extended*.

49 — K tomuto pojmu srov. zejména Hoffmann-Riem, W., „Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft – auf dem Wege zu einem neuen Konzept des Datenschutzes“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1998, Volume 123, s. 513; a Pouillet, Y., a Rouvroy, A., „Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel. Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie“, in *État de droit et virtualité*, Benyekhlef, K a Trudel, P., eds., Thémis, Montréal 2009, s. 158.

58. Směrnice 2006/24 se na první pohled projevuje jako zásah do práva na ochranu osobních údajů, neboť jasně spadá pod ustanovení čl. 8 odst. 2 a 3 Listiny. Uvádí se v ní totiž, že na údaje uchovávané podle jejích ustanovení se plně vztahují směrnice 95/46 a směrnice 2002/58⁵⁰ i úmluva Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat z roku 1981⁵¹.

59. Mimořádnou bdělost však nevyžaduje zpracování uchovávaných údajů, ať už jde o způsob, jakým údaje shromažďují poskytovatelé služeb elektronických komunikací, nebo o způsob, jakým údaje využijí příslušné oprávněné orgány členských států, nýbrž samotné shromažďování dotčených údajů a jejich uchovávání, jakož i jejich dopad na právo na respektování soukromého života, a to z důvodů, které nyní vysvětlím.

60. Především skutečnost, že směrnice 2006/24 může bezesbýtku odpovídat požadavkům článku 8 odst. 2 a 3 Listiny, a být tak považována za slučitelnou s článkem 8 Listiny, vůbec neznamená, že je naprosto slučitelná i s požadavky vyplývajícími z práva na respektování soukromého života, zaručeného článkem 7 Listiny.

61. Vzhledem k tomu, že „soukromý prostor“ je jádrem „osobního prostoru“, nelze totiž vyloučit, že právní úpravu, která omezuje právo na ochranu osobních údajů v souladu s článkem 8 Listiny, bude možné považovat za úpravu, která v nepřiměřené míře porušuje článek 7 Listiny.

62. Právo na ochranu osobních údajů skutečně vychází ze základního práva na respektování soukromého života⁵², takže články 7 a 8 Listiny – jak již dříve zdůraznil Soudní dvůr⁵³ – spolu úzce souvisejí⁵⁴ natolik, aby bylo možno dospět k závěru, že stanoví „právo na soukromí s ohledem na zpracování osobních údajů“⁵⁵.

63. Tak tomu ovšem nemůže být za každých okolností. Vazba mezi těmito dvěma právy závisí hlavně na povaze dotčených údajů, i když jsou pokaždé osobní, tedy vztahují se k osobě, k jednotlivci.

64. Existují totiž údaje, které jsou osobní samy o sobě, tedy které identifikují určitou osobu, jako tomu může být v případě údajů, které mohly v minulosti být uvedeny na ochranném glejtu, mám-li uvést konkrétní příklad. Tyto údaje mají často určitou trvalost a častou jsou do jisté míry neutrální. Jsou osobní – nic víc – a v obecnější rovině lze říci, že systematika a záruky článku 8 Listiny nejlépe odpovídají právě jim.

65. Existují však i údaje, které jsou svým způsobem více než osobní. Tyto údaje se z kvalitativního hlediska týkají především soukromého života a jeho tajemství, včetně intimního života. V těchto případech totiž problém z hlediska osobních údajů nastává již o úroveň výše. Problém, který vyvstává v této souvislosti, se ještě netýká záruk vztahujících se ke zpracovávání údajů, nýbrž již údajů jako takových, tedy skutečnosti, že určité okolnosti soukromého života dané osoby mohou nabýt podoby údajů, které lze následně počítačově zpracovat.

50 — Viz bod 15 odůvodnění směrnice 2006/24.

51 — Viz bod 20 odůvodnění směrnice 2006/24.

52 — V tomto smyslu srov. bod 51 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Promusicae.

53 — Výše uvedený rozsudek Volker und Markus Schecke a Eifert. Tuto souvislost výslovně dokládají i vysvětlení k Listině; viz vysvětlení k článku 8 – Ochrana osobních údajů, v němž se uvádí, že článek 8 Listiny je založen mimo jiné na článku 8 EÚLP, zakotvujícím právo na soukromí.

54 — Z této souvislosti plyne zejména to, že pro výklad článku 8 Listiny je v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny naprosto relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva k výkladu článku 8 EÚLP, zakotvujícímu právo na respektování soukromého a rodinného života, která se týká ochrany osobních údajů.

55 — Výše uvedený rozsudek Volker und Markus Schecke a Eifert (bod 52).

66. V tomto smyslu lze pak tvrdit, že v případech, kdy jde o takové údaje, vystává u nich problém, který v zásadě předchází problému jejich zpracování a který spadá primárně pod soukromý život zaručený článkem 7 Listiny a teprve sekundárně pod záruky vztahující se ke zpracování osobních údajů podle článku 8 Listiny.

67. Po správném „umístění“ základních práv tvořících dyádu práva na respektování soukromého života (článek 7 Listiny) a práva na ochranu osobních údajů (článek 8 Listiny), jak plyne z výše uvedených úvah, je třeba platnost směrnice 2006/24 posuzovat především z hlediska zásahu do práva na respektování soukromého života.

b) Zvlášť závažný zásah do práva na respektování soukromého života

68. Je namístě předeslat, že není nejmenšího sporu o tom, že směrnice 2006/24 představuje jako taková „zásah“ do práva na respektování soukromého života⁵⁶. Konstatuje to i sama směrnice, když se vymezuje jako „nástroj pro uchovávání údajů“, který je z hlediska požadavků článku 8 EÚLP, respektive článku 7 Listiny, „nezbytným opatřením“⁵⁷. Tento výraz ostatně používá v souvislosti s touto směrnicí i Soudní dvůr⁵⁸.

69. Evropský soud pro lidská práva opakovaně rozhodl, že ukládání údajů týkajících se soukromí jednotlivce orgánem veřejné moci představuje zásah do práva tohoto jednotlivce na respektování soukromého života, zaručeného článkem 8 odst. 1 EÚLP⁵⁹, přičemž využití těchto údajů je irrelevantní⁶⁰.

70. Na tomto místě jde o pokus kvalifikovat tento zásah. A v této souvislosti, jak podrobně vysvětlím níže, lze konstatovat, že směrnice 2006/24 představuje *zvlášť závažný*⁶¹ zásah do práva na respektování soukromého života.

71. Je pravda, že směrnice 2006/24 výslovně a stejně tak důrazně⁶² vylučuje ze své působnosti obsah telefonické či elektronické komunikace, tedy samotné sdělované informace.

72. Ovšem nic to nemění na tom, že shromažďování⁶³ a především uchovávání⁶⁴ – v enormních databázích – mnoha údajů vytvářených či zpracovávaných v rámci velké části běžné elektronické komunikace občanů Unie⁶⁵ představuje závažný zásah do jejich soukromého života, i když jen vytvářejí podmínky pro možnost zpětně kontrolovat jejich osobní i profesní aktivity. Shromažďování těchto

56 — Evropský soud pro lidská práva opakovaně rozhodl, že pro něj není „možné ani nezbytné snažit se vyčerpávajícím způsobem definovat pojem „soukromý život“; viz zejména rozsudek ze dne 16. prosince 1992, Niemietz proti Německu, stížnost č. 13710/88, Série A, č. 251-B, § 29. V každém případě jde o pojem „široký“; viz rozsudek ze dne 19. dubna 2002, Pretty proti Spojenému království. K pojmu „soukromý život“ srov. mimo jiné Rubinfeld, J., The Right of Privacy, *Harvard Law Review*, 1989, roč. 102, s. 737; De Schutter, O., „La vie privée entre droit de la personnalité et liberté“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, s. 827; Wachsmann, P., „Le droit au secret de la vie privée“, in Sudre F., *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, s. 119; Rigaux, F., „La protection de la vie privée en Europe“, in *Le droit commun de l'Europe et l'avenir de l'enseignement juridique*, de Witte B, a Forder, C. (eds.), Metro, Kluwer, 1992, s. 185.

57 — Viz bod 9 odůvodnění směrnice 2006/24.

58 — Viz výše uvedený rozsudek Irsko v. Parlament a Rada (bod 57) a úvahy, které k tomuto výrazu rozvíjím níže.

59 — Viz zejména rozsudek ze dne 26. března 1987, Leander proti Švédsku, série A č. 116, s. 22, § 48.

60 — Viz zejména rozsudek ze dne 16. února 2000, Amann proti Švýcarsku, stížnost č. 27798/95, Recueil 2000-II, § 65, 69 a 80.

61 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

62 — Viz bod 13 odůvodnění, čl. 1 odst. 2 a čl. 5 odst. 2.

63 — V tomto smyslu viz Nettesheim, M., *Grundrechtsschutz der Privatheit*, dans *Der Schutzauftrag des Rechts*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2011, Volume 70, s. 7.

64 — K zásahu spočívajícímu v pouhém držení informací, nadto shromážděných dříve, než EÚLP vstoupila v platnost, viz rozsudek ESLP ze dne 4. května 2000, Rotaru proti Rumunsku, stížnost č. 28341/95, Recueil 2000-V, § 46.

65 — Bod 13 odůvodnění směrnice 2006/24 upřesňuje, že povinnost uchovávat údaje se týká jen „údaj[ů], které jsou přístupné“, z čehož plyne, že v souvislosti s údaji souvisejícími s internetovou elektronickou poštou a internetovou telefonii se může tato povinnost vztahovat „pouze na údaje z vlastních služeb poskytovatelů nebo poskytovatelů sítí“.

údajů vytváří podmínky pro sledování, které i přesto, že k němu dochází jen zpětně při jejich využívání, představuje pro právo občanů Unie na utajení jejich soukromého života permanentní hrozbu trvající po celou dobu uchovávání oněch údajů. Vzniklý dojem jakéhosi sledování⁶⁶ vyvolává velmi intenzivně otázku doby uchovávání údajů.

73. V této souvislosti je především třeba přihlédnout k tomu, že účinky tohoto zásahu jsou znásobeny významem, který v moderních společnostech nabyly prostředky elektronické komunikace, ať už jde o mobilní telefonní sítě nebo o internet, a masivním a intenzivním využitím těchto prostředků vysokým podílem občanů Unie ve všech oblastech jejich soukromého i profesního života⁶⁷.

74. Dotčenými údaji – což je na tomto místě znovu třeba zdůraznit – nejsou osobní údaje v tradičním slova smyslu, tedy údaje vztahující se ke konkrétním informacím o totožnosti osob, nýbrž osobní údaje – dalo by se říci – kvalifikované, jejichž využívání může vést k přesnému a úplnému zmapování velké části chování určité osoby, jež spadá do jejího soukromého života, či dokonce k sestavení úplného a věrného obrazu její soukromé identity.

75. Intenzitu tohoto zásahu podtrhují okolnosti, které zvyšují riziko, že i navzdory povinnostem, které směrnice 2006/24 ukládá samotným členským státům i poskytovatelům služeb elektronických komunikací, budou uchovávané údaje použity k protiprávním účelům, které mohou zasáhnout do soukromí, nebo obecněji k podvodným, či dokonce zlovolným účelům.

76. Údaje totiž nejsou uchovávány samotnými veřejnými orgány ani pod jejich přímým dohledem, nýbrž samotnými poskytovateli služeb elektronických komunikací⁶⁸, na kterých spočívá největší část povinností zaručujících jejich ochranu a jejich bezpečnost.

77. Je pravda, že směrnice 2006/24 členským státům ukládá povinnost⁶⁹ zajistit uchovávání údajů v souladu s touto směrnicí. Je ovšem relevantní podotknout, že tomu je tak jen proto, aby tyto údaje mohly být spolu s jinými potřebnými informacemi, jež s těmito údaji souvisí, „předány příslušným orgánům na jejich žádost bezodkladně“. Směrnice 2006/24 stanoví členským státům rovněž povinnost zajistit, aby poskytovatelé služeb elektronických komunikací dodržovali alespoň zásady týkající se ochrany a bezpečnosti uchovávaných údajů.

78. Žádné z ustanovení směrnice 2006/24 ovšem nestanoví poskytovatelům služeb povinnost uchovávat uchovávané údaje na území některého z členských států, respektive na území spadajícím do pravomoci některého členského státu, což značně zvyšuje riziko, že tyto údaje budou přístupné či poskytnuty v rozporu s touto právní úpravou.

79. Kvůli tomuto „outsourcingu“ uchovávání údajů jsou sice uchovávané údaje dále od orgánů veřejné moci členských států, a tedy i mimo jejich přímou působnost a mimo veškerou kontrolu⁷⁰, avšak zároveň je jím zvýšeno riziko jejich využívání v rozporu s požadavky plynoucími z práva na respektování soukromého života.

80. Směrnice 2006/24 tudíž představuje, jak plyne z výše uvedených úvah, zvlášť závažný zásah do práva na respektování soukromého života, takže její platnost, a konkrétně její proporcionalitu bude potřebné zkoumat především z hlediska požadavků plynoucích z tohoto základního práva.

66 — Slovy, která použil Bundesverfassungsgericht ve svém rozhodnutí ze dne 2. března 2010, sp. zn. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 a 1 BvR 586/08, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html.

67 — K zohlednění násobícího účinku moderních technologií, a zejména internetu viz mimo jiné rozsudky ESLP ze dne 13. ledna 2011, *Mouvement raëlien suisse proti Švýcarsku*, stížnost č. 16354/06, § 54 a násl.; ze dne 16. února 2010, *Akdaş proti Turecku*, stížnost č. 41056/04, § 28, a ze dne 16. července 2009, *Willem proti Francii*, stížnost č. 10883/05, § 36 a 38.

68 — Viz čl. 3 odst. 1 směrnice 2006/24, který definuje povinnost uchovávat údaje.

69 — Viz článek 8 směrnice 2006/24, nadepsaný „Způsob uchovávání údajů“.

70 — Jak podotkl Bundesverfassungsgericht ve svém výše uvedeném rozhodnutí ze dne 2. března 2010 (§ 214).

3. K dopadu rozsudku Irsko v. Parlament a Rada na posouzení platnosti směrnice 2006/24

81. V této fázi úvodních úvah zbývá se ještě zabývat dopadem rozsudku Irsko v. Parlament a Rada na oba návrhy na posouzení platnosti směrnice 2006/24, které Soudní dvůr obdržel.

82. V této souvislosti je nutné připomenout, že ve zmíněné věci byla k Soudnímu dvoru podána přímá žaloba na neplatnost směrnice 2006/24, ve které byla namítána výlučně nesprávnost jejího právního základu. Soudní dvůr proto v bodě 57 svého rozsudku výslovně uvedl, že „žaloba podaná Irskem se týká pouze volby právního základu, a nikoli případného porušení základních práv vyplývajících ze zásahů do výkonu práva na soukromí, které s sebou směrnice 2006/24 přináší“.

83. Tuto výhradu učiněnou Soudním dvorem však lze vzhledem k tomu, že předběžné otázky vznesené v obou věcech se týkají proporcionality ustanovení směrnice 2006/24 jednak ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU (první otázka ve věci C-293/12), a jednak ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny (druhá otázka ve věci C-293/12 a první otázka ve věci C-594/12), vykládat dvojím způsobem, přičemž oba výklady se nakonec mohou doplňovat.

84. První možný výklad, který se v konečném důsledku nabízí každopádně, je ten, že Soudní dvůr, vázán zcela přesnými návrhovými žádáními Irska směřujícími ke zrušení, nebyl povolán zabývat se slučitelností směrnice 2006/24 se základními právy zaručenými Listinou, především s právem na respektování soukromého života zaručeným článkem 7 Listiny. Soudní dvůr se sám cítil povinován uvést tuto skutečnost v bodě 57 svého rozsudku: otázku slučitelnosti z hlediska požadavků stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny, konkrétně požadavků souvisejících s kvalitou zákona a s proporcionalitou, tedy nemusel zkoumat.

85. Druhý význam, který lze zmíněné výhradě přisuzovat a který je mnohem obtížněji prozkoumatelný, je ten, že Soudní dvůr i přesto, že rozsudkem Irsko v. Parlament a Rada potvrdil právní základ směrnice 2006/24, se proporcionalitou uvedené směrnice ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU ve vztahu k zásahu do základních práv, jak výslovně žádá High Court ve své první otázce ve věci C-293/12, nezabýval. Šlo by v podstatě o přezkum, zda s přihlédnutím k právnímu základu je zásah do práva na respektování soukromého života představovaný směrnicí 2006/24 stále v náležitém vztahu přiměřenosti – ve smyslu tohoto ustanovení – vůči cílům, které směrnice podle svých slov sleduje.

86. Nejprve se budu zabývat problematikou vycházející ze zásady proporcionality ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU, což vyžaduje prozkoumání možností, které skýtá druhý z možných výkladů bodu 57 rozsudku Irsko v. Parlament a Rada. Na základě prvního, bezproblémového výkladu citovaného bodu přistoupím následně k přezkumu jádra otázek položených oběma předkládajícími soudy, týkajících se podmínek mezi výkonu základních práv.

B – K proporcionalitě přijetí směrnice 2006/24 ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU (první otázka ve věci C-293/12)

87. V rámci první otázky ve věci C-293/12 se High Court Soudního dvora táže, zda je směrnice 2006/24 z hlediska čl. 5 odst. 4 SEU přiměřená cílům, které sleduje, a sice buď cíli zajistit dostupnost uchovávaných údajů pro účely odhalování a stíhání závažných trestných činů, nebo cíli zajistit řádné fungování vnitřního trhu, anebo oběma těmito cílům.

88. Odpovídat na tuto pochybnost je namístě jen za předpokladu, že lze uznat, že Soudní dvůr v rozsudku Irsko v. Parlament a Rada rozhodl jen o platnosti volby článku 95 ES coby právního základu směrnice 2006/24 a že otázkou proporcionality samotné uvedené směrnice z hlediska cílů, které může v souvislosti s tímto právním základem sledovat, se vůbec nezabýval. Níže uvedené úvahy je proto třeba číst s vědomím, že jsou podmíněny určitým výkladem rozsudku Irsko v. Parlament a Rada, který je přece jen diskutabilní.

89. Vzhledem k tomu, že předběžná otázka High Court se týká proporcionality směrnice 2006/24, tedy samotného unijního aktu, ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU, i proporcionality omezení výkonu základních práv ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny, nelze ztratit ze zřetele, že povaha přezkumu prováděného z hlediska každého ze zmíněných ustanovení je odlišná⁷¹. Proporcionalita ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU je – ve spojení se zásadou subsidiarity – obecnou zásadou, kterou se řídí činnost Unie a která podmiňuje přijímání všech aktů orgánů. Jejím účelem je konkrétně regulovat zásahy Unie tak, aby respektovaly pravomoci členských států. Proporcionalita ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny je podmínkou legitimacy každého omezení výkonu základních práv. Ačkoli lze přezkum podle jednoho i druhého ustanovení provádět stejným postupem, není prováděn stejně přísně.

90. Po tomto upřesnění je třeba připomenout, že v oblasti sdílené pravomoci, jakou je vnitřní trh⁷², je úkolem unijního zákonodárce určit opatření, která považuje za nezbytná pro dosažení sledovaných cílů, při dodržení zásad subsidiarity a proporcionality zakotvených v článku 5 SEU⁷³.

91. V daném případě Komise v souladu s článkem 5 protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality přijetí směrnice 2006/24 z hlediska zásady proporcionality odůvodnila, což plyne z jejího návrhu ze dne 21. září 2005⁷⁴.

92. Otázka, kterou nastolil High Court, však není ta, zda Komise v projednávaném případě splnila své povinnosti, nýbrž zda samotná směrnice 2006/24 odpovídá požadavkům čl. 5 odst. 4 SEU.

93. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že unijní akt lze považovat za přiměřený jen tehdy, pokud prostředky, jež zavádí, jsou způsobilé k uskutečnění jím sledovaných cílů a nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné⁷⁵.

94. V předběžné otázce vznáší v této souvislosti High Court velmi specifický problém. Otázka nadnesená v daném případě je ta, zda je proporcionalita – ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU – opatření přijatých směrnicí 2006/24 nutno posuzovat z hlediska obou cílů, které podle svých slov sleduje, a sice z hlediska harmonizace vnitrostátních právních předpisů za účelem řádného fungování vnitřního trhu a z hlediska zajištění dostupnosti údajů pro účely trestních řízení, anebo naopak jen z hlediska cíle přímo souvisejícího s právním základem, na kterém byla směrnice přijata.

95. V tomto duchu je třeba odlišit převažující cíl, který je jí vlastní⁷⁶, a sice fungování vnitřního trhu, od konečných cílů, které sleduje a které lze kvalifikovat různě, ale které každopádně nejsou převažující. Konkrétně je třeba nejprve přezkoumat přiměřenost směrnice 2006/24 v rozsahu, v němž poskytovatelům služeb elektronických komunikací ukládá povinnost shromažďovat, uchovávat a zpřístupňovat údaje, která má „konstitutivní“ účinek, ve vztahu k potřebě harmonizovat tyto povinnosti.

96. V této souvislosti je třeba především připomenout, že intenzita soudního přezkumu, který Soudní dvůr provádí u vhodnosti opatření přijatého unijním zákonodárcem, přímo souvisí s posuzovací pravomocí, kterou má⁷⁷. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že v oblastech, ve kterých činnost unijního zákonodárce předpokládá volby politické, ekonomické a sociální povahy a pokud má zákonodárce

71 — V tomto smyslu srov. Bast, J., a von Bogdandy, A., in Grabitz, Hilf, Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Beck, 50. Lieferung 2013, Artikel 5; Streinz, R., in: Streinz, R. (ed.) *EUV/AEUV*, Beck, druhé vyd. 2012, Artikel 5.

72 — Viz článek 4 odst. 2 písm. a) SFEU.

73 — Viz rozsudky ze dne 29. března 2012, Komise v. Polsko (C-504/09 P, bod 79), a Komise v. Estonsko (C-505/09 P, bod 81).

74 — Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o uchovávání údajů zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v odvětví elektronických komunikací, kterou se mění směrnice 2002/58/ES, COM(2005) 438 final.

75 — Viz zejména rozsudky ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-, bod 68); ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, Sb. rozh. s. I-4999 bod 51) a výše uvedený rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (bod 74).

76 — Kvalifikace podle Soudního dvora ve výše uvedeném rozsudku Irsko v. Parlament a Rada (bod 85).

77 — Viz zejména rozsudek ze dne 14. května 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio a další (C-34/08, Sb. rozh. s. I-4023, body 76 až 83).

provést komplexní posouzení a hodnocení, jako například v oblasti společné zemědělské politiky⁷⁸ či společné obchodní politiky⁷⁹, disponuje tento zákonodárce širokou posuzovací pravomocí⁸⁰ a soudní přezkum je odpovídajícím způsobem omezen. Nepřísluší mu tedy zjišťovat, zda přijaté opatření bylo jedinou nebo nejlepší možností, nýbrž ověřit, zda spočívá na objektivních kritériích⁸¹ a zda není zjevně nepřiměřeně sledovanému cíli⁸².

97. V tomto ohledu není sporu o tom, že směrnice 2006/24 představuje prostředek způsobilý k uskutečnění primárního, formálního cíle, který sleduje a jímž je zajistit řádné fungování vnitřního trhu. Je bezesporu koncipována tak, aby odstranila stávající i budoucí právní a technické odlišnosti⁸³ mezi vnitrostátními předpisy ukládajícími poskytovatelům služeb elektronických komunikací povinnosti uchovávat údaje.

98. S ohledem na posuzovací pravomoc orgánů lze také připustit, že harmonizace provedená směrnicí 2006/24 byla i nezbytná ke zmenšení právních a technických odlišností mezi požadavky kladenými na poskytovatele služeb elektronických komunikací ohledně druhů údajů, které se mají uchovávat, a podmínek a lhůt uchovávání⁸⁴.

99. Nakonec zbývá zjistit, zda lze směrnicí 2006/24 považovat za přiměřenou v úzkém smyslu slova.

100. V této poslední fázi přezkumu proporcionality směrnice 2006/24 ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU je třeba konstatovat, že mezi intenzitou zásahu v oblasti regulování základních práv, jakým je zásah do práva na respektování soukromého života, který jsou členské státy povinny prostřednictvím provedení směrnice 2006/24 učinit, a cílem souvisejícím s nezbytností zajistit fungování vnitřního trhu, který tato směrnice převážně sleduje⁸⁵ a který odůvodňuje její přijetí na základě článku 95 ES, panuje zjevný nepoměr. Dopad, který má směrnice 2006/24 v důsledku své konstitutivní působnosti na pravomoci členských států regulovat a zaručovat obsah základních práv, nelze v tomto ohledu podceňovat.

101. Směrnice 2006/24, jak bylo již uvedeno, stanovila poskytovatelům služeb elektronických komunikací povinnost shromažďovat a uchovávat údaje, která se odchyluje od zásad stanovených směrnicí 95/46 a směrnicí 2002/58 a představuje závažný zásah mimo jiné do práva na respektování soukromého života, přičemž členským státům svěřila faktické zajišťování dodržování základních práv.

102. Závažný zásah do práva na respektování soukromého života, který mají v důsledku konstitutivního účinku směrnice 2006/24 zavést členské státy do svých vlastních právních řádů, se tedy jeví jako zcela nepřiměřený samotné potřebě zajistit fungování vnitřního trhu, ač je zároveň nutno shledat, že toto shromažďování a uchovávání představuje prostředky přiměřené, a dokonce nezbytné k dosažení konečného cíle sledovaného zmíněnou směrnicí, a sice cíle zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování a stíhání závažných trestných činů. Směrnice 2006/24 by zkrátka ze stejných důvodů, které odůvodňují její právní základ, v testu proporcionality neuspěla. Důvody pro její zachování z hlediska právního základu jsou paradoxně důvody pro její zrušení z hlediska proporcionality.

78 — Viz výše uvedený rozsudek Azienda Agricola Disarò Antonio a další (bod 76 a citovaná judikatura).

79 — Viz zejména rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Spojené království v. Rada (C-150/94, Recueil, s. I-7235).

80 — Viz zejména rozsudky ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, Sb. rozh. s. I-1233, body 32 až 34); ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 57), a výše uvedený rozsudek Vodafone a další (bod 52).

81 — Viz výše uvedený rozsudek Vodafone a další (bod 53).

82 — Viz zejména rozsudky ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, body 82 a 83); ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 123); ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, bod 52), a ze dne 28. července 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Sb. rozh. s. I-7333, bod 84).

83 — Viz bod 6 odůvodnění směrnice 2006/24.

84 — Viz bod 6 odůvodnění směrnice 2006/24. Viz také Hodnotící zprávu o směrnicí o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES), kterou Komise předala Evropskému parlamentu a Radě, ze dne 18. dubna 2011, COM(2011) 225 final, bod 3.2, dále jen, „hodnotící zpráva o směrnicí 2006/24“.

85 — Viz výše uvedený rozsudek Irsko v. Parlament a Rada (bod 85).

103. Problém však není tak jednoduchý, neboť v úvahu musí být brána skutečnost, že „převažující“ cíl není cílem „výlučným“, i když převažující cíl byl pro určení správného právního základu určující. Z tohoto hlediska je třeba uznat, že přece jen existuje jistý prostor, v němž při přezkumu proporcionality směrnice 2006/24 ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU musí být zohledněn konečný cíl stíhání závažných trestných činností, který tato směrnice sleduje. Z tohoto pohledu lze pak bez potíží připustit, že směrnice 2006/24 by – jakožto unijní akt a bez ohledu na přezkum proporcionality ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny – mohla uspět v testu proporcionality právě podle čl. 5 odst. 4 SEU a být shledána jako vhodná, potřebná a také přiměřená v užším slova smyslu.

104. Nakonec se nabízí otázka, zda problémy proporcionality v úzkém slova smyslu, které unijní akt vykazuje v souvislosti s jím sledovaným převažujícím cílem, lze napravit zohledněním jeho „podkladového“ cíle. Odpověď na tuto otázku je o to složitější, že vyvstala v situaci, kdy platnost právního základu dotčeného aktu byla na základě jeho převažujícího cíle výslovně potvrzena.

105. Nicméně vzhledem k tomu, že proporcionality směrnice 2006/24, která je aktem omezujícím výkon základních práv, je třeba posoudit také z hlediska čl. 52 odst. 1 Listiny, mám za to, že tento problém není nezbytné s konečnou platností vyřešit v rámci projednávaných věcí.

C – K požadavkům vyplývajícím z čl. 52 odst. 1 Listiny (druhá otázka ve věci C-293/12 a první otázka ve věci C-594/12)

106. Jak jsem již zdůraznil výše, směrnice 2006/24, která harmonizuje právní předpisy přijaté členskými státy v rámci něčeho, co se podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 jeví jako možnost, zavádí režim částečně se odchylující od zásad zavedených směrnicí 2002/58 a směrnicí 95/46 a zaručujících právo na ochranu osobních údajů a v širším smyslu právo na respektování soukromého života.

107. V obecnější rovině je zásah do práva na respektování soukromého života představovaný směrnicí 2006/24 přípustný jen za předpokladu, že odpovídá podmínkám stanoveným v čl. 52 odst. 1 Listiny, tedy za podmínky, že je „stanoven zákonem“, přesněji řečeno že odpovídá požadavkům na kvalitu zákona, že respektuje podstatu uvedeného práva a že je přiměřený, tedy že je nezbytný a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

1. Ke kvalitě zákona

108. V projednávané věci není snad ani třeba uvádět, že vzhledem k tomu, že shromažďování a uchovávání údajů pro účely jejich dostupnosti je stanoveno směrnicí 2006/24, musí být zásah do práva na respektování soukromého života představovaný touto směrnicí považován za formálně stanovený zákonem ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

109. K tomu je ovšem třeba dodat, že způsob, jakým podmínku „být stanoven zákonem“ chápe Soudní dvůr, se s ohledem na ustanovení čl. 52 odst. 3 Listiny musí blížit chápání prosazovanému Evropským soudem pro lidská práva, a tedy musí být podmínkou překračující rámec ryze formálního požadavku, která počítá i s nepřesností zákona („kvalita zákona“)⁸⁶, abych to popsal co nejjednodušeji⁸⁷.

110. Je pravda, že takový přezkum by mohl stejně tak být proveden v rámci podrobné analýzy proporcionality omezení⁸⁸. V zájmu věrnosti k přístupu podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva však považuji za potřebné – kdyby k tomu nestačily jiné důvody – upřednostnit první možnost.

86 — Soudní dvůr, a to je třeba zdůraznit, doposud neměl příležitost se vyjádřit k obsahu minimálních požadavků na „kvalitu zákona“ ani k povinností, které v tomto ohledu mají unijní orgány a členské státy.

87 — V této souvislosti viz body 88 až 100 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Scarlet Extended*.

88 — Jak učinil Bundesverfassungsgericht ve svém výše uvedeném rozhodnutí ze dne 2. března 2010, § 197 až 203.

111. V návaznosti na více než jen formální pojetí požadavku, aby každé omezení bylo stanoveno zákonem, vyvstává otázka, zda jsou omezení výkonu základních práv plynoucí ze směrnice 2006/24 doprovázena dostatečně podrobnými zárukami, s nimiž musí být taková omezení spojena.

112. Článek 4 směrnice 2006/24 stanoví, že členské státy musí přijmout opatření pro zajištění toho, aby údaje uchovávané v souladu s touto směrnicí byly poskytovány pouze příslušným vnitrostátním orgánům v konkrétních případech a v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Věta druhá upřesňuje, že „[p]ostupy pro získání přístupu k uchovávaným údajům v souladu s požadavky nezbytnosti a přiměřenosti a podmínky, jež mají být za tím účelem splněny, stanoví jednotlivé členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech, s výhradou příslušných ustanovení práva Evropské unie nebo mezinárodního práva veřejného, zejména Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak ji vykládá Evropský soud pro lidská práva“.

113. Problém, před který nás staví směrnice 2006/24, je pro připomenutí ten, že jde o směrnici, jejímž účelem je pouze stanovit povinnost poskytovatelů služeb elektronických komunikací shromažďovat a uchovávat provozní a lokalizační údaje o elektronické komunikaci, a nikoli záruky, kterým musí podléhat přístup k těmto uchovávaným údajům a jejich využívání. Směrnice 2006/24 v tomto ohledu obecně spoléhá, jak bylo již řečeno, na členské státy⁸⁹.

114. Z toho plyne otázka, zda požadavek, aby každé omezení základních práv bylo „stanoveno zákonem“, může být naplněn takto obecným odkazem, ač doprovázeným výslovným odkazem na práva zaručená směrnicí 95/46 a směrnicí 2002/58.

115. V této souvislosti je třeba nejprve uvést, že situace, kdy Unie přijímá legislativu, která jen harmonizuje právní předpisy bezesporu přijaté všemi členskými státy, není srovnatelná se situací, kdy se Unie navíc rozhodne takovou legislativu všeobecně rozšířit.

116. V první situaci může Unie postupovat tak, jak učinila v případě směrnice 2002/58, tedy ponechat v zásadě na vnitrostátních zákonodárcích, aby zajistili, aby právní úprava přijatá z jejich iniciativy a obnášející omezení základních práv obsahovala veškeré záruky nezbytné k tomu, aby tato omezení a jejich uplatňování („přístup“) odpovídala všem požadavkům na kvalitu zákona i zásadě proporcionality.

117. Naproti tomu ve druhé situaci, kdy omezení základních práv vyplývá ze samotné unijní právní úpravy, takže jej lze přičíst Unii, je podíl odpovědnosti připadající na unijního zákonodárce zcela jiný. U směrnice je jasné, že upřesnit záruky, které stanoví meze pro omezení základních práv, budou v takovém případě, jako je ten projednávaný, muset členské státy. Unijní zákonodárce však musí hrát zároveň hlavní roli při samotném vymezování těchto záruk. Otázku, zda požadavek související s kvalitou zákona byl naplněn, bude proto třeba posoudit z tohoto hlediska.

118. Jinými slovy, přechod od volitelného režimu, jako je režim, který lze zavést na základě článku 15 směrnice 2002/58, k režimu, který se po uplynutí dané lhůty stane povinným, jako je režim stanovený směrnicí 2006/24, měl být doprovázen příslušnou změnou záruk, a měl tedy přimět unijního zákonodárce k tomu, aby pro tento rozsáhlý přesun pravomocí – týkajících se údajů a jejich využívání – na členské státy zásadně stanovil hranice přijetím specifikací ve formě zásad.

89 — V této souvislosti viz též výše uvedený rozsudek *Irsko v. Parlament a Rada*.

119. V této souvislosti je totiž třeba nejprve podotknout, že směrnice 95/46 i směrnice 2002/58 stanoví, že opatření k omezení zaručených práv, která mohou členské státy přijímat, musí mít zákonnou povahu⁹⁰. Přitom směrnice 2006/24 zmiňuje tento formální požadavek jen okrajově⁹¹, čímž snižuje úroveň záruk stanovených směrnicemi, od nichž se odchyluje⁹².

120. Unijní zákonodárce totiž nemůže při přijímání aktu ukládajícího povinnosti, které představují závažný zásah do základních práv občanů Unie, členským státům zcela svěřit vymezení záruk, které by je odůvodnily. Nemůže se spokojit ani s tím, že na příslušné zákonodárné či správní orgány členských států, které případně mají přijímat vnitrostátní prováděcí opatření k takovému aktu, přeneše vymezení a stanovení takových záruk, ani s tím, že se naprosto spolehne na soudní orgány příslušné k přezkumu jeho konkrétního uplatňování. Nemá-li naprosto zbavit ustanovení čl. 51 odst. 1 Listiny jejich smyslu, musí na sebe vzít v plném rozsahu svůj podíl odpovědnosti a definovat přinejmenším zásady, z nichž má vycházet vymezení, stanovení a uplatňování těchto záruk, jakož i kontrola jejich dodržování.

121. Již několikrát bylo poukázáno na to, že směrnice 2006/24, jak stanoví její článek 4⁹³, neupravuje *přístup*⁹⁴ k shromážděným a uchovávaným údajům ani jejich využití, neboť jí v tom brání rozdělení úkolů mezi členské státy a Unii⁹⁵. Nyní však vyvstává právě otázka, zda Unie *může*⁹⁶ stanovit takové opatření, jako je dotčená povinnost shromažďovat a uchovávat údaje po určitou dobu, aniž zároveň pro ni stanoví zárukami vztahujícími se k podmínkám, jimž bude podléhat přístup k údajům a jejich využívání, hranice, a to přinejmenším v podobě zásad. A právě toto stanovení hranic podmínkami přístupu ke shromážděným a uchovávaným údajům a jejich využívání umožňuje posoudit rozsah konkrétních důsledků tohoto zásahu a z něj vyplýne, zda je tento zásah ústavně přípustný, či nikoli.

122. Mezi konkrétním nastavením povinnosti shromažďovat a uchovávat údaje a podmínkami, za nichž jsou tyto údaje případně zpřístupněny příslušným vnitrostátním orgánům nebo jimi využívány, existuje totiž velmi úzká vazba. Je také třeba konstatovat, že bez znalosti způsobu, jakým může tento přístup a toto využívání probíhat, není vlastně ani možné provést podložené posouzení zásahu vyvolaného dotčeným shromažďováním a uchováváním.

123. Vzhledem k tomu, že právním základem směrnice 2006/24 byl základ, který umožňoval zajistit řádné fungování vnitřního trhu, a že do jejího textu nebylo možné začlenit všechna pravidla pro přístup k údajům a jejich využívání, měla být v důsledku konstitutivního účinku v ní stanovené povinnosti shromažďovat a uchovávat údaje doprovázena řadou zásadních záruk, které ji měly nezbytně a nevyhnutelně doplňovat. Pro tyto účely je obecný odkaz na členské státy nedostatečný a režim ochrany zavedený směrnicí 95/46⁹⁷ či rámcovým rozhodnutím 2008/977⁹⁸ to nemůže zhojit, neboť se neuplatní.

90 — Viz bod 54 odůvodnění a čl. 13 odst. 1 a 2 směrnice 95/46 a čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58.

91 — Jediný odkaz na tento požadavek ve směrnici 2006/24 je obsažen v bodě 17 jejího odůvodnění, v němž se uvádí, že členské státy přijmou [zákonnou] právní úpravu pro zajištění toho, že se údaje uchovávané podle této směrnice budou poskytovat příslušným vnitrostátním orgánům pouze v souladu s vnitrostátními právními předpisy a při plném respektování základních práv dotčených osob. Toto upřesnění však v odpovídajících ustanoveních článku 4 směrnice 2006/24 chybí.

92 — Na tomto místě je třeba připomenout, že zejména bodu 10 odůvodnění a z článku 1 směrnice 95/46 plyne – jak poznamenal již dříve Soudní dvůr – že tato směrnice má dále za cíl neoslavit ochranu, kterou zajišťují stávající vnitrostátní pravidla, ale naopak zajistit v Unii vysokou úroveň ochrany základních práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů; viz rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (citovaný výše, bod 22).

93 — Článek 4 směrnice 2006/24 uvádí, že členské státy mají zajistit, aby uchovávané údaje „[byly] poskytovány pouze příslušným vnitrostátním orgánům v konkrétních případech a v souladu s vnitrostátními právními předpisy“, a konkrétně stanovit ve svých vnitrostátních právních předpisech „[p]ostupy pro získání přístupu k uchovávaným údajům [...], jež mají být za tím účelem splněny“.

94 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

95 — K tomu viz body 122 a následující stanoviska generálního advokáta Y. Bota ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Irsko v. Parlament a Rada. Viz také čl. 3 odst. 2 první odrážky směrnice 95/46 a rámcové rozhodnutí 2008/977.

96 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

97 — Ke zpracování osobních údajů, jehož předmětem jsou činnosti států v oblastech trestního práva, veřejné bezpečnosti či bezpečnosti států, viz čl. 3 odst. 2 první odrážky směrnice 95/46.

98 — Viz čl. 1 odst. 2 a body 7 a 9 odůvodnění rámcového rozhodnutí 2008/977.

124. I za předpokladu uznání rozdělení, které zmínil generální advokát Y. Bot ve svém stanovisku ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek *Irsko v. Parlament a Rada*, a ztotožnění se s jeho názorem, že – přinejmenším v dané době – bylo obtížné zapracovat záruky týkající se přístupu k uchovávaným údajům, je třeba shledat, že unijnímu zákonodárci nic nebránilo, aby při vymezování povinnosti shromažďovat a uchovávat údaje stanovil spolu s ní řadu záruk, přinejmenším v podobě zásad, které by členské státy měly rozvinout, jejichž účelem by bylo stanovit hranice jejich využívání, a tím i vymezit přesný rozsah a celkový profil zásahu, který z ní plyne.

125. Unijní zákonodárce měl tedy vymezit základní zásady, na jejichž základě by byly vymezeny minimální záruky upravující přístup k shromážděným a uchovávaným údajům a jejich využívání a které by měly – bez nároku na úplnost – zahrnovat následující.

126. S ohledem na intenzitu zásahu měl načrtnout popis trestných činností, které by odůvodňovaly přístup příslušných vnitrostátních orgánů ke shromážděným a uchovávaným údajům tak, aby byl přesnější než výraz „závažné trestné činy“⁹⁹.

127. Bylo by potřebné, aby členské státy usměrnily při zavádění právní úpravy oprávnění k přístupu k shromážděným a uchovávaným údajům tak, aby byl tento přístup omezen ne-li výhradně na soudní¹⁰⁰, pak alespoň na nezávislé orgány, anebo nestane-li se tak, aby každá žádost o přístup podléhala kontrole ze strany soudů či nezávislých orgánů, a aby stanovil povinnost individuálního přezkumu jednotlivých žádostí o přístup tak, aby sdělované údaje byly omezeny na nezbytné minimum.

128. Bylo by možné rovněž očekávat, že jako zásadu stanoví možnost členských států stanovit výjimky z přístupu k uchovávaným údajům za určitých výjimečných okolností, anebo přísnější podmínky přístupu v případech, kdy takový přístup může zasáhnout do základních práv zaručených Listinou, jako je tomu u práva na lékařské tajemství.

129. Unijní zákonodárce měl stanovit zásadu povinnosti orgánů oprávněných přistupovat k údajům tyto údaje vymazat, jakmile jejich potřeba pomine, a informovat dotyčné osoby o takovém přístupu alespoň *a posteriori*, jakmile pomine nebezpečí, že toto informování naruší efektivitu opatření odůvodňujících využití daných údajů.

130. Potřebu výše vyjmenovaných záruk – bez nároku na úplnost – potvrzuje rovněž okolnost, že i sám unijní zákonodárce poté, co přijal směrnici 2006/24, přijal rámcové rozhodnutí 2008/977, které zaručuje ochranu osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a výslovně zavádí záruky této povahy, přinejmenším pro předávání údajů mezi členskými státy. Rámcové rozhodnutí 2008/977 totiž ze své působnosti vylučuje údaje, které nepocházejí z výměny mezi členskými státy, jak plyne zejména z bodu 9 odůvodnění rámcového rozhodnutí 2008/977¹⁰¹.

131. Lze tedy učinit závěr, že směrnice 2006/24 je v plném rozsahu neslučitelná s čl. 52 odst. 1 Listiny, neboť spolu s omezeními výkonu základních práv, která z ní v důsledku v ní stanovené povinnosti uchovávat údaje plynou, nejsou stanoveny potřebné zásady, na nichž mají být založeny záruky nezbytné ke stanovení hranic pro přístup k dotčeným údajům a jejich využívání.

99 — Viz bod 21 odůvodnění a čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/24.

100 — Článek 4 směrnice 2006/24 vyhrazuje přístup k uchovávaným údajům příslušným vnitrostátním orgánům, z čehož plyne, že tento přístup není nutně vyhrazen soudům.

101 — Srov. také čl. 1 odst. 2 a bod 7 odůvodnění rámcového rozhodnutí 2008/977.

132. V této souvislosti je třeba ještě poznamenat, že skutečnost, že členské státy v mnoha případech z vlastní iniciativy a na základě požadavků jejich vlastního vnitrostátního práva zavedly záruky, které samotná směrnice 2006/24 ani nenaznačuje¹⁰², představuje sice okolnost, jež bude níže zohledněna, avšak zcela zjevně nemůže unijního zákonodárce zprostit jeho povinností.

2. K proporcionalitě ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny

133. Článek 52 odst. 1 Listiny vyžaduje nejen to, aby každé omezení výkonu základních práv bylo „stanoveno zákonem“, ale též aby bylo v přísném souladu se zásadou proporcionality. Tento požadavek proporcionality nabývá v kontextu Listiny, jak bylo již zdůrazněno, zvláštní intenzity, kterou v čl. 5 odst. 4 SEU nemá. Zde totiž nejde o proporcionalitu jakožto obecnou zásadu činnosti Unie, nýbrž mnohem konkrétněji o proporcionalitu jakožto základní podmínku každého omezení základních práv.

134. Z tohoto hlediska lze připustit, aby unijní orgány sledovaly cíl proklamovaný směrnicí 2006/24, a sice cíl zajistit dostupnost uchovávaných údajů pro účely stíhání závažných trestných činů, jen za předpokladu, že bude v souladu mimo jiné s právem na respektování soukromého života¹⁰³.

135. Na tomto místě je ovšem třeba poznamenat, že s ohledem na výše posuzované požadavky, podle kterých musí „zákon“ alespoň v podobě zásad stanovit dostatečnými zárukami hranice pro přístup k údajům shromážděným a uchovávaným poskytovateli služeb elektronických komunikací a jejich využívání, nevyžaduje proporcionalita samotného uchovávání údajů uloženého směrnicí 2006/24 – až na jednu výjimku – již hlubšího rozboru nad rámec toho, který je uveden níže.

136. Směrnice 2006/24 totiž sleduje naprosto legitimní cíl, jímž je zajistit dostupnost shromážděných a uchovávaných údajů pro účely odhalování, vyšetřování a stíhání závažných trestných činů, a s ohledem na omezený přezkum, který v této souvislosti může provádět Soudní dvůr, ji lze považovat za vhodnou, a s výhradou záruk, které ji měly doprovázet, dokonce i za nezbytnou k uskutečnění tohoto konečného cíle¹⁰⁴. A právě především tyto záruky mohou odůvodnit nepochybně dlouhý seznam kategorií uchovávaných údajů podle článku 5 směrnice 2006/24.

137. Je pravda, že možnost vyhnout se působnosti směrnice 2006/24 využitím určitých způsobů komunikace může bezesporu značně relativizovat samotnou účinnost jí zavedeného režimu shromažďování provozních a lokalizačních údajů, především v souvislosti s organizovanou trestnou činností a s terorismem. Nelze z ní však dovodit, že shromažďování a uchovávání údajů je samo o sobě zcela nezpůsobilé k dosažení sledovaných cílů. Stejně tak na jejím základě nemůže Soudní dvůr dospět k závěru, že shromažďování a uchovávání údajů vztahující se k běžné elektronické komunikaci je zjevně a naprosto neúčinné.

102 — V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že provedení směrnice 2006/24 v jednotlivých členských státech nebylo bezproblémové a nadále z něj vyvstávají potíže různého typu, o čemž svědčí i rozhodnutí, která vydaly Curtea Constituțională (rumunský Ústavní soud, viz rozhodnutí č. 1.258 ze dne 8. října 2009; překlad do anglického jazyka je k dispozici na adrese <http://www.ccr.ro/files/products/D1258_091.pdf>), Bundesverfassungsgericht (německý Spolkový ústavní soud, výše uvedené rozhodnutí ze dne 2. března 2010), Ústavní soud (viz náleze ze dne 22. března 2011, Pl. ÚS 24/10; překlad do anglického jazyka je k dispozici na adrese <[http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews %5Btt_news %5D= 40&cHash=bbaa1c5b1a7d6704af6370fdce5d34c](http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=40&cHash=bbaa1c5b1a7d6704af6370fdce5d34c)>), Varhoven administrativen sad (bulharský Nejvyšší správní soud, rozhodnutí č. 13627 ze dne 11. prosince 2008) či Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (kyperský Nejvyšší soud, rozhodnutí č. 183(I)/2007 ze dne 1. února 2011). Jeden návrh byl snad podán k Alkotmánybírószág (maďarskému Ústavnímu soudu, viz „Hungarian Data Retention Law – Challenged at the Constitutional Court“, EDRI-Gram č. 6.11, 4. června 2008) a jiný stále projednává Ústavno sodišče (slovenský Ústavní soud, viz „Slovenia: Information Commissioner challenges the Data Retention Law“, EDRI-Gram č. 11.6, 27. března 2013).

103 — Viz výše uvedený rozsudek Volker und Markus Schecke a Eifert (bod 76).

104 — V bodě 9 odůvodnění směrnice 2006/24 se v této souvislosti uvádí, že představuje „nezbytný a účinný vyšetřovací nástroj prosazování práva v několika členských státech, a to zejména v závažných případech, jako jsou organizovaná trestná činnost a terorismus“. K tomu viz hodnotící zprávu o směrnici 2006/24.

138. Z hlediska nezbytnosti opatření je ovšem třeba na tomto místě poukázat na důležitost ustanovení článku 14 směrnice 2006/24, podle kterých má Komise povinnost vypracovat *jednu*¹⁰⁵ zprávu¹⁰⁶ o jejím používání, zejména na základě statistik sestavených členskými státy podle jejího článku 10, a na tomto základě navrhnout případně nezbytné změny týkající se mimo jiné seznamu kategorií shromažďovaných a uchovávaných údajů a doby jejich uchovávání.

139. V tomto smyslu – a vzhledem k tomu, že směrnice 2006/24 neobsahuje ustanovení o konci její platnosti (tzv. *sunset clause*) – musí unijní zákonodárce pravidelně přehodnocovat okolnosti odůvodňující závažné omezení výkonu práva na respektování soukromého života, jež směrnice obnáší, což mu zároveň umožní posoudit, zda tyto okolnosti přetrvávají, a toto omezení v důsledku toho pozměnit, nebo dokonce zrušit.

140. Výjimka, o které jsem se zmínil výše, se pak týká proporcionality článku 6 směrnice 2006/24, který vymezuje dobu uchovávání shromážděných údajů.

141. Článek 6 směrnice 2006/24 stanoví jeden ze základních prvků uchovávání údajů, které směrnice harmonizuje, respektive zavádí, a to jeho časovou omezenost. Všechny uchovávané údaje mají totiž zásadně časem zaniknout a nemůže tomu být jinak. Avšak na rozdíl od zásady stanovené směrnicí 2002/58, podle jejíhož čl. 6 odst. 1 musí být zpracováváné a uchovávané provozní údaje vymazány nebo anonymizovány, jakmile již nejsou potřebné pro přenos sdělení¹⁰⁷, nevzniká povinnost zajistit zánik těchto údajů téměř bezprostředně, nýbrž teprve po uplynutí určité doby. Členské státy mají povinnost zajistit uchovávání shromážděných údajů po dobu, která nesmí za žádných okolností být kratší šesti měsíců ani delší – s výhradou odchylky podle článku 12 směrnice 2006/24 dvou let, přičemž stanovení konkrétní délky této doby přísluší vnitrostátním zákonodárcům.

142. V důsledku tohoto ustanovení nabývá zde posuzované uchovávání údajů (*data retention*) rozměru přetrvávání v čase, které v rozhodné míře přispívá k závažnosti zásahu do práva na respektování soukromého života, jež obnáší směrnice 2006/24, a to zejména ve srovnání se zásahem, který by mělo uchovávání údajů *a posteriori* (*data preservation*), jež se běžně nazývá výrazem *quick freeze*¹⁰⁸. Myšlenka, že je po určitou dobu třeba bránit ztrátě dotčených nashromážděných údajů, je jedním z klíčových aspektů opatření, jehož záměrem je umožnit orgánům veřejné moci lépe reagovat na některé závažné formy trestné činnosti. Otázkou však je, zda formulace článku 6 směrnice 2006/24, který stanoví spodní hranici šesti měsíců a horní hranici dvou let, náležitě odpovídá požadavkům zásady proporcionality.

143. V této souvislosti je po závěru, že opatření lze jako takové považovat za legitimní a vhodné, nutné ještě posoudit jeho nezbytnost a konkrétně zjistit, zda by sledovaného cíle nebylo možno dosáhnout prostřednictvím opatření, které by méně zasahovalo do výkonu dotčených základních práv. Z tohoto hlediska si dovoluji podotknout, že se nelze spokojit se závěrem, že odpovědnost za případné stanovení lhůty pro uchovávání dosahující dvou let nesou jen členské státy. Vzhledem k tomu, že horní dvouletou hranici pro uchovávání údajů stanoví v rámci své harmonizující funkce směrnice 2006/24, musí být přezkumu proporcionality podrobeno samo toto ustanovení. Je téměř nadbytečné poukazovat v této souvislosti na to, že otázkou není, zda z hlediska stíhání závažných trestných činností je lepší, aby doba uchovávání a poskytování údajů byla spíše delší než kratší, nýbrž zda je v souvislosti s přezkumem její proporcionality specificky nezbytná.

105 — Zdůraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

106 — Komise tuto povinnost splnila zveřejněním hodnotící zprávy o směrnici 2006/24.

107 — K všudypřítomnosti zásady vymazávání ve směrnici 2002/58 viz v širší rovině body 22, 23, 26, 27 a 28 jejího odůvodnění.

108 — Uchovávání *a posteriori* je stanoveno mimo jiné v článku 16 Úmluvy Rady Evropy o kyberkriminalitě, podepsané v Budapešti dne 23. listopadu 2001. K tomuto konceptu viz hodnotící zprávu o směrnici 2006/24.

144. V této souvislosti je třeba poukázat nejprve na to, že takové nashromáždění údajů na blíže neurčených místech kyberprostoru jako je dotčené nashromáždění, které se vždy týká konkrétních a určitých osob, má bez ohledu na svou délku tendenci být vnímáno jako anomálie. K takovému stavu „zadržování“ údajů vztahujících se k soukromí, i kdyby se dále neměnil, by v zásadě nikdy nemělo dojít, a pokud už k němu dojde, mělo by se tak dít jen se zřetelem k dalším požadavkům společenského života. Takový stav může být jen výjimečný a v tomto duchu by neměl být prodlužován v čase déle, než je nevyhnutelné.

145. Dobu uchovávání, kterou lze z hlediska zásady proporcionality považovat za přípustnou, nelze stanovit, aniž je zákonodárci přiznán nepochybný prostor pro uvážení. To ovšem neznamená, že by v tomto ohledu byl vyloučen veškerý, byť obtížný, přezkum proporcionality.

146. V této souvislosti považuji za užitečné uznamenat, že člověk svůj život vede v čase, který je z povahy věci omezený a ve kterém se sbíhají minulost, tedy jeho vlastní historie, a v konečném důsledku jeho paměť, i přítomnost, tedy více nebo méně bezprostřední prožitky, vědomí toho, co právě zažívá¹⁰⁹. Minulost od přítomnosti dělí hranice, jakkoli obtížně definovatelná, která je pro každého člověka jiná. Jako nesporná se jeví možnost rozlišovat vnímání přítomnosti od vnímání minulosti. Při každém z těchto vnímání může hrát svou roli vědomí vlastního života, zejména „soukromého života“ coby života „zaznamenaného“. A je rozdíl, jestli je tímto „zaznamenaným životem“ život vnímán jako přítomnost, nebo život prožívaný jako vlastní minulost.

147. Domnívám se, že tyto úvahy lze zohlednit při přezkumu proporcionality článku 6 směrnice 2006/24. Vzhledem k tomu, že zásada uchovávání veškeré této osobní dokumentace po určitou dobu je považována za legitimní, zbývá zjistit, zda je nevyhnutelné, to znamená nezbytné, k ní nutit jednotlivce po dobu, která zahrnuje nejen „přítomnost“, ale i „minulost“.

148. V této souvislosti lze s veškerým vědomím s tím spojené subjektivnosti vyslovit závěr, že dobu uchovávání osobních údajů „měřenou na měsíce“ je třeba zřetelně odlišit od doby „měřené na roky“. Doba „měřená na měsíce“ odpovídá době, která je součástí života vnímaného jako přítomnost, doba „měřená na roky“ pak době, která je součástí života pojímaného jako paměť. Zásah do práva na respektování soukromého života je z tohoto hlediska pokaždé jiný a odůvodnitelná musí být nezbytnost každého z nich.

149. A ačkoli nezbytnost zásahu v přítomnosti se zdá být dostatečně odůvodněná, pro zásah, který má působit i do minulosti, nenacházím žádné odůvodnění. Upřímně řečeno, aniž chci popírat, že existuje trestná činnost připravovaná dlouho předem, nenašel jsem mezi jednotlivými vyjádřeními na podporu proporcionality článku 6 směrnice 2006/24 žádné dostatečné odůvodnění, proč by doba uchovávání údajů, kterou mají stanovit členské státy, neměla zůstat kratší jednoho roku. Jinými slovy, a s veškerou opatrností, kterou tento rozměr kontroly proporcionality pokaždé vyžaduje, žádný z argumentů mě nepřesvědčil o nezbytnosti prodlužovat uchovávání údajů déle než jeden rok.

150. Nakonec je třeba poukázat také na to, že i sama směrnice 2006/24 skýtá další argument v podobě v ní stanoveného systému prodlužování maximální doby uchovávání údajů. Článek 12 uvedené směrnice totiž umožňuje členským státům, které se nacházejí ve zvláštní – v daném případě nedefinované – situaci, prodloužit maximální dobu uchovávání stanovenou podle jejího článku 6. Toto prodloužení je ovšem možné jen na omezenou dobu a musí být odůvodněné a oznámené Komisi, která má šest měsíců na rozhodnutí o zamýšlených opatřeních, to znamená na přezkoumání, zda tato opatření neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a zda nepředstavují překážku fungování vnitřního trhu.

109 — Elias, N., *Du temps*, Fayard, 1998; Rosa, H., *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, 2013.

151. Přestože Komise může v souladu s čl. 12 odst. 2 směrnice 2006/24 zamítnout tato opatření jen z omezených důvodů, utvrzuje mě existence tohoto systému prodlužování v názoru, že stanovení maximální doby uchovávání údajů v článku 6 uvedené směrnice tak, že nenastanou-li výjimečné okolnosti, může dosáhnout až dvou let, není nezbytné a lze jej považovat za neslučitelné s požadavky plynoucími z článku 7 a z čl. 52 odst. 1 Listiny.

152. Z uvedeného vyplývá, že článek 6 směrnice 2006/24 je v rozsahu, v němž členským státům ukládá povinnost zajistit uchovávání údajů podle článku 5 po dobu, která může dosáhnout až dva roky, neslučitelný s článkem 7 a s čl. 52 odst. 1 Listiny.

D – K třetí otázce ve věci C-293/12

153. Vzhledem k odpovědím na první dvě kategorie otázek předkládajících soudů, týkajících se platnosti směrnice 2006/24, není podle všeho již nezbytné odpovídat na třetí předběžnou otázku High Court ve věci C-293/12, týkající se povinnosti vnitrostátních soudů zkoumat a posuzovat vnitrostátní opatření provádějící určitou směrnici se zárukami stanovenými Listinou. Pro případ potřeby nicméně uvádím, že odpověď na tuto otázku – jak zdůraznili i všichni účastníci řízení, kteří se k ní vyjádřili – by s ohledem na ustanovení čl. 51 odst. 1 Listiny a v jejich rámci měla být zcela nepochybně kladná¹¹⁰.

VI – K časovým účinkům konstatované neplatnosti

154. S ohledem na závěry, k nimž mě vedou výše rozvinuté úvahy, zbývá ještě posoudit časové účinky prohlášení neplatnosti směrnice 2006/24.

155. V této souvislosti je třeba připomenout, že pokud Soudní dvůr konstatuje v rámci řízení zahájeného na základě článku 267 SFEU neplatnost aktu přijatého unijními orgány, je právním následkem jeho rozhodnutí povinnost uložená těmto orgánům, aby přijaly nezbytná opatření k nápravě zjištěné protiprávnosti, neboť v takovém případě se *per analogiam* použije povinnost stanovená v článku 266 SFEU v případě rozsudku prohlašujícího neplatnost¹¹¹.

156. Pokud to ovšem odůvodňují naléhavé důvody právní jistoty, má Soudní dvůr podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU, který je obdobně použitelný rovněž v rámci řízení podle článku 267 SFEU o předběžné otázce týkající se platnosti unijních aktů, posuzovací pravomoc k tomu, aby v každém jednotlivém případě uvedl ty účinky dotčeného aktu, které jsou nadále považovány za zachované¹¹².

157. V případech, kdy je konstatována neplatnost unijního aktu v důsledku zásahu do základních práv, je třeba velmi pečlivě provést poměrování jednotlivých dotčených zájmů. V projednávaném případě není pochyb o relevanci ani o naléhavosti konečných cílů dotčených omezení základních práv. Konstatované neplatnosti jsou ovšem zvláštní. Směrnice 2006/24 je totiž neplatná proto, že nestanovila dostatečný rámec pro záruky vztahující se k přístupu k shromážděným a uchovávaným údajům a jejich využívání (kvalita zákona), což ovšem mohlo být napraveno v rámci prováděcích opatření přijímaných členskými státy. V souvislosti s maximální délkou uchovávání údajů pak členské státy, jak plyne z informací poskytnutých Soudnímu dvoru, využily svých pravomocí zpravidla umírněně.

110 — Viz zejména rozsudky ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, Sb. rozh. s. I-11979, body 50 až 52); ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, bod 29), a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, body 21 a 25 až 30).

111 — Viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise (C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, bod 123).

112 — Viz zejména rozsudky ze dne 8. listopadu 2001, Silos (C-228/99, Recueil, s. I-8401, bod 35), a ze dne 22. prosince 2008, Regie Networks (C-333/07, Sb. rozh. s. I-10807, bod 121).

158. Za těchto podmínek je třeba pozastavit účinky určení neplatnosti směrnice 2006/24 až do doby, než unijní zákonodárce přijme opatření nezbytná k nápravě konstatované neplatnosti, přičemž tato opatření musí být přijata v přiměřené lhůtě.

VII – Závěry

159. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky, které ve věci C-293/12 položil High Court a ve věci C-594/12 Verfassungsgerichtshof, odpověděl takto:

- „1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES je v plném rozsahu neslučitelná s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, neboť spolu s omezeními výkonu základních práv, která z ní v důsledku v ní stanovené povinnosti uchovávat údaje plynou, nejsou stanoveny potřebné zásady, na nichž mají být založeny záruky nezbytné ke stanovení hranic pro přístup k dotčeným údajům a jejich využívání.
- 2) Článek 6 směrnice 2006/24 je v rozsahu, v němž členským státům ukládá povinnost zajistit uchovávání údajů podle článku 5 po dobu, která může dosáhnout až dva roky, neslučitelný s článkem 7 a s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.“