

Predmet C-350/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

4. lipnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Specializiran nakazatelen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

3. lipnja 2021.

Podnositelj zahtjeva:

Specializirana prokuratura

Predmet glavnog postupka

Usklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela omogućuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu tijekom razdoblja od šest mjeseci

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev upućuje se na temelju članka 267. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

Prethodna pitanja

Je li nacionalni zakon (članak 251.b stavak 1. Zakona za elektronnite saobštenia (Zakon o elektroničkim komunikacijama)), kojim se u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela omogućuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu (podaci o prometu i lokaciji korisnika sredstava elektroničke komunikacije) tijekom razdoblja od šest mjeseci, u skladu s člankom 15. stavkom 1. u vezi s člankom 5. stavkom 1. i uvodnom izjavom 11. Direktive 2002/58 ako nacionalni zakon sadržava određena jamstva?

Je li nacionalni zakon (članak 159.a Nakazatelno-procesualen kodeksa (Zakonik o kaznenom postupku)), kojim se ne ograničava pristup podacima o prometu

isključivo na ono što je strogo nužno i kojim se ne predviđa pravo osoba čijim podacima o prometu imaju pristup tijela kaznenog progona da o tome budu obaviještene ako se time ne sprečava kazneni postupak ili se ne predviđa pravni lijek protiv neovlaštenog pristupa, u skladu s člankom 15. stavkom 1. u vezi s člankom 5. stavkom 1. i uvodnom izjavom 11. Direktive 2002/58?

Odredbe i sudska praksa Europske unije

Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

Presuda Suda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i Seitlinger i dr., Westfälisch-293/12 i C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr.)

Presuda Suda od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Tele2)

Presuda od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Ministerio Fiscal)

Presuda od 6. listopada 2020., Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Privacy International)

Presuda od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr.)

Presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (uvjeti za pristup podacima koji se odnose na elektroničke komunikacije), C-746/18, EU:C:2021:152 (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Prokuratuur)

Nacionalne odredbe

Zakon za elektroničke saopštenja (Zakon o elektroničkim komunikacijama, u daljnjem tekstu: ZES)

Nakazatelno-procesualen kodeks (Zakonik o kaznenom postupku, u daljnjem tekstu: ZKP)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Specializirana prokuratura (specijalizirano državno odvjetništvo, Bugarska) zatražilo je od suda koji je uputio zahtjev da dostavi podatke o prometu povezane s komunikacijama pet osoba. Zahtjev se odnosi na podatke koji su već zadržani tijekom razdoblja od šest mjeseci.
- 2 Državno odvjetništvo ističe da su dvije od tih osoba, NG i RZ, članovi zločinačkog udruženja s ciljem bogaćenja prodajom proizvoda podložnih trošarini (cigare bez taksene naljepnice). Tvrdi da treća osoba, IG, uspostavlja kontakt između NG-a i drugih osoba od kojih NG nabavlja cigare bez taksene naljepnice. Navodi da četvrta osoba, PP, sudjeluje u toj aktivnosti. Pojašnjava da peta osoba, SJ, prima od NG-a cigarete bez taksene naljepnice, pri čemu se dogovaraju telefonom.
- 3 Tvrdi da te osobe komuniciraju isključivo putem svojih mobilnih telefona. Državno odvjetništvo navodi konkretne telefonske brojeve pet osumnjičenika.
- 4 Ističe da će se zatraženi podaci o prometu upotrijebiti u okviru kaznenog progona radi sprečavanja, istraživanja i dokumentiranja kaznenih djela. Stoga traži dostavu podataka navedenih u članku 159.a stavcima 1. do 6. ZKP-a.
- 5 Nakon što je ispitao dokaze, sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da se može pretpostaviti da je pet osoba vjerojatno uključeno u kriminalnu aktivnost koja je predmet istrage, to jest distribuciju cigareta bez taksenih naljepnica u okviru zločinačkog udruženja (kaznjivo na temelju članka 321. u vezi s člankom 234. Nakazatelen kodeksa (Kazneni zakonik, u daljnjem tekstu: KZ)). Ocijenio je da je pritom riječ o namjerno počinjenom teškom kaznenom djelu. Utvrdio je da također postoje naznake da telefonske brojeve koje je navelo državno odvjetništvo upotrebljavaju dotične osobe, uključujući eventualno i prilikom obavljanja te aktivnosti. Istaknuo je da je u pogledu određenih osoba i telefonskih brojeva već izdano odobrenje za otkrivanje podataka o prometu.
- 6 Zahtjev za odobrenje pristupa podacima o prometu koji su već zadržani tijekom razdoblja od šest mjeseci prihvaća se u skladu s nacionalnim pravom.
- 7 Međutim, upitno je bi li ta nacionalna sudska odluka bila u skladu s pravom Unije, koje se protivi općem i neselektivnom zadržavanju podataka o prometu. Zahtjev državnog odvjetništva trebalo bi prihvatiti upravo na temelju takvog općeg i

neselektivnog zadržavanja podataka o prometu, koje je dopušteno u skladu s nacionalnim pravom. Posljedično, ako se utvrdi da je nacionalno pravo kojim se predviđa takvo opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu u suprotnosti s pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev morao bi odbiti navedeni zahtjev.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

- 8 Sud je utvrdio da Direktiva 2006/24 na općenit način obuhvaća svaku osobu bez ikakvog razlikovanja, ograničenja ili iznimke; konkretno, nije potrebno da se osobe sumnjiče u svrhu zadržavanja njihovih podataka o prometu i ono nije ograničeno na određeno zemljopisno područje, određeno razdoblje ili određen krug osoba (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 57. do 59.). To se smatra „općenito[m] odsutnosti ograničenja” (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 60.). Direktiva je s obzirom na ta obilježja proglašena nevaljanom.
- 9 Sud je presudio da je nacionalni propis u protivan pravu Unije ako se njime općenito predviđa opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu u odnosu na sve osobe, a da ne mora postojati sumnja da je počinjeno kazneno djelo povreda, ne uzimajući u obzir eventualnu profesionalnu tajnu i bez ikakvog ograničenja (presuda u predmetu Tele2, t. 103., 105. i 106.).
- 10 Sud je presudio da je takav propis protivan pravu Unije jer kao pravilo propisuje zadržavanje podataka o prometu iako ono mora biti iznimka predviđena Direktivom [2002/58] (presuda u predmetu Tele2, t. 89. i 104.). Zadržavanje podataka o prometu ne smije biti sustavno i kontinuirano, čak ni u slučaju borbe protiv teških kaznenih djela (presuda u predmetu La Quadrature Net i dr., t. 142.).
- 11 Sud je također presudio da se nacionalnim zakonom mora naznačiti u kojim okolnostima i pod kojim uvjetima mjera zadržavanja podataka može biti preventivno donesena, jamčeći njezino ograničavanje na ono što je strogo nužno (presuda u predmetu Tele2, t. 109.). U točki 110. presude u predmetu Tele2 ponovno se zahtijeva da se predvide materijalni uvjeti kojima se ograničava preventivno zadržavanje. Time se ponovno potvrđuje da se svi podaci o prometu ne mogu općenito zadržati.
- 12 Sud dopušta opće zadržavanje svih podataka o prometu na određenom zemljopisnom području isključivo ako se može pretpostaviti da na njemu postoji pojačana opasnost od pripremanja ili počinjenja teških kaznenih djela (presuda u predmetu Tele2, t. 111. te presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr., t. 144. i 150.).
- 13 Opće zadržavanje svih podataka o prometu dopušteno je ako je ugrožena nacionalna sigurnost; međutim, to se odnosi na određivanje budućeg zadržavanja tijekom ograničenog razdoblja i u slučaju postojanja stvarne i trenutačne ili predvidljive prijetnje nacionalnoj sigurnosti (presuda u predmetu Privacy

International, t. 75. i 76. te presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr., t. 137. do 139.). Prema tome, Sud još nije presudio da je općenito zakonom predviđeno zadržavanje svih podataka u skladu s pravom Unije ako se provodi tijekom neodređenog razdoblja s obzirom na buduće neodređene potrebe bez postojanja naznaka konkretne potrebe od početka.

- 14 Nacionalno uređenje zadržavanja podataka o prometu u skladu s člankom 251.b stavkom 1. ZES-a općenito se primjenjuje na sve telekomunikacije u čitavoj Bugarskoj, u svakom trenutku, u odnosu na sve osobe i kontinuirano; samo je trajanje zadržavanja podataka ograničeno na šest mjeseci. Konstitucionen sad (Ustavni sud, Bugarska) izričito je ocijenio da je to uređenje u skladu s Ustavom, pri čemu je iznio argumente u tom pogledu i potom prešutno pretpostavio ustavnost.
- 15 Stoga se postavlja pitanje je li nacionalni zakon (članak 251.b stavak 1. ZES-a) u skladu s pravom Unije. Iako je Sud već pojasnio da je takvo opće zadržavanje podataka o prometu u slučaju „općenite odsutnosti ograničenja” protivno pravu Unije, još nije imao priliku ispitati i ocijeniti treba li prihvatiti argumente Konstitucionen sada (Ustavni sud).

Trajanje zadržavanja podataka o prometu

- 16 Sud je presudio da je članak 6. Direktive 2006/24 protivan pravu Unije jer se njime predviđa isto trajanje zadržavanja podataka (od najmanje šest mjeseci) svih vrsta podataka, a da se one ne razlikuju i da se određivanje trajanja ne temelji na objektivnim kriterijima kojima se jamči da je ono ograničeno na ono što je nužno potrebno (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 63. i 64.).
- 17 Sličnog je sadržaja nacionalni zakon (članak 251.b stavak 1. ZES-a), kojim se predviđa isto trajanje (šest mjeseci) zadržavanja svih vrsta podataka o prometu. Stoga je dvojbeno je li taj propis u skladu s pravom Unije.

Upotreba već zadržanih podataka o teškim kaznenim djelima

- 18 Što se tiče uređenja predviđenog Direktivom 2006/24, Sud je presudio da pristup zadržanim podacima nije ograničen prema objektivnim kriterijima s obzirom na to da se Direktivom 2006/24 dopušta pristup u slučaju teških kaznenih djela poput onih predviđenih nacionalnim pravom (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 60.). Direktivom se ne ograničava pristup u pogledu „točno utvrđenih teških kaznenih djela”, nego je to pitanje prepušteno diskrecijskoj ovlasti svake države članice (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 61.). Direktiva je zbog toga proglašena nevaljanom.
- 19 S druge strane, Sud je presudio da je dovoljno da se zadržani podaci o prometu upotrijebe u vezi s teškim kaznenim djelima, pri čemu nije potrebno postavljati dodatne zahtjeve u pogledu njihove vrste (presuda u predmetu Tele2, t. 102., 110. i 115.; u tom smislu i presuda u predmetu Ministerio Fiscal, t. 56.).

- 20 U nacionalnom pravu pristup već zadržanim podacima o prometu dopušten je za sva teška kaznena djela počinjena namjerno, odnosno za sva djela kažnjiva kaznom oduzimanja slobode u trajanju duljem od pet godina i počinjena namjerno, i to s izravnom ili neizravnom namjerom (želi se ili pristaje na nastupanje štetnih posljedica). Je li postojanje tog kriterija, odnosno namjernog kaznenog djela, dovoljno da bi se smatralo da je udovoljeno zahtjevu u pogledu „točno utvrđenih teških kaznenih djela”, navedenom u točki 60. presude u predmetu Digital Rights Ireland i dr., ili taj zahtjev više nije relevantan uzimajući u obzir noviju sudsku praksu Suda?

Pojačana zaštita u slučaju zadržavanja podataka o prometu i pristupa njima

- 21 Iako se nacionalnim propisom s obzirom na određene aspekte ne udovoljava zahtjevima prava Unije u pogledu zadržavanja i uporabe podataka o prometu, njime se ipak u odnosu na druga pitanja udovoljava tim zahtjevima, jamčeći čak veću razinu zaštite. Riječ je o novim činjeničnim elementima koje Sud još nije razmatrao. Konkretno, radi se o pojačanoj zaštiti zadržanih podataka o prometu, kako u pogledu razdoblja zadržavanja od šest mjeseci tako i u pogledu zahtjeva za pristup tim podacima i uništenja prikupljenih podataka. Stoga se postavlja pitanje je li nacionalni propis u cijelosti, uzimajući u obzir sva jamstva koja sadržava, ipak u skladu s pravom Unije i, prema tome, je li nacionalni propis iz članka 251.b stavka 1. Direktive 2002/58 u skladu s odredbama članka 15. stavka 1. u vezi s člankom 5. Direktive 2002/58.
- 22 Nacionalni propis sličan je švedskom propisu opisanom u točkama 15. do 19. presude u predmetu Tele2 u pogledu prirode i trajanja zadržavanja podataka. Međutim, na temelju bugarskog propisa pristup tim podacima ovisi o postojanju sudskog nadzora koji ne postoji u švedskom propisu; osim toga, za razliku od švedskog propisa, pristup je bugarskim propisom predviđen samo za teška kaznena djela.
- 23 Sud je pojasnio uvjete pod kojima je zadržavanje podataka u skladu s pravom Unije:
- Zadržavanje podataka o prometu mora se temeljiti na jasnim i preciznim pravilima koja uređuju doseg i primjenu te mjere (presuda u predmetu Tele2, t. 109.). Takva su pravila sadržana u nacionalnom zakonu.
 - Pristup zadržanim podacima mora se izvršiti na temelju jasnih i preciznih materijalnih i postupovnih pravila o pristupu (presuda u predmetu Tele2, t. 117. i 118.). Takva se pravila nalaze u članku 159.a NPK-a.
 - Isključen je opći pristup svim zadržanim podacima; pristup se može odobriti isključivo podacima određenih osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela (presuda u predmetu Tele2, t. 119. te presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr., t. 161.). Taj se zahtjev nalazi u članku 159.a NPK-a, kako ga tumači i primjenjuje nacionalni sud.

- Pristup se provodi na temelju prethodnog sudskog nadzora i obrazloženog zahtjeva tijela kaznenog progona (presuda u predmetu Tele2, t. 120.). Predviđen je takav prethodni sudski nadzor.
 - Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga moraju poduzeti primjerene tehničke i organizacijske mjere kako bi izbjegli zlouporabu podataka i nezakonit pristup tim podacima (presuda u predmetu Tele2, t. 122.). Takve mjere predviđene su ZES-om; dodatno su ojačane sudjelovanjem Komisije za zaštitu na lični danni (Komisija za zaštitu osobnih podataka, Bugarska) i Komisije kam Narodnoto sabirane (Odbor Narodne skupštine, Bugarska).
- 24 Tom pojačanom zaštitom stoga se pružaju potrebna jamstva iako se na temelju članka 251.b stavka 1. ZES-a svi podaci o prometu općenito i neselektivno zadržavaju tijekom razdoblja od šest mjeseci.

Drugo prethodno pitanje

Ograničenje pristupa podacima o prometu na ono što je „strogo nužno”

- 25 Sud je presudio da pristup treba biti ograničen na ono što je „strogo nužno u svrhu ostvarivanja cilja koji se slijedi” i da pretpostavlja postojanje obrazloženog zahtjeva (presuda u predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 62.). U točki 65. te presude ponovno se podsjeća na to da se pristupom podacima o prometu „široko i osobito teško miješa u ta temeljna prava u pravnom poretku Unije” te da ga stoga treba ograničiti na ono što je „strogo nužno”.
- 26 Nacionalnim pravom propisuju se jasna i precizna pravila o pristupu osobnim podacima i podacima o prometu (presuda u predmetu Privacy International, t. 68. te presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr., t. 132.). U točki 38. presude u predmetu Prokuratuur navedeni su parametri koji se odnose na ono što je „strogo nužno”, odnosno kategoriju podataka i trajanje pristupa, pri čemu se ocjena provodi s obzirom na konkretne okolnosti. U točki 68. presude u predmetu Privacy International upućuje se na zahtjev proporcionalnosti.
- 27 Nacionalnim zakonom (članak 159.a ZKP-a) nije predviđen kriterij u pogledu „onoga što je „strogo nužno u svrhu ostvarivanja cilja koji se slijedi”. U skladu sa sudskom praksom, mora postojati osnovana sumnja da su osobe čiji se podaci o prometu traže sudjelovale ili sudjeluju u kriminalnoj aktivnosti koja je predmet istrage, a na temelju zakona treba se tražiti da se izda odobrenje otkrivanja takvih podataka o prometu u razumnom trajanju, ali ne duljem od šest mjeseci. Upitno je jesu li ti zahtjevi dovoljni kako bi se udovoljilo zahtjevu u pogledu onoga što je „strogo nužno”.

Djelotvorni pravni lijekovi dostupni osobama čiji su podaci zadržani

- 28 Sud je presudio da se propisima Unije moraju predvidjeti jasna i precizna pravila koja sadržavaju minimalne zahtjeve, tako da osobe čiji su podaci zadržani imaju pravo na učinkovitu zaštitu od zlouporabe i od neopravdanog pristupa (presuda u

predmetu Digital Rights Ireland i dr., t. 54.). Nepostojanje tih odredbi dovelo je do proglašenja Direktive 2006/24 nevaljanom.

- 29 Sud je također presudio da se nacionalnim pravom također moraju utvrditi minimalni zahtjevi, tako da osobe čiji su podaci zadržani raspolažu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu od zlouporabe (presuda u predmetu Tele2, t. 109. i presuda u predmetu Privacy International, t. 68.). Zadržavanje podataka o prometu kao takvo već predstavlja miješanje u prava iz članaka 7. i 8. Povelje, neovisno o tome je li to uzrokovalo nepogodnost za dotične osobe ili jesu li ti podaci upotrijebljeni (presuda u predmetu Privacy International, t. 70. te presuda u predmetu La Quadrature du Net i dr., t. 115. i 116.).
- 30 Osim toga, kao što je Sud također presudio, nacionalnim pravom mora se predvidjeti pravilo prema kojem se predmetne osobe moraju o tome obavijestiti, čim se obaviješću više ne može ugroziti kazneni postupak, kako bi mogle ostvariti pravo na pravni lijek (presuda u predmetu Tele2, t. 121.).
- 31 Osim toga, mora se predvidjeti nadzor na nacionalnoj razini nad poštovanjem razine zaštite predviđene pravom Unije od strane neovisnog tijela kako bi se dotičnim osobama jamčilo pravo obraćanja nacionalnim nadzornim tijelima radi zaštite njihovih podataka (presuda u predmetu Tele2, t. 123.).
- 32 Nacionalnim pravom predviđena su brojna pravila kojima se nastoji jamčiti sigurnost zadržanih podataka o prometu, ali ne i pravo dotičnih osoba da ih se obavijesti o tome je li naloženo otkrivanje podataka o prometu zadržanih tijekom razdoblja od šest mjeseci, odnosno pravo na osporavanje sudskog odobrenja na temelju članka 159.a stavka 4. ZKP-a.
- 33 Upitno je odnosi li se zahtjev u pogledu djelotvorne zaštite od zlouporabe i nedopuštenog pristupa, koji je Sud utvrdio u točki 54. presude u predmetu Digital Rights Ireland i dr., i na slučajeve u kojima je izdano sudsko odobrenje, ali isključivo na zahtjev državnog odvjetništva, bez ikakvog sudjelovanja dotične osobe. Predstavlja li u tim okolnostima izdano sudsko odobrenje dovoljno jamstvo zaštite od zlouporabe i nezakonitog pristupa, tako da dotična osoba ne mora biti obaviještena o otkrivanju njezinih podataka o prometu i ne može osporiti izdano odobrenje kao nezakonito?