

Zadeva C-350/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

4. junij 2021

Predložitveno sodišče:

Spetsializiran nakazaten sad (specializirano kazensko sodišče,
Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

3. junij 2021

Predlagateljica:

Spetsializirana prokuratura

Predmet postopka v glavni stvari

Združljivost nacionalne ureditve, ki dopušča, da se za boj proti hujšim kaznivim dejanjem vsi podatki o prometu za obdobje šestih mesecev hranijo splošno in neselektivno, s pravom Unije

Predmet in pravna podlaga za predlog

Ta predlog je bil vložen na podlagi člena 267(1)(b) PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

Ali je nacionalni zakon (člen 251b(1) Zakon za elektronnite saobshtenia (zakon o elektronskih komunikacijah)), ki za boj proti hujšim kaznivim dejanjem določa splošno in neselektivno hrambo vseh podatkov o prometu (podatkov o prometu in podatkov o lokaciji uporabnikov elektronskih komunikacijskih sredstev) za obdobje šestih mesecev, skladen s členom 15(1) v povezavi s členom 5(1) in uvodno izjavo 11 Direktive 2002/58/ES, v kolikor so v nacionalnem zakonu predvidena določena jamstva?

Ali je nacionalni zakon (člen 159a Nakazatelno-protsesualen kodeks (zakonik o kazenskem postopku)), ki dostopa do podatkov o prometu ne omejuje na to, kar je nujno potrebno, in za osebe, za katere imajo organi kazenskega pregona dostop do podatkov o prometu, ne določa pravice, da so o tem obveščene, če to ne ovira kazenskega postopka, oziroma ne določa pravnega sredstva zoper neupravičen dostop, v skladu s členom 15(1) v povezavi s členom 5(1) in uvodno izjavo 11 Direktive 2002/58/ES?

Zakonodaja in sodna praksa Evropske unije

Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514)

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1)

Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL 2016, L 119, str. 89)

Sodba Sodišča z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in Seitlinger in drugi, C-293/12 in C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (v nadaljevanju: sodba Digital Rights Ireland in drugi)

Sodba Sodišča z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi, C-203/15 in C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (v nadaljevanju: sodba Tele2)

Sodba z dne 2. oktobra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788 (v nadaljevanju: sodba Ministerio Fiscal)

Sodba z dne 6. oktobra 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790 (v nadaljevanju: sodba Privacy International)

Sodba z dne 6. oktobra 2020, La Quadrature du Net in drugi, C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791 (v nadaljevanju: sodba La Quadrature du Net in drugi)

Sodba z dne 2. marca 2021, Prokuratuur (pogoji za dostop do podatkov o elektronskih komunikacijah), C-746/18, EU:C:2021:152 (v nadaljevanju: sodba Prokuratuur)

Nacionalni predpisi

Zakon za elektronnite saobshtenia (zakon o elektronskih komunikacijah) (v nadaljevanju: ZES)

Nakazatelno-protsesualen kodeks (zakonik o kazenskem postopku) (v nadaljevanju: NPK)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Spetsializirana prokuratura (specializirano državno tožilstvo, Bolgarija) je pri predložitvenem sodišču vložilo predlog za odobritev dostopa do podatkov o komunikacijskem prometu petih oseb. Predlog se nanaša na podatke za obdobje šestih mesecev, ki so že bili shranjeni.
- 2 Državno tožilstvo trdi, da sta dve od teh oseb – NG in RZ – člana hudodelske združbe, katere namen je obogatitev z razpečevanjem trošarinskih izdelkov (cigaret brez davčne nalepke). Tretja oseba – IG – naj bi vzpostavila stik med osebo NG in drugimi osebami, pri katerih naj bi oseba NG nabavljala cigarete brez davčne nalepke. Četrta oseba – PP – naj bi sodelovala pri tej dejavnosti. Peta oseba – SJ – naj bi od osebe NG prejemale cigarete brez davčne nalepke, pri čemer naj bi dogovori med njimi potekali po telefonu.
- 3 Te osebe naj bi med seboj komunicirale izključno prek svojih mobilnih telefonov. Državno tožilstvo navaja konkretne telefonske številke teh petih osumljenih.
- 4 Državno tožilstvo poudarja, da bodo zahtevani podatki o prometu v okviru kazenskega preгона uporabljeni za preprečevanje, preiskovanje in dokumentiranje kaznivih dejanj. Zato predlaga, da se mu odobri dostop do podatkov iz člena 159a, od (1) do (6) NPK.
- 5 Predložitveno sodišče je po preučitvi dokaznega gradiva ugotovilo, da je mogoče domnevati, da je teh pet oseb morda vpletenih v kriminalno dejavnost, ki je predmet preiskave – razpečevanje cigaret brez davčnih nalepk v okviru hudodelske združbe (kaznivo dejanje iz člena 321 v povezavi s členom 234 Nakazatelen kodeks (kazenskega zakonika, v nadaljevanju: NK)). To je hudo naklepno kaznivo dejanje. Obstajali naj bi tudi indici, da omenjene osebe uporabljajo telefonske številke, ki jih je navedlo državno tožilstvo, morebiti tudi pri izvajanju te aktivnosti. Za nekatere osebe in telefonske številke naj bi bilo že izdano dovoljenje za razkritje podatkov o prometu.
- 6 Po nacionalnem pravu je predlogu za odobritev dostopa do podatkov o prometu, ki so že shranjeni za obdobje šestih mesecev, potrebno ugoditi.
- 7 Vendar je vprašljivo, ali bi bila takšna odločba nacionalnega sodišča združljiva s pravom Unije, ki nasprotuje splošni in neselektivni hrambi podatkov o prometu. Prav na podlagi take splošne in neselektivne hrambe podatkov o prometu, ki jo

dopušča nacionalno pravo, bi bilo predlogu državnega tožilstva treba ugoditi. Če bi se torej izkazalo, da je nacionalno pravo, ki določa tako splošno in neselektivno hrambo podatkov o prometu, v nasprotju s pravom Unije, bi morale predložitveno sodišče ta predlog zavrniti.

Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

Prvo vprašanje

- 8 Sodišče je ugotovilo, da se Direktiva 2006/24 nanaša na splošno na vse osebe brez razlikovanja, omejitve ali izjeme; zlasti za hrambo podatkov o prometu ni nujno, da so te osebe osumljene, in da ni nobene omejitve na določeno geografsko območje, določeno obdobje ali določen krog oseb (sodba *Digital Rights Ireland* in drugi, točke 57 do 59). To je opredeljeno kot „splošen neobstoj omejitev“ (sodba *Digital Rights Ireland* in drugi, točka 60). Zaradi teh značilnosti je bila Direktiva razglašena za neveljavno.
- 9 Sodišče je razsodilo, da je nacionalna ureditev v nasprotju s pravom Unije, če določa splošno in neselektivno hrambo vseh podatkov o prometu na splošno za vse osebe, ne da bi bil potreben sum storitve kaznivega dejanja, ne da bi se upoštevala morebitna poslovna skrivnost in brez kakršne koli omejitve (sodba *Tele2*, točke 103, 105 in 106).
- 10 Sodišče je razsodilo, da je taka ureditev v nasprotju s pravom Unije, ker hrambo podatkov o prometu določa kot pravilo, čeprav bi glede na Direktivo [2002/58] to morala biti izjema. (sodba *Tele2*, točki 89 in 104). Hramba podatkov o prometu ne sme biti sistematična in neprekinjena, tudi v primeru boja proti hudemu kriminalu ne (sodba *La Quadrature du Net* in drugi, točka 142).
- 11 Sodišče je razsodilo tudi, da mora nacionalni zakon določiti, v kakšnih okoliščinah in pod kakšnimi pogoji se lahko preventivno sprejme ukrep hrambe podatkov, in s tem zagotoviti, da se ta ukrep omeji na to, kar je nujno potrebno (sodba *Tele2*, točka 109). V točki 110 sodbe *Tele2* je ponovljena zahteva, da morajo biti določeni vsebinski pogoji, ki omejujejo obseg preventivne hrambe. S tem je bilo ponovno potrjeno, da ni dopustno pavšalno hraniti vseh podatkov o prometu.
- 12 Sodišče dopušča splošno hrambo vseh podatkov o prometu na določenem geografskem območju le, če je mogoče domnevati, da tam obstaja večje tveganje priprave ali izvršitve [hudih] kaznivih dejanj (sodbi *Tele2*, točka 111, in *La Quadrature du Net* in drugi, točki 144 in 150).
- 13 Splošna hramba vseh podatkov o prometu je dovoljena, če je ogrožena nacionalna varnost; vendar pa se to nanaša na odreditev prihodnje hrambe za omejeno obdobje in ob obstoju resnične in sedanje ali predvidljive nevarnosti za nacionalno varnost (sodbi *Privacy International*, točki 75 in 76, in *La Quadrature du Net* in drugi, točke od 137 do 139). Sodišče torej še ni razsodilo, da je z zakonom

določena splošna hramba vseh podatkov združljiva s pravom Unije, kadar se izvaja za nedoločen čas v zvezi z nedoločenimi prihodnjimi potrebami, ne da bi obstajali elementi, ki bi utemeljevali konkretno nujnost že od začetka.

- 14 Nacionalna ureditev hrambe podatkov o prometu, določena v členu 251b(1) ZES velja na splošno za vse telekomunikacije v celotni Bolgariji, v vsakem trenutku, za vsako osebo in neprekinjeno; le obdobje hrambe podatkov je omejeno na šest mesecev. Konstitutsionen sad (ustavno sodišče, Bolgarija) je izrecno štelo, da je ta ureditev skladna z ustavo, pri čemer je podalo ustrezne argumente in nato molče izhajalo iz skladnosti z ustavo.
- 15 Postavlja se torej vprašanje, ali je nacionalni zakon (člen 251b(1) ZES) združljiv s pravom Unije. Čeprav je Sodišče že pojasnilo, da je taka splošna hramba podatkov o prometu v primeru „splošnega neobstoja omejitev“ v nasprotju s pravom Unije, še ni imelo možnosti preveriti argumentov Konstitutsionen sad (ustavnega sodišča) in presoditi, ali jih je potrebno sprejeti.

Obdobje hrambe podatkov o prometu

- 16 Sodišče je razsodilo, da je člen 6 Direktive 2006/24 v nasprotju s pravom Unije, ker določa enako obdobje hrambe podatkov (vsaj šest mesecev) za vse vrste podatkov, ne da bi se med njimi razlikovalo in ne da bi določitev trajanja temeljila na objektivnih merilih, ki zagotavljajo, da je hramba omejena na to, kar je nujno potrebno (sodba Digital Rights Ireland in drugi, točki 63 in 64).
- 17 Takšna je vsebina nacionalnega zakona (člen 251b(1) ZES), ki za vse vrste podatkov o prometu določa enako obdobje hrambe (šest mesecev). Vprašljivo je torej, ali je ta ureditev združljiva s pravom Unije.

Uporaba že shranjenih podatkov v zvezi s hujšimi kaznivimi dejanji

- 18 Glede ureditve iz Direktive 2006/24 je Sodišče ugotovilo, da dostop do hranjenih podatkov ni omejen z objektivnimi merili, ker Direktiva 2006/24 dovoljuje dostop v primeru hudih kaznivih dejanj, kakor jih določa nacionalno pravo (zgoraj navedena sodba Digital Rights Ireland in drugi, točka 60). Direktiva dostopa ne omejuje na „natančno opredeljena huda kazniva dejanja“, ampak to vprašanje prepušča diskreciji posameznih držav članic (sodba Digital Rights Ireland in drugi, točka 61). Direktiva je bila zato razglašena za neveljavno.
- 19 Po drugi strani je Sodišče razsodilo, da zadostuje, da se hranjeni podatki o prometu uporabijo v povezavi s hudimi kaznivimi dejanji, ne da bi se zahtevali dodatni pogoji glede vrste dejanj (sodba Tele2, točke 102, 110 in 115; glej v tem smislu tudi sodbo Ministerio Fiscal, točka 56).
- 20 V nacionalnem pravu je dostop do že shranjenih podatkov o prometu dovoljen pri vsakem hudem naklepem kaznivem dejanju, to pomeni za vsa kazniva dejanja, za katera je zagrožena kazen odvzema prostosti več kot pet let in so bila storjena naklepno, in sicer z direktnim ali eventualnim naklepom (storilec hoče doseči

prepovedane posledice ali pa vanje privoli). Ali obstoj tega merila – naklepno kaznivo dejanje – zadošča za ugotovitev, da je izpolnjena zahteva po „natančno opredeljenih hudih kaznivih dejanjih“, navedena v točki 60 sodbe Digital Rights Ireland in drugi, ali ta zahteva ob upoštevanju novejših sodne prakse Sodišča ni več aktualna?

Okrepljeno varstvo v primeru hrambe podatkov o prometu in dostopa do njih

- 21 Nacionalna ureditev z nekaterih vidikov sicer ne izpolnjuje zahtev prava Unije v zvezi s hrambo in uporabo podatkov o prometu, vendar pa z drugih vidikov te zahteve izpolnjuje in zagotavlja celo višjo raven varstva. Gre za nova dejstva, s katerimi se Sodišče še ni ukvarjalo. Konkretno gre za okrepljeno varstvo hranjenih podatkov o prometu, in sicer tako v zvezi s šestmesečnim obdobjem hrambe, kakor tudi v zvezi s predlogom za odobritev dostopa do teh podatkov in uničenjem pridobljenih podatkov. Postavlja se torej vprašanje, ali je nacionalna ureditev kot celota ob upoštevanju vseh jamstev, ki jih vsebuje, vseeno združljiva s pravom Unije, in je nacionalna ureditev iz člena 251b(1) ZES zato skladna s členom 15(1) v povezavi s členom 5 Direktive 2002/58.
- 22 Nacionalna ureditev je podobna švedski ureditvi, navedeni v točkah od 15 do 19 sodbe Tele2 v zvezi z naravo in trajanjem hrambe podatkov. Vendar pa je po bolgarski ureditvi dostop do teh podatkov odvisen od sodnega nadzora, ki ga v švedski ureditvi ni. Poleg tega je dostop po bolgarski ureditvi za razliko od švedske ureditve predviden le za huda kazniva dejanja.
- 23 Sodišče je navedlo pogoje, pod katerimi je hramba podatkov združljiva s pravom Unije:
 - Hramba podatkov o prometu mora temeljiti na jasnih in natančnih pravilih, ki urejajo obseg in uporabo tega ukrepa (zgoraj navedena sodba Tele2, točka 109). Nacionalni zakon vsebuje taka pravila.
 - Dostop do hranjenih podatkov mora biti izveden na podlagi jasnih in natančnih pravil materialnega in procesnega prava o dostopu (sodba Tele2, točki 117 in 118). Člen 159a NPK vsebuje taka pravila.
 - Splošni dostop do vseh hranjenih podatkov je izključen; dostop je mogoče odobriti le do podatkov določenih oseb, osumljenih storitve kaznivega dejanja (sodbi Tele2, točka 119, in La Quadrature du Net in drugi, točka 161). To zahtevo vsebuje člen 159a NPK, kot ga razlaga in uporablja nacionalno sodišče.
 - Dostop se izvede na podlagi predhodnega sodnega nadzora in obrazloženega predloga organov pregona (sodba Tele2, točka 120). Tak predhoden sodni nadzor je določen.
 - Ponudniki elektronskih komunikacijskih storitev morajo sprejeti ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe, da bo izključena zloraba podatkov in

nepooblaščen dostop do njih (sodba Tele2, točka 122). Taki ukrepi so določeni z ZES; njihov učinek še povečuje sodelovanje Komisija za zashtita na lichni danni (komisija za varstvo osebnih podatkov, Bolgarija) in Komisija kam Narodnoto sabirane (odbor nacionalne skupščine, Bolgarija).

- 24 S tem okrepljenim varstvom so torej zagotovljena potrebna jamstva, čeprav se v skladu z določbo člena 251b(1) ZES vsi podatki o prometu hranijo splošno neselektivno za obdobje šestih mesecev.

Drugo vprašanje

Omejitev dostopa do podatkov o prometu na to, kar je „nujno potrebno“

- 25 Sodišče je razsodilo, da mora biti dostop omejen na „to, kar je nujno potrebno glede na zastavljeni cilj“, in da mora biti za dostop podan obrazložen predlog (sodba Digital Rights Ireland in drugi, točka 62). V točki 65 te sodbe Sodišče znova opozarja, da dostop do podatkov o prometu pomeni „občutno in posebej hudo poseganje v te temeljne pravice v pravnem redu Unije“, in ga je torej treba omejiti na to, kar je „nujno potrebno“.
- 26 V nacionalno pravo je potrebno prevzeti jasna in natančna pravila o odobritvi dostopa do osebnih podatkov in podatkov o prometu (sodbi Privacy International, točka 68, in La Quadrature du Net in drugi, točka 132). V točki 38 sodbe Prokuratuur sta navedeni merili, ki se nanašata na to, kar je „nujno potrebno“, in sicer vrsta podatkov in obdobje dostopa, pri čemer je treba presojo opraviti glede na okoliščine obravnavane zadeve. V točki 68 sodbe Privacy International sodišče opozarja na zahtevo po sorazmernosti.
- 27 Nacionalni zakon (člen 159a NPK) ne določa merila: „to, kar je nujno potrebno glede na zastavljeni cilj“. V skladu s sodno prakso mora obstajati utemeljen sum, da so osebe, katerih podatki o prometu se zahtevajo, sodelovale ali sodelujejo pri kriminalni dejavnosti, ki je predmet preiskave, po zakonu pa je potrebno predlagati, da se odobri razkritje takih podatkov o prometu za primerno obdobje, vendar največ za šest mesecev. Postavlja se torej vprašanje, ali te zahteve zadoščajo za izpolnitev merila „nujno potrebnega“.

Učinkovita pravna sredstva oseb, ki jih ukrep zadeva

- 28 Sodišče je razsodilo, da morajo predpisi Unije določati jasna in natančna pravila, ki vsebujejo minimalne zahteve, tako da je osebam, ki jih ukrep zadeva, zagotovljeno učinkovito varstvo pred zlorabami in neupravičenim dostopom (sodba Digital Rights Ireland in drugi, točka 54). Zaradi neobstoja takšnih določb bila Direktiva 2006/24 razveljavljena.
- 29 Sodišče je razsodilo tudi, da morajo biti tudi v nacionalnem pravu določene minimalne zahteve, tako da imajo osebe, katerih podatki so bili hranjeni, zadostna jamstva, ki omogočajo učinkovito varstvo pred zlorabami (sodbi Tele2, točka 109, in Privacy International, točka 68). Hramba podatkov o prometu že sama po sebi

pomeni poseg v pravici, določeni v členih 7 in 8 Listine, ne glede na to, ali so bile zadevne osebe oškodovane, in ali so bili ti podatki uporabljeni (sodbi Privacy International, točka 70, in La Quadrature du Net in drugi, točki 115 in 116).

- 30 Sodišče je razsodilo tudi, da mora nacionalno pravo določiti ureditev, v skladu s katero morajo biti zadevne osebe obveščene takoj, ko to sporočilo ne more ogroziti kazenskega postopka, da lahko uresničijo pravico do pravnega sredstva (sodba Tele2, točka 121).
- 31 Poleg tega mora biti na nacionalni ravni določen nadzor neodvisnega organa nad upoštevanjem stopnje varstva, ki jo zagotavlja pravo Unije, da se osebam, ki jih ukrep zadeva, zagotovi pravica do vložitve zahteve za varstvo svojih podatkov pri nacionalnih organih (sodba Tele2, točka 123).
- 32 Nacionalno pravo določa številna pravila za zagotavljanje varnosti hranjenih podatkov o prometu, ne določa pa pravice oseb, ki jih ukrep zadeva, da bi bile obveščene tem, da je bilo v zvezi z njimi odobreno razkritje podatkov o prometu, shranjenih za obdobje šestih mesecev, oziroma ni določena pravica do izpodbijanja sodne odobritve iz člena 159a(4) NPK.
- 33 Postavlja se vprašanje, ali se zahteva po učinkovitem varstvu pred zlorabami in neupravičenim dostopom, ki jo je Sodišče postavilo v točki 54 sodbe Digital Rights Ireland in drugi, nanaša tudi na primere, v katerih je bila izdana sodna odobritev, vendar le na predlog državnega tožilstva brez kakršnega koli sodelovanja osebe, ki jo ukrep zadeva. Ali je sodna odobritev, izdana pod temi pogoji, zadostno jamstvo za zaščito pred zlorabami in nezakonitim dostopom, tako da posameznika, ki ga ukrep zadeva, ni potrebno obvestiti o razkritju njegovih podatkov o prometu in izdane odobritve ne more izpodbijati kot nezakonite?