



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. februar 2023 \*

»Præjudiciel forelæggelse – telekommunikation – behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred – direktiv 2002/58 – artikel 15, stk. 1 – indskrænkning af den elektroniske kommunikationshemmelighed – retsafgørelse om godkendelse af aflytning, registrering og lagring af telefonsamtaler foretaget af personer, der mistænkes for at have begået en forsætlig alvorlig strafbar handling – praksis, hvorefter afgørelsen udfærdiges efter et standardtekstforlæg, som ikke indeholder en individualiseret begrundelse – artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrundelsespligt«

I sag C-349/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Spetsializirana nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien) ved afgørelse af 3. juni 2021, indgået til Domstolen den 4. juni 2021, i sagen

**HYA,**

**IP,**

**DD,**

**ZI,**

**SS,**

procesdeltager:

**Spetsializirana prokuratura,**

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan (refererende dommer), N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec,

generaladvokat: A.M. Collins

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

\* Processprog: bulgarsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juli 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

IP ved advokat H. Georgiev,

DD ved advokat V. Vasilev,

den tjekkiske regering ved O. Serdula, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

Irland ved solicitor M. Browne, Barrister-at-law M.D. Fennelly, A. Joyce og M. Lane, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved C. Georgieva, H. Kranenborg, P.-J. Loewenthal og F. Wilman, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. oktober 2022,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en straffesag mod HYA, IP, DD, ZI og SS for deltagelse i en organiseret bande af kriminelle.

### **Retsforskrifter**

#### ***EU-retten***

##### *Direktiv 2002/58*

- 3 11. betragtning til direktiv 2002/58 lyder således:

»Ligesom [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31)] finder dette direktiv ikke anvendelse på beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der er forbundet med aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten. Det ændrer derfor ikke den nuværende balance mellem enkeltpersoners ret til privatlivets fred og medlemsstaternes mulighed for, jf. artikel 15, stk. 1, i dette direktiv, at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til beskyttelse af den offentlige sikkerhed, forsvaret, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når disse aktiviteter er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på

det strafferetlige område. Dette direktiv berører derfor ikke medlemsstaternes mulighed for lovligt at opfange elektronisk kommunikation eller træffe andre foranstaltninger, hvis det er nødvendigt med et af disse formål for øje og i overensstemmelse med den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«),] som fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Sådanne foranstaltninger skal være passende, stå i åbenbart rimeligt forhold til det mål, der forfølges, og være nødvendige i et demokratisk samfund, og foranstaltningerne bør omfattes af passende beskyttelsesordninger i overensstemmelse med [EMRK].«

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, fastsætter:

»Medmindre andet angives, gælder i dette direktiv de definitioner, der er fastsat i direktiv 95/46/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) [(EFT 2002, L 108, s. 33)].«

5 Det nævnte direktivs artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer kommunikationshjemmeligheden ved brug af offentlige kommunikationsnet og offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, både for så vidt angår selve kommunikationen og de dermed forbundne trafikdata, via nationale forskrifter. De forbyder især aflytning, registrering, lagring og andre måder, hvorpå samtaler kan opfanges eller overvåges af andre end brugerne, uden at de pågældende brugere har indvilget heri, bortset fra tilfælde, hvor det er tilladt ifølge lovgivningen, jf. artikel 15, stk. 1. Dette stykke er ikke til hinder for teknisk lagring, som er nødvendig for overføring af en kommunikation, forudsat at princippet om kommunikationshjemmelighed ikke berøres heraf.«

6 Samme direktivs artikel 15, stk. 1, er affattet således:

»Medlemsstaterne kan vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der omhandles i artikel 5, artikel 6, artikel 8, stk. 1, 2, 3 og 4, og artikel 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem efter artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46/EF. Med henblik herpå kan medlemsstaterne bl.a. vedtage retsfor skrifter om lagring af data i en begrænset periode, som kan begrundes i et af de hensyn, der er nævnt i dette stykke. Alle i dette stykke omhandlede forskrifter skal være i overensstemmelse med fællesskabsrettens generelle principper, herunder principperne i [...] artikel 6, stk. 1 og 2[, TEU].«

*Forordning (EU) 2016/679*

7 Artikel 4, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT 2016, L 119, s. 1) har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

2) »behandling«: enhver aktivitet eller række af aktiviteter – med eller uden brug af automatisk behandling – som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse

[...]«

8 Denne forordnings artikel 94, stk. 2, fastsætter:

»Henvisninger til det ophævede direktiv [95/46/EF] gælder som henvisninger til denne forordning. Henvisninger til Gruppen vedrørende Beskyttelse af Personer i forbindelse med Behandling af Personoplysninger, der er nedsat ved artikel 29 i direktiv 95/46/EF, gælder som henvisninger til Det Europæiske Databeskyttelsesråd oprettet ved denne forordning.«

### ***Bulgarsk ret***

9 Artikel 121, stk. 4, i den bulgarske forfatning bestemmer, at »retsakter skal begrundes«.

10 Artikel 34 i Nakazatelno protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »NPK«), bestemmer, at »enhver akt fra retten skal indeholde [...] en begrundelse [...]«.

11 NPK's artikel 172 har følgende ordlyd:

»(1) Myndighederne med ansvar for sagens indledende fase kan anvende særlige efterforskningsmetoder [...], der har til formål at dokumentere de overvågede personers aktiviteter [...].

(2) Der anvendes særlige efterforskningsmetoder, når dette er nødvendigt for efterforskningen af alvorlige forsætlige strafbare handlinger, der er omhandlet i kapitel 1, i kapitel 2, afdeling I, II, IV, V, VIII og IX, i kapitel 3, afdeling III, i kapitel 5, afdeling I-VII, i kapitel 6, afdeling II-IV, i kapitel 8, i kapitel 8»a«, i kapitel 9»a«, i kapitel 11, afdeling I-IV, i kapitel 12, i kapitel 13 og i kapitel 14, samt for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 219, stk. 4, andet led, i artikel 220, stk. 2, i artikel 253, i artikel 308, stk. 2, 3 og 5, andet punktum, i artikel 321, i artikel 321a, i artikel 356k og i artikel 393 i den særlige del af Nakazatelen kodeks [(straffeloven)], når det er umuligt at fastlægge de pågældende omstændigheder på anden måde, eller det er forbundet med særlige vanskeligheder.«

12 NPK's artikel 173 er affattet således:

»(1) Anvendelse af særlige efterforskningsmetoder i sagens indledende fase er betinget af, at den anklager, der leder efterforskningen, forelægger retten en begrundet skriftlig anmodning herom. Inden anmodningens indgivelse underretter denne anklager den administrative leder for den pågældende anklagemyndighed.

(2) Anmodningen skal indeholde:

1. oplysninger om den strafbare handling, hvis efterforskning kræver anvendelse af særlige efterforskningsmetoder
2. en beskrivelse af de foranstaltninger, der er blevet iværksat, og deres resultat
3. oplysninger om, hvilke personer eller lokaler de særlige efterforskningsmetoder skal finde anvendelse på
4. de fremgangsmåder, der skal anvendes
5. varigheden af den ønskede anvendelse og begrundelsen for ønsket om denne varighed
6. grundene til, at de nødvendige oplysninger ikke kan indsamles på anden måde eller kun kan indsamles med særlige vanskeligheder.«

13 NPK's artikel 174, stk. 3 og 4, fastsætter:

»(3) En godkendelse af, at der anvendes særlige efterforskningsmetoder i sager, der henhører under den kompetence, der er tillagt Spetsializiran nakazatelen sad [(særlig domstol i straffesager, Bulgarien)] meddeles på forhånd af dennes formand [...]

(4) Den i stk. 1-3 omhandlede myndighed træffer afgørelse ved begrundet kendelse [...]

14 NPK's artikel 175 er affattet på følgende måde:

»[...]

(3) Fristen for anvendelse af særlige efterforskningsmetoder er ikke længere end:

1. 20 dage i tilfælde omfattet af artikel 12, stk. 1, nr. 4, i zakon za spetsialnite razuznavatelni sredstva [(lov om særlige efterforskningsmetoder)]
2. to måneder i alle andre tilfælde.

(4) Om nødvendigt kan den i stk.1 omhandlede frist i overensstemmelse med artikel 174 forlænges

1. med 20 dage, dog højst 60 dage i de i artikel 3, nr. 1, nævnte tilfælde
2. idet den ikke må overstige seks måneder i alt i de i stk. 3, nr. 2, nævnte tilfælde.«

15 Artikel 3, stk. 1, i zakon za spetsialnite razuznavatelni sredstva (lov om særlige efterforskningsmetoder) af 8. oktober 1997 (DV nr. 95 af 21.10.1997, s. 2) i den affattelse, der finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen (herefter »ZSRS«), bestemmer:

»Der anvendes særlige efterforskningsmetoder, når dette er nødvendigt for at forebygge og afsløre alvorlige forsætlige strafbare handlinger, der er omhandlet i kapitel 1, i kapitel 2, afdeling I, II, IV, V, VIII og IX, i kapitel 3, afdeling III, i kapitel 5, afdeling I-VII, i kapitel 6, afdeling II-IV, i kapitel 8, i

kapitel 8»a«, i kapitel 9»a«, i kapitel 11, afdeling I-IV, i kapitel 12, i kapitel 13 og i kapitel 14, samt for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 219, stk. 4, andet led, i artikel 220, stk. 2, i artikel 253, i artikel 308, stk. 2, 3 og 5, andet punktum, i artikel 321, i artikel 321a, i artikel 356k og i artikel 393 i den særlige del af [straffeloven], når det er umuligt at indsamle de nødvendige oplysninger på anden måde, eller det er forbundet med særlige vanskeligheder.«

16 ZSRS's artikel 6 fastsætter:

»I tilfælde af aflytning ved hjælp af tekniske midler, lydæssigt eller på anden måde [...] opfanges de kontrollerede personers [...] telefonkommunikation.«

17 ZSRS's artikel 11 er affattet på følgende måde:

»Ved gennemførelsen af operationerne kan et bevis udgøres af [...] en lydoptagelse [...] på et fysisk medium.«

18 ZSRS' artikel 12, stk. 1, nr. 1, lyder:

»Der anvendes særlige efterforskningsmetoder i forbindelse med personer, med hensyn til hvilke der foreligger oplysninger og rimelig grund til at antage, at de forbereder, begår eller har begået en af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede alvorlige forsætlige strafbare handlinger.«

19 ZSRS's artikel 13, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Retten til at anmode om anvendelse af særlige efterretningsmetoder og til at anvende de oplysninger, der er indsamlet ved hjælp af disse, og de materielle bevismidler tilkommer under overholdelse af deres kompetence:

1. generaldirektoratet for »det nationale politi«, generaldirektoratet for »bekæmpelse af organiseret kriminalitet«, generaldirektoratet for »grænsepolitiet«, direktoratet for »indre sikkerhed«, de regionale direktorater i indenrigsministeriet, de særlige direktorater (bortset fra direktoratet for »tekniske operationer«), de regionale direktorater og regionale enheder, der er uafhængige af det statslige organ for »national sikkerhed«
2. de »militære efterretningstjenester« og »militærpolitiet« (under forsvarsministeriet)
3. det statslige »efterretningsorgan«.

20 ZSRS's artikel 14, stk. 1, nr. 7, er affattet således:

»Anvendelsen af særlige efterforskningsmetoder kræver en begrundet skriftlig anmodning fra den relevante administrative leder af de i artikel 13, stk. 1, omhandlede myndigheder eller den anklager, der leder efterforskningen eller i givet fald fra den i artikel 13, stk. 3, omhandlede myndighed, og, for så vidt angår det i artikel 13, stk. 1, nr. 7, omhandlede direktorat, fra dets direktør, med angivelse af en begrundelse for, hvorfor det er umuligt at indsamle de nødvendige oplysninger på anden måde eller en beskrivelse af de særlige vanskeligheder i forbindelse med indsamlingen heraf.«

21 ZSRS' artikel 15, stk. 1, bestemmer:

»Lederne af de i artikel 13, stk. 1, omhandlede myndigheder eller den anklager, der leder efterforskningen, og, for så vidt angår det i artikel 13, stk. 1, nr. 7, omhandlede direktorat, formanden for kommissionen til bekæmpelse af korrupsion og konfiskation af ulovligt opnået formue, indgiver

anmodningen til formændene for Sofijski gradski sad [(byretten i Sofia, Bulgarien)], de relevante regionale eller militære retsinstanter, Spetsializiran nakazatelen sad [(særlig domstol i straffesager)] eller til en af dem bemyndiget næstformand, som inden 48 timer skriftligt godkender eller afslår anvendelsen af særlige efterforskningsmetoder med angivelse af en begrundelse for deres afgørelse.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 22 Mellem den 10. april og den 15. maj 2017 indgav Spetsializirana prokuratura (særlig anklagemyndighed, Bulgarien) syv anmodninger til formanden for Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) om godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder med henblik på at aflytte og optage samt overvåge og spore de telefonsamtaler, der førtes af IP, DD, ZI og SS, som er fire personer, der er mistænkt for at have begået alvorlige strafbare handlinger (herefter »anmodningerne om telefonaflytning«).
- 23 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at hver af disse anmodninger om telefonaflytning indeholdt en udførlig, detaljeret og begrundet beskrivelse af formålet med anmodningen, den pågældende persons navn og telefonnummer, forbindelsen mellem dette nummer og den pågældende person, de hidtil indsamlede beviser og den rolle, som den pågældende person angiveligt spillede i forbindelse med de strafbare handlinger. Nødvendigheden af telefonaflytning med henblik på at indsamle beviser vedrørende de strafbare handlinger, der skulle efterforskes, og årsagerne til og betingelserne for, at oplysningerne ikke kunne fremskaffes på anden vis, blev begrundet detaljeret.
- 24 Formanden for Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) imødekom hver af disse anmodninger samme dag, som de blev indgivet, og udstedte følgende syv afgørelser om godkendelse af telefonaflytning (herefter »godkendelser af telefonaflytning«).
- 25 Ifølge Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) svarer godkendelserne af telefonaflytningerne til et standardforlæg, der har til formål at dække alle mulige godkendelsestilfælde, og indeholder ingen henvisning til de faktiske og retlige omstændigheder, bortset fra den tidsperiode, i hvilken det var godkendt at anvende de særlige efterforskningsmetoder.
- 26 Navnlig er det i disse godkendelser blot anført, at de lovbestemmelser, som de henviser til, er blevet overholdt, uden at det fremgår, hvilken myndighed der har indgivet anmodningerne om telefonaflytning, og uden at der angives navn og telefonnummer på hver enkelt af de berørte personer, den eller de lovovertrædelser, der er omhandlet i NPK's artikel 172, stk. 2, og ZSRS' artikel 3, stk. 1, de indicier, der giver anledning til mistanke om, at der er begået en eller flere af disse strafbare handlinger, eller de kategorier af personer og lokaler, der er omhandlet i ZSRS' artikel 12, og for hvilke der er givet godkendelse til at anvende særlige overvågningsmetoder. Den forelæggende ret har desuden anført, at der i disse godkendelser ikke er redegjort for de af den særlige anklagemyndighed fremførte argumenter, der i overensstemmelse med NPK's artikel 172 og ZSRS' artikel 14 godtgør, at det er umuligt at indhente de ønskede oplysninger på anden måde end ved telefonaflytning, og at det heller ikke er præciseret, henset til NPK's artikel 175, om den anførte frist for anvendelsen af disse metoder er fastsat for første gang, eller om der er tale om en forlængelse af fristen, og hvilke antagelser og argumenter, der ligger til grund for denne fristfastsættelse.

- 27 På grundlag af disse godkendelser blev visse af de af IP, DD, ZI og SS førte samtaler optaget og lagret i overensstemmelse med ZSRS' artikel 11.
- 28 Den 19. juni 2020 rejste den særlige anklagemyndighed tiltale mod disse fire personer sammen med en femte person, HYA, for deltagelse i en organiseret bande af kriminelle, som i berigelsesøjemed smuglede tredjelandsstatsborgere ulovligt over de bulgarske grænser, hjalp dem til ulovlig indrejse på bulgarsk område og modtog og betalte bestikkelse i forbindelse med disse aktiviteter. Blandt de tiltalte er tre grænsepolitibetjente fra Sofia lufthavn.
- 29 Den forelæggende ret, der skal træffe afgørelse om sagens realitet, har anført, at indholdet af de optagede samtaler er af direkte betydning for at fastslå, om der er grundlag for anklageskriftet mod IP, DD, ZI og SS.
- 30 Den forelæggende ret har forklaret, at det først tilkommer den at efterprøve gyldigheden af den procedure, der førte til godkendelserne af telefonaflytning. I denne forbindelse kan det antages, at den omstændighed, at disse godkendelser er blevet affattet i overensstemmelse med et standardtekstforlæg, som ikke indeholder individualiserede begrundelser, ikke gør det muligt for den forelæggende ret at efterprøve de begrundelser, som den ret, der har meddelt godkendelserne, konkret har lagt til grund. Omvendt er det også muligt at antage, at den ret, som har meddelt godkendelserne af telefonaflytning, ved at imødekomme anmodningen fra den særlige anklagemyndighed fuldt ud har accepteret begrundelserne for disse anmodninger og har gjort dem til sin egne.
- 31 Uden at betvivle at den nationale lovgivning om telefonaflytning, som den bl.a. følger af bestemmelserne i NPK og ZSRS, er i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, har den forelæggende ret rejst det spørgsmål, om en national praksis som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter forpligtelsen til at begrunde retsafgørelsen om godkendelse af anvendelse af særlige efterforskningsmetoder, efter en begrundet anmodning fra straffemyndighederne, er opfyldt, når denne afgørelse, som er udfærdiget efter et standardtekstforlæg, der ikke indeholder en individualiseret begrundelse, blot anfører, at kravene i denne lovgivning, som nævnes i afgørelsen, er overholdt, er i overensstemmelse med direktivets artikel 15, stk. 1, sidste punktum, sammenholdt med 11. betragtning til direktivet.
- 32 Den forelæggende ret har navnlig fremhævet, at retsafgørelser, såsom godkendelser af telefonaflytninger, indskrænker de rettigheder og friheder, der er sikret ved artikel 7, 8 og 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), i forhold til de omhandlede fysiske personer. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt en sådan praksis er i overensstemmelse med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er fastsat i chartrets artikel 47, og med proportionalitetsprincippet som et generelt EU-retligt princip.
- 33 Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der fortolkes således, at optagelser af telefonsamtaler, der er blevet godkendt ved en retsafgørelse uden begrundelse, ikke desto mindre kan anvendes som bevis under straffesagen.



- 34 På denne baggrund har Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er de nationale retters praksis i straffesager, hvorefter retten godkender overvågning, registrering og lagring af telefonsamtaler ført af mistænkte med et generelt standardtekstforlæg, hvori det uden nogen form for individuel vurdering blot hævdes, at lovbestemmelserne er blevet overholdt, forenelig med artikel 15, stk. 1, sammenholdt med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2002/58 [...] og 11. betragtning hertil?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Udgør det en tilsidesættelse af EU-retten, hvis den nationale lov fortolkes således, at de oplysninger, der er indsamlet ved hjælp af en sådan godkendelse, anvendes til at føre bevis for anklagen?»
- 35 Ved skrivelse af 5. august 2022 meddelte Sofijski gradski sad (byretten i Sofia) Domstolen, at Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) som følge af en lovændring, der trådte i kraft den 27. juli 2022, er blevet nedlagt, og at visse straffesager, som var blevet indbragt for sidstnævnte domstol, herunder hovedsagen, fra og med denne dato er blevet overført til denne ret.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 36 Det skal indledningsvis bemærkes, at når medlemsstaterne på grundlag af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 gennemfører lovbestemmelser, der fraviger det princip om elektronisk kommunikationshemmelighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 1, er beskyttelsen af de pågældende personers data kun omfattet af nævnte direktiv, for så vidt som de omhandlede foranstaltninger pålægger udbydere af sådanne kommunikationstjenester en behandlingspligt som omhandlet i artikel 4, nr. 2), i forordning 2016/679, som finder anvendelse i henhold til artikel 2 i direktiv 2002/58, sammenholdt med denne forordnings artikel 94, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 96 og 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I henhold til de sidstnævnte bestemmelser omfatter begrebet behandling bl.a. den omstændighed, at sådanne udbydere giver de kompetente myndigheder adgang til kommunikation og data, eller at de videregiver disse til de kompetente myndigheder (jf. i denne retning og analogt dom af 6.10.2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 39-41 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I det foreliggende tilfælde påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om de særlige efterforskningsmetoder, der er anvendt i hovedsagen, og navnlig den opfangning, der er omhandlet i ZSRS' artikel 6, har medført, at de pågældende udbydere er blevet pålagt sådanne behandlingsforpligtelser, og om hovedsagen derfor er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2002/58. Det skal derfor præciseres, at Domstolen kun vil besvare det første spørgsmål, for så vidt som hovedsagen henhører under dette direktivs anvendelsesområde, navnlig dets artikel 15, stk. 1.
- 39 Henset til disse indledende præciseringer skal det fastslås, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national

praksis, hvorefter retsafgørelser om godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder efter en begrundet anmodning fra straffemyndighederne udfærdiges ved hjælp af en standardtekst, der ikke indeholder en individualiseret begrundelse, men som foruden disse godkendelsers gyldighedsperiode blot anfører, at de i lovgivningen fastsatte krav, som nævnes i de pågældende retsafgørelser, er overholdt.

- 40 Direktivets artikel 5, stk. 1, fastsætter princippet om kommunikationshemmelighed ved brug af offentlige kommunikationsnet og offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester både for så vidt angår selve kommunikationen og de dermed forbundne trafikdata. Dette princip kommer til udtryk i et forbud mod aflytning, registrering, lagring og andre måder, hvorpå kommunikation og de dermed forbundne trafikdata kan opfanges eller overvåges af andre end brugerne, uden at de pågældende brugere har indvilget heri, bortset fra tilfælde, der er fastsat i direktivets artikel 15, stk. 1.
- 41 Sidstnævnte artikel fastsætter således, at medlemsstaterne kan vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der omhandles i samme direktivs artikel 5, bl.a. hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager. Bestemmelsen præciserer endvidere, at alle disse lovgivningsmæssige foranstaltninger skal være i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper, herunder de rettigheder, friheder og principper, der er fastsat i chartret.
- 42 I denne forbindelse bemærkes, at lovgivningsmæssige foranstaltninger, der regulerer de kompetente myndigheders adgang til de data, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2002/58, ikke blot kan opstille et krav om, at denne adgang til oplysninger skal opfylde det med samme lovgivningsmæssige foranstaltninger forfulgte formål, men skal tillige fastsætte de materielle og processuelle betingelser for denne behandling (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation), C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Sådanne foranstaltninger og betingelser skal træffes under overholdelse af de generelle principper i EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet, og de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, således som det fremgår af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, der henviser til artikel 6, stk. 1 og 2, TEU (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Navnlig skal de processuelle betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 42, træffes under overholdelse af retten til en retfærdig rettergang, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2, der, således som det fremgår af forklaringerne til denne artikel, svarer til artikel 6, stk. 1, i EMRK. Denne ret kræver, at enhver retsafgørelse er begrundet (jf. i denne retning dom af 6.9.2012, Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 52 og 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Når en lovgivningsmæssig foranstaltning, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, fastsætter, at indskrænkninger af princippet om elektronisk kommunikationshemmelighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 1, kan vedtages ved retsafgørelser, pålægger denne artikel 15, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, følgelig medlemsstaterne at foreskrive, at sådanne afgørelser skal begrundes.

- 46 Som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse, kræver retten til en effektiv domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, således, at den berørte person kan få kendskab til begrundelsen for en afgørelse, der er truffet over for den pågældende, enten ved at læse denne afgørelse eller ved en meddelelse af denne begrundelse, således at vedkommende har mulighed for at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og på grundlag af et fuldt kendskab til sagen at afgøre, om sagen bør prøves af en retsinstans, der har kompetence til at foretage en legalitetsprøvelse af denne afgørelse (jf. analogt dom af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets forklaringer, at i henhold til nationale lovgivningsforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, navnlig NPK's artikel 34 og artikel 174, stk. 4, og ZSRS' artikel 15, stk. 1, sammenholdt med forfatningens artikel 121, stk. 4, skal enhver retsafgørelse, der giver tilladelse til anvendelse af særlige efterforskningsmetoder, begrundes.
- 48 Imidlertid stilles det første spørgsmål ikke i forhold til de lovbestemmelser i NPK og ZSRS, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, men i forhold til en national retspraksis, der gennemfører disse lovbestemmelser, og hvorefter afgørelser om at godkende anvendelse af særlige efterforskningsmetoder begrundes ved hjælp af et standardtekstforlæg, der er bestemt til at dække alle mulige godkendestilfælde, og som ikke indeholder nogen individuel begrundelse. Sådanne afgørelser træffes i en særlig processuel sammenhæng.
- 49 Det bemærkes således, at afgørelsen om at godkende anvendelsen af særlige efterforskningsmetoder i bulgarsk ret træffes efter en procedure, der har til formål at muliggøre en effektiv og hurtig indsamling af oplysninger om en person, med hensyn til hvem der foreligger rimelig grund til at formode, at vedkommende forbereder, begår eller har begået en alvorlig forsætlig strafbar handling, idet oplysningerne ikke kan indsamles på anden måde end ved hjælp af de særlige efterforskningsmetoder, der er blevet anmodet om, eller kun kan indsamles med særlige vanskeligheder.
- 50 Inden for rammerne af den nævnte procedure skal de myndigheder, der har beføjelse til at anmode om anvendelse af sådanne metoder som omhandlet i NPK's artikel 173, stk. 1 og 2, og ZSRS' artikel 13, stk. 1, i overensstemmelse med NPK's artikel 173, stk. 2, og ZSRS' artikel 14, stk. 1, nr. 7, indgive en begrundet og udførlig skriftlig anmodning til den kompetente retsinstans med angivelse af den strafbare handling, der efterforskes, de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med denne efterforskning og resultaterne heraf, de oplysninger, der identificerer den person eller de lokaler, som anmodningen er rettet mod, den fremgangsmåde, der skal anvendes, overvågningens planlagte varighed og begrundelsen for ønsket om denne varighed, samt begrundelsen for, at anvendelsen af disse metoder er nødvendig for efterforskningen.
- 51 Det fremgår af den retlige ordning for denne procedure, at den ret, der meddeler godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder, træffer sin afgørelse på grundlag af en begrundet og udførlig anmodning, hvis lovbestemte indhold skal gøre det muligt for retten at efterprøve, om betingelserne for at give en sådan godkendelse er opfyldt.
- 52 Denne praksis er således en del af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, og som giver mulighed for at træffe begrundede retsafgørelser, der medfører en indskrænkning af princippet om fortrolighed i forbindelse med elektronisk kommunikation og trafikdata, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 1. I denne

henseende skal den gennemføre den begrundelsespligt, der er foreskrevet i disse lovgivningsmæssige foranstaltninger i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 47, stk. 2, som er nævnt i direktivets artikel 15, stk. 1, sidste punktum, ved henvisningen til artikel 6, stk. 1 og 2, TEU.

- 53 I denne forbindelse bemærkes, at når den kompetente ret inden for rammerne af den nævnte procedure har undersøgt begrundelsen for en udførlig anmodning som den, der er omhandlet i denne doms præmis 50, og når den efter sin undersøgelse er af den opfattelse, at denne anmodning er begrundet, må det antages, at denne ret ved at underskrive et standardtekstforlæg, hvoraf det fremgår, at lovkravene er opfyldt, har godkendt begrundelsen for anmodningen og samtidig sikret sig, at lovkravene er overholdt.
- 54 Som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, ville det være kunstigt at kræve, at godkendelsen af anvendelsen af særlige efterforskningsmetoder skal indeholde en specifik og detaljeret begrundelse, når den anmodning, på grundlag af hvilken denne godkendelse gives, allerede i henhold til den nationale lovgivning indeholder en sådan begrundelse.
- 55 Når den pågældende person derimod er blevet underrettet om, at der er blevet anvendt særlige efterforskningsmetoder over for vedkommende, kræver begrundelsespligten i chartrets artikel 47, stk. 2, at den pågældende i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46, skal være i stand til at forstå begrundelsen for at godkende anvendelsen af disse metoder, således at den pågældende i givet fald kan anfægte denne godkendelse på en hensigtsmæssig og effektiv måde. Dette krav gælder ligeledes for enhver ret, herunder navnlig den ret, der træffer afgørelse om sagens realitet, og som, afhængigt af dens beføjelser, *ex officio* eller efter anmodning fra den berørte person skal efterprøve lovligheden af denne godkendelse.
- 56 Det påhviler derfor den forelæggende ret at efterprøve, om overholdelsen af denne bestemmelse i chartret og i direktiv 2002/58 er sikret inden for rammerne af den praksis, der er nævnt i denne doms præmis 39. Med henblik herpå tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om såvel den person, der er anvendt særlige efterforskningsmetoder over for, som den dommer, der skal efterprøve lovligheden af godkendelsen til at anvende disse metoder, vil kunne forstå begrundelsen for denne godkendelse.
- 57 Selv om denne undersøgelse udelukkende påhviler den forelæggende ret, kan Domstolen ikke desto mindre i forbindelse med en præjudiciel afgørelse i givet fald give anvisninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens afgørelse (dom af 5.5.2022, *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Eftersom godkendelsen til at anvende særlige efterforskningsmetoder vedtages på grundlag af en begrundet og udførlig anmodning fra de kompetente nationale myndigheder, skal det i denne henseende efterprøves, om de personer, der er nævnt i denne doms præmis 56, kan få adgang ikke blot til godkendelsesafgørelsen, men også til anmodningen fra den myndighed, der har anmodet om denne godkendelse.
- 59 For at kunne anse den begrundelsespligt, der følger af chartrets artikel 47, stk. 2, for overholdt, skal de samme personer, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, ved at sammenholde godkendelsen til at anvende særlige efterforskningsmetoder med den medfølgende begrundede anmodning let kunne opnå en entydig forståelse af de præcise grunde til, at denne godkendelse er blevet givet, henset til de faktiske og retlige forhold, der

kendetegner det konkrete tilfælde, som ligger til grund for anmodningen, ligesom det er et krav, at godkendelsens gyldighedsperiode fremgår, når godkendelsen sammenholdes med anmodningen.

- 60 Når godkendelsesafgørelsen som i det foreliggende tilfælde blot angiver godkendelsens gyldighedsperiode og erklærer, at de lovbestemmelser, som nævnes heri, er overholdt, er det afgørende, at anmodningen klart indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for, at både den berørte person og den ret, der skal efterprøve lovligheden af den meddelte godkendelse, kan forstå, at den ret, der har udstedt godkendelsen, alene på grundlag af disse oplysninger er nået frem til den konklusion, at alle lovmæssige krav er overholdt, idet retten har fulgt den begrundelse, der er indeholdt i anmodningen.
- 61 Hvis det ved at sammenholde anmodningen og den efterfølgende godkendelse ikke er muligt let at opnå en entydig forståelse af begrundelsen for denne godkendelse, må det konstateres, at den begrundelsespligt, der følger af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, ikke er overholdt.
- 62 Det skal desuden tilføjes, at rettighederne i chartret i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som de tilsvarende rettigheder, der er sikret ved EMRK, hvilket ikke er til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.
- 63 I denne henseende fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at selv en kortfattet begrundelse udgør en væsentlig garanti mod misbrug af overvågning, idet alene en sådan begrundelse gør det muligt at sikre, at retten har foretaget en korrekt undersøgelse af anmodningen om godkendelse og de fremlagte beviser og reelt har efterprøvet, om den ønskede overvågning udgør et berettiget og forholdsmæssigt indgreb i udøvelsen af retten til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved EMRK's artikel 8. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke desto mindre med hensyn til to domme afsagt af Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) anerkendt, at den omstændighed, at der ikke foreligger en individualiseret begrundelse, ikke automatisk kan føre til den konklusion, at den ret, der har udstedt godkendelsen, ikke har behandlet anmodningen korrekt (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.1.2022, Ekimdzhev m.fl. mod Bulgarien, CE:ECHR:2022:0111JUD007007812, §§ 313 og 314 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Det skal endvidere præciseres, at Menneskerettighedsdomstolens dom af 15. januar 2015, Dragojević mod Kroatien (CE:ECHR:2015:0115JUD006895511), som den forelæggende ret har henvist til, ikke kan rejse tvivl om de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 58-61. For at nå til den konklusion at EMRK's artikel 8 var blevet tilsidesat, undersøgte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol nemlig i denne dom af 15. januar 2015 ikke spørgsmålet om, hvorvidt den berørte person ved at sammenholde godkendelsesafgørelserne med anmodningen om overvågning kunne forstå den begrundelse, som undersøgelsesdommeren havde lagt vægt på, men det særskilte spørgsmål, om der var mulighed for efterfølgende at afhjælpe den manglende eller utilstrækkelige begrundelse af godkendelsesafgørelserne.
- 65 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter retsafgørelser om godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder efter en begrundet anmodning fra straffemyndighederne, udfærdiges ved hjælp af en standardtekst, der ikke indeholder en individualiseret begrundelse, men som foruden disse godkendelsers gyldighedsperiode blot anfører, at de i lovgivningen fastsatte krav, som nævnes i de pågældende retsafgørelser, er

overholdt, hvis de præcise grunde til, at den kompetente ret har fundet, at lovkravene var overholdt, henset til de faktiske og retlige forhold, der kendetegner den konkrete sag, let og entydigt kan udledes ved at sammenholde afgørelsen og anmodningen om godkendelse, idet sidstnævnte, efter at godkendelsen er meddelt, skal stilles til rådighed for den person, som det er blevet godkendt at anvende særlige efterforskningsmetoder over for.

### *Det andet spørgsmål*

- 66 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er det uforholdt at besvare det andet spørgsmål.

### **Sagsomkostninger**

- 67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

**Artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation), sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,**

**skal fortolkes således, at**

**bestemmelsen ikke er til hinder for en national praksis, hvorefter retsafgørelser om godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder efter en begrundet anmodning fra straffemyndighederne, udfærdiges ved hjælp af en standardtekst, der ikke indeholder en individualiseret begrundelse, men som foruden disse godkendelsers gyldighedsperiode blot anfører, at de i lovgivningen fastsatte krav, som nævnes i de pågældende retsafgørelser, er overholdt, hvis de præcise grunde til, at den kompetente ret har fundet, at lovkravene var overholdt, henset til de faktiske og retlige forhold, der kendetegner den konkrete sag, let og entydigt kan udledes ved at sammenholde afgørelsen og anmodningen om godkendelse, idet sidstnævnte, efter at godkendelsen er meddelt, skal stilles til rådighed for den person, som det er blevet godkendt at anvende særlige efterforskningsmetoder over for.**

Underskrifter