



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. marts 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – behandling af personoplysninger i den elektroniske kommunikationssektor – direktiv 2002/58/EF – udbydere af elektroniske kommunikationstjenester – kommunikationshemmelighed – begrænsninger – artikel 15, stk. 1 – artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – lovgivning om generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, der foretages af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester – nationale myndigheders adgang til de lagrede data med henblik på efterforskning – generel bekæmpelse af kriminalitet – tilladelse givet af anklagemyndigheden – anvendelse af data som bevis i en straffesag – formaliteten«

I sag C-746/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland) ved afgørelse af 12. november 2018, indgået til Domstolen den 29. november 2018, i sagen

H.K.,

procesdeltager:

Prokuratuur,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal og L. Bay Larsen samt dommerne T. von Danwitz (refererende dommer), M. Safjan, K. Jürimäe, C. Lycourgos og P.G. Xuereb,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. oktober 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- H.K. ved vandeadvokaat S. Reinsaar,
- Prokuratuur ved T. Pern og M. Voogma, som befuldmægtigede,

* Processprog: estisk.

- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
 - den danske regering ved J. Nymann-Lindegren og M.S. Wolff, som befuldmægtigede,
 - Irland ved M. Browne, G. Hodge, J. Quaney og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Fennelly,
 - den franske regering først ved D. Dubois, D. Colas, E. de Moustier og A.-L. Desjonquères, derefter ved D. Dubois, E. de Moustier og A.-L. Desjonquères, som befuldmægtigede,
 - den lettiske regering først ved V. Kalniņa og I. Kucina, derefter ved V. Soņeca og V. Kalniņa, som befuldmægtigede,
 - den ungarske regering ved M.Z. Fehér og A. Pokoraczki, som befuldmægtigede,
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa, L. Medeiros og I. Oliveira, som befuldmægtigede,
 - den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget,
 - Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon og Z. Lavery, som befuldmægtigede, bistået af G. Facenna, QC, og barrister C. Knight,
 - Europa-Kommissionen først ved H. Kranenborg, M. Wasmeier, P. Costa de Oliveira og K. Toomus, derefter ved H. Kranenborg, M. Wasmeier og E. Randvere, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. januar 2020,
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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 11) (herefter »direktiv 2002/58«), sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod H.K. for tyveri, brug af en anden persons bankkort og vold mod en deltager i et retsmøde.

Retsforskrifter

EU-retten

3 2. og 11. betragtning til direktiv 2002/58 har følgende ordlyd:

»(2) Dette direktiv søger at overholde de grundlæggende rettigheder og respektere de principper, der anerkendes i især [chartret]. Direktivet søger især at sikre fuld overholdelse af rettighederne i [chartrets] artikel 7 og 8.

[...]

(11) 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 [EU-]retten. 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,] 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 den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.«

4 Artikel 2 i direktiv 2002/58 med overskriften »Definitioner« er affattet således:

»Medmindre andet angives, gælder i dette direktiv de definitioner, der er fastsat i direktiv 95/46[...] 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)].

Følgende definitioner anvendes også:

- a) »bruger«: en fysisk person, som anvender en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste i privat eller forretningsmæssigt øjemed, uden nødvendigvis at abonnere på den pågældende tjeneste
- b) »trafikdata«: data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet eller debitering heraf
- c) »lokaliseringsdata«: data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet eller af en elektronisk kommunikationstjeneste og angiver den geografiske placering af det terminaludstyr, som brugeren af en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste anvender

d) »kommunikation«: oplysninger, som udveksles eller overføres mellem et begrænset antal parter via en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste. Dette omfatter ikke oplysninger, der overføres som del af en radio- og fjernsynstransmissionstjeneste til offentligheden via et elektronisk kommunikationsnet, medmindre oplysningerne kan kædes sammen med en identificerbar abonnent eller bruger, der modtager oplysningerne.

[...]«

5 Artikel 5 i direktiv 2002/58 med overskriften »Kommunikationshemmelighed« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer kommunikationshemmeligheden 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 kommunikationshemmelighed ikke berøres heraf.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at lagring af oplysninger eller opnåelse af adgang til oplysninger, der allerede er lagret i en abonnents eller brugers terminaludstyr, kun er tilladt på betingelse af, at abonnenten eller brugeren har givet sit samtykke hertil efter i overensstemmelse med direktiv 95/46[...] at have modtaget klare og fyldestgørende oplysninger, bl.a. om formålet med behandlingen. Dette er ikke til hinder for teknisk lagring eller adgang til oplysninger, hvis det alene sker med det formål at overføre kommunikation via et elektronisk kommunikationsnet eller er absolut påkrævet for at sætte udbyderen af en informationssamfundstjeneste, som abonnenten eller brugeren udtrykkelig har anmodet om, i stand til at levere denne tjeneste.«

6 Artikel 6 i direktiv 2002/58 med overskriften »Trafikdata« bestemmer:

»1. Trafikdata vedrørende abonnenter og brugere, som behandles og lagres af udbyderen af et offentligt kommunikationsnet eller en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste, skal slettes eller gøres anonyme, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, jf. dog stk. 2, 3 og 5, samt artikel 15, stk. 1.

2. Med henblik på debitering af abonnenten og afregning for samtrafik er det tilladt at behandle trafikdata. En sådan behandling er tilladt indtil udløbet af den lovbestemte forældelsesfrist for sådanne gældsforpligtelser eller fristen for anfægtelse af sådanne afregninger.

3. Med henblik på markedsføring af elektroniske kommunikationstjenester eller levering af værdiforøgende tjenester er det tilladt udbyderen af en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste at behandle de i stk. 1 omtalte oplysninger i det omfang og tidsrum, som sådanne tjenester eller markedsføringen kræver, hvis den abonnent eller bruger, som oplysningerne vedrører, forudgående har givet sit samtykke hertil. Brugeren eller abonnenten skal på et hvilket som helst tidspunkt have mulighed for at trække sit samtykke til behandling af trafikdata tilbage.

[...]

5. Behandling af trafikdata i henhold til stk. 1, 2, 3 og 4 må kun foretages af personer, som handler efter bemyndigelse fra udbydere af de offentligt tilgængelige kommunikationsnet og -tjenester, og som er beskæftiget med debitering eller trafikstyring, kundeforespørgsler, afsløring af svig, markedsføring af elektroniske kommunikationstjenester eller levering af en tillægstjeneste, og skal begrænses til det for sådanne aktiviteter nødvendige.

[...]«

- 7 I artikel 9 i direktiv 2002/58 med overskriften »Lokaliseringsdata, bortset fra trafikdata« fastsættes i stk. 1:

»Hvis lokaliseringsdata, bortset fra trafikdata, vedrørende brugere af eller abonnenter på de offentlige kommunikationsnet eller offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, kan behandles, må disse data kun behandles, når de er gjort anonyme, eller når brugeren eller abonnenten har givet sit samtykke hertil, og da kun i det omfang og i det tidsrum, som er nødvendigt for levering af en tillægstjeneste. Tjenesteudbyderen skal, inden brugerens eller abonnenternes samtykke indhentes, underrette dem om, hvilken type lokaliseringsdata, bortset fra trafikdata, der behandles, hvorfor og hvor længe de behandles, og om de videregives til en tredjemand med henblik på levering af tillægstjenesten. [...]«

- 8 Det nævnte direktivs artikel 15 med overskriften »Anvendelsesområdet for visse bestemmelser i direktiv 95/46[...]« bestemmer i stk. 1:

»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[...]. 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 for skrifter skal være i overensstemmelse med [EU-]rettens generelle principper, herunder principperne i EU-traktatens artikel 6, stk. 1 og 2.«

Estisk ret

Lov om elektronisk kommunikation

- 9 § 111¹ i elektroonilise side seadus (lov om elektronisk kommunikation, RT I 2004, 87, 593; RT I, 22.5.2018, 3) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov om elektronisk kommunikation«), og som har overskriften »Forpligtelse til at lagre data«, bestemmer:

»[...]»

(2) Udbydere af telefon- og mobiltelefon tjenester samt telefonnet- og mobiltelefonnettjenester er forpligtet til at lagre følgende data:

- 1) nummeret på den opkaldende forbindelse og abonnentens navn og adresse
- 2) nummeret på den opkaldte forbindelse og abonnentens navn og adresse

- 3) ved benyttelse af en tillægstjeneste, såsom viderestilling eller omstyring af opkald, det opkaldte nummer og abonnentens navn og adresse
- 4) dato og klokkeslæt for opkaldets begyndelse og ophør
- 5) den anvendte telefon- eller mobiltelefon-tjeneste
- 6) den internationale identitet for mobilabonnt (International Mobile Subscriber Identity – IMSI) for den opkaldende og den opkaldte forbindelse
- 7) den internationale identitet for mobiludstyr (International Mobile Equipment Identity – IMEI) for den opkaldende og den opkaldte forbindelse
- 8) celle-ID ved opkaldets begyndelse
- 9) data, der med henvisning til deres celle-ID viser cellernes geografiske lokalisering i den periode, hvori der lagres kommunikationsdata
- 10) i tilfælde af en forudbetalt anonym mobiltelefon-tjeneste dato og klokkeslæt for den første aktivering af tjenesten og celle-ID for den lokalisering, hvor tjenesten blev aktiveret.

[...]

(4) De i stk. 2 og 3 nævnte data lagres i en periode på et år fra kommunikationstidspunktet, såfremt disse data er genereret eller bearbejdet i forbindelse med levering af en kommunikationstjeneste. [...]

[...]

(11) De i stk. 2 og 3 nævnte data videregives:

- 1) i henhold til kriminaalmenetluse seadustik [(strafferetsplejeloven)] til en efterforskningsmyndighed, en instans, der er bemyndiget til overvågningsforanstaltninger, anklagemyndigheden og retten

[...]«

Strafferetsplejeloven

10 § 17 i kriminaalmenetluse seadustik (strafferetsplejeloven, RT I 2003, 27, 166; RT I, 31.5.2018, 22) bestemmer:

»(1) Sagens parter er anklagemyndigheden [...].

[...]«

11 Denne lovs § 30 har følgende ordlyd:

»(1) Anklagemyndigheden leder efterforskningen og sikrer, at denne er lovlig og effektiv, og udøver den offentlige påtalekompetence for retten.

(2) Anklagemyndighedens beføjelser i straffesagen udøves på anklagemyndighedens vegne af en anklager, som handler uafhængigt og kun er bundet af loven.«

12 Den nævnte lovs § 90¹ bestemmer:

»[...]

(2) Efterforskningsmyndigheden kan under efterforskningen med anklagemyndighedens tilladelse eller under retssagen med rettens tilladelse fra en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester rekvirere de i § 111¹, stk. 2 og 3, i lov om elektronisk kommunikation nævnte data, som ikke er nævnt i stk. 1. I rekvireringstilladelsen anføres den periode, for hvilken der gives tilladelse til at rekvirere data, med præcise datoangivelser.

(3) I henhold til denne bestemmelse må data kun rekvireres, hvis dette er strengt nødvendigt for at nå målet med straffesagen.«

13 Samme lovs § 211 bestemmer:

»(1) Efterforskningens mål er at indsamle beviser og tilvejebringe de øvrige forudsætninger for en retssag.

(2) Under efterforskningen undersøger efterforskningsmyndigheden og anklagemyndigheden de omstændigheder, som er diskulperende og belastende for den sigtede eller tiltalte.«

Lov om anklagemyndigheden

14 § 1 i prokuraturiseadus (lov om anklagemyndigheden, RT I 1998, 41, 625; RT I, 6.7.2018, 20), i den affattelse, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»(1) Anklagemyndigheden er en myndighed under justitsministeriets kompetenceområde, som deltager i planlægningen af de nødvendige overvågningsforanstaltninger til bekæmpelse og opklaring af strafbare handlinger, leder den strafferetlige efterforskning og sikrer dennes lovlighed og effektivitet, udøver den offentlige påtalekompetence for retten og varetager øvrige opgaver, som pålægges den ved lov.

(1¹) Anklagemyndigheden er uafhængig i opfyldelsen af sine lovmæssige opgaver og handler i henhold til nærværende lov, øvrige love og på grundlag af retsakter udstedt i medfør af disse love.

[...]«

15 Denne lovs § 2, stk. 2 bestemmer:

»Anklageren er uafhængig i opfyldelsen af sine opgaver og handler udelukkende efter loven og sin overbevisning.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Ved afgørelse af 6. april 2017 blev H.K. af Viru Maakohus (retten i første instans i Viru, Estland) idømt en frihedsstraf på to år for i perioden fra den 17. januar 2015 til den 1. februar 2016 at have begået flere tyverier af ejendele (til en værdi af mellem 3 og 40 EUR) samt pengebeløb (på mellem 5,20 og 2 100 EUR), for at have brugt en anden persons bankkort og derved have påført denne person et tab på 3 941,82 EUR og for at have begået voldshandlinger mod en person, der deltog i en retssag, der vedrørte H.K.

- 17 Viru Maakohus (retten i første instans i Viru) støttede bl.a. domfældelsen af H.K. for disse forhold på politirapporter, der var blevet udfærdiget på grundlag af data vedrørende elektronisk kommunikation som omhandlet i § 111¹, stk. 2, i lov om elektronisk kommunikation, som efterforskningsmyndigheden under efterforskningen havde indhentet fra en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester efter i henhold til strafferetsplejelovens § 90¹ at have indhentet flere tilladelser hertil fra Viru Ringkonnaprokuratuur (distriktsanklagemyndigheden i Viru, Estland). Disse tilladelser, der blev givet den 28. januar og den 2. februar 2015, den 2. november 2015 og den 25. februar 2016, vedrørte data om flere telefonnumre tilhørende H.K. og forskellige internationale identiteter for mobiludstyr for perioden fra den 1. januar til den 2. februar 2015, den 21. september 2015 samt for perioden fra den 1. marts 2015 til den 19. februar 2016.
- 18 H.K. iværksatte appel til prøvelse af afgørelsen fra Viru Maakohus (retten i første instans i Viru) ved Tartu Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tartu, Estland), som ved afgørelse af 17. november 2017 forkastede denne appel.
- 19 H.K. har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne sidstnævnte afgørelse ved Riigikohus (øverste domstol, Estland) og har bl.a. anfægtet, at de politirapporter, der er udfærdiget på grundlag af data fra udbyderen af elektroniske kommunikationstjenester, kan antages som bevis. H.K. er af den opfattelse, at det af dom af 21. december 2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, herefter »Tele2-dommen«, EU:C:2016:970), følger, at § 111¹ i lov om elektronisk kommunikation, der fastsætter en forpligtelse for tjenesteudbyderne til at lagre kommunikationsdata, og brugen af disse data med henblik på hendes domfældelse er i strid med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.
- 20 Ifølge den forelæggende ret opstår spørgsmålet, om de politirapporter, der er udfærdiget på grundlag af de data, som er nævnt i § 111¹, stk. 2, i lov om elektronisk kommunikation, kan anses for at udgøre beviser, der kan antages til realitetsbehandling. Denne ret har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede politirapporter kan antages som bevis, afhænger af, i hvilket omfang indsamlingen af de data, der lå til grund for udfærdigelsen af disse politirapporter, var i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.
- 21 Den nævnte ret er af den opfattelse, at besvarelsen af dette spørgsmål forudsætter, at der tages stilling til, om denne 15, stk. 1, i lyset af chartret skal fortolkes således, at nationale myndigheders adgang til data, som gør det muligt at identificere kilden til og bestemmelsesstedet for telefonkommunikation, der er foretaget fra en sigtets fastnet- eller mobiltelefon, at fastslå denne kommunikations dato, klokkeslæt, varighed og art, at identificere det anvendte kommunikationsudstyr og at lokalisere det anvendte mobile kommunikationsudstyr, udgør et indgreb i de omhandlede grundlæggende rettigheder, som er så alvorligt, at denne adgang skal begrænses til bekæmpelse af grov kriminalitet, uanset i hvilken periode de nationale myndigheder har anmodet om adgang til de lagrede data.
- 22 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at varigheden af denne periode er en væsentlig omstændighed for bedømmelsen af alvoren af det indgreb, som adgangen til trafikdata og lokaliseringsdata udgør. Når den nævnte periode er meget kort, eller mængden af indsamlede data er meget begrænset, opstår således spørgsmålet, om formålet om generel bekæmpelse af kriminalitet og ikke blot bekæmpelse af grov kriminalitet kan begrunde et sådant indgreb.
- 23 Endelig er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det er muligt at anse den estiske anklagemyndighed for at være en uafhængig administrativ myndighed som omhandlet i præmis 120 i dom af 21. december 2016, Tele2 (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970), der kan give efterforskningsmyndigheden adgang til data vedrørende elektronisk kommunikation som dem, der er omhandlet i § 111¹, stk. 2, i lov om elektronisk kommunikation.

- 24 Anklagemyndigheden leder efterforskningen og sikrer, at denne er lovlig og effektiv. Eftersom formålet med denne efterforskning navnlig er at foretage indsamling af beviser, undersøger efterforskningsmyndigheden og anklagemyndigheden de omstændigheder, som er belastende og diskulperende for den sigtede eller tiltalte. Såfremt anklagemyndigheden er af den overbevisning, at alle nødvendige beviser er indsamlet, rejser den tiltale mod den sigtede. Anklagemyndighedens beføjelser udøves på anklagemyndighedens vegne af en anklager, som udfører sine opgaver uafhængigt, således som det fremgår af strafferetsplejelovens § 30, stk. 1 og 2, samt af §§ 1 og 2 i lov om anklagemyndigheden.
- 25 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at den tvivl, som den nærer med hensyn til den uafhængighed, som kræves i henhold til EU-retten, især beror på den omstændighed, at anklagemyndigheden ikke blot leder efterforskningen, men også udøver den offentlige påtalekompetence for retten, idet denne myndighed i henhold til national ret er part i straffesagen.
- 26 På denne baggrund har Riigikohus (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 15, stk. 1, i [...] direktiv 2002/58[...], sammenholdt med [chartrets] artikel 7, 8 [og] 11 [samt artikel] 52, stk. 1, [...] fortolkes således, at [nationale] myndigheders adgang i en straffesag til data, som gør det muligt at [spore og identificere kilden til og bestemmelsesstedet for telekommunikation, der er foretaget fra en sigtets fastnet- eller mobiltelefon, at fastslå denne kommunikations dato, klokkeslæt, varighed og art, at identificere det anvendte kommunikationsudstyr og at lokalisere det anvendte mobile kommunikationsudstyr], udgør et så alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i de nævnte artikler i chartret, at denne adgang i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager skal begrænses til bekæmpelse af grov kriminalitet, uanset hvilken periode de lagrede data, som de [nationale] myndigheder har adgang til, vedrører?
- 2) Skal artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58[...] med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet, som kommer til udtryk i [præmis 55-57 i] dom af 2. oktober 2018[, Ministerio Fiscal] (C-207/16, [EU:C:2018:788]), fortolkes således, at når mængden af de i det første spørgsmål nævnte data, som de [nationale] myndigheder har adgang til, ikke er stor (hverken med hensyn til dataenes art eller tidsmæssige udstrækning), kan det dertil knyttede indgreb i de grundlæggende rettigheder være begrundet i formålet [om] forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager generelt, og at de strafbare handlinger, som skal bekæmpes med indgrebet, skal være så meget desto grovere, jo større den mængde data er, som de [nationale] myndigheder har adgang til?
- 3) Betyder det i [domskonklusionens punkt 2 i] dom af 21. december 2016[, Tele2, (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970)], nævnte krav om, at de kompetente [nationale] myndigheders adgang skal være underlagt en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58[...] skal fortolkes således, at anklagemyndigheden, som leder efterforskningen, og som i denne forbindelse ifølge loven er forpligtet til at handle uafhængigt og kun er bundet af loven og under efterforskningen [undersøger] såvel omstændigheder, der belaster den tiltalte, som omstændigheder, der er diskulperende for den pågældende, men senere [udøver den offentlige påtalekompetence] i retssagen [...], kan anses for en uafhængig administrativ myndighed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 27 Med det første og det andet præjudicielle spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der giver offentlige myndigheder adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, som kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, og som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger om den pågældendes privatliv, med henblik på at foretage forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, uden at denne adgang er begrænset til de procedurer, der har til formål at bekæmpe grov kriminalitet, og uafhængigt af varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet om adgang til de nævnte data, samt mængden og arten af de data, der er tilgængelige i en sådan periode.
- 28 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, således som den estiske regering bekræftede i retsmødet, at de data, som den nationale efterforskningsmyndighed har haft adgang til i hovedsagen, er de data, der opbevares i henhold til § 111¹, stk. 2 og 4, i lov om elektronisk kommunikation, der pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester en forpligtelse til i et år at foretage generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata for så vidt angår fastnet- og mobiltelefoni. Disse data gør det bl.a. muligt at spore og identificere kilden til og bestemmelsesstedet for kommunikation, der er foretaget fra en persons fastnet- eller mobiltelefon, at fastslå denne kommunikations dato, klokkeslæt, varighed og art, at identificere det anvendte kommunikationsudstyr og at lokalisere mobiltelefonen, uden at der nødvendigvis sker overføring af kommunikation. Desuden gør disse data det muligt at få kendskab til hyppigheden af brugerens kommunikation med bestemte personer i en given periode. Som den estiske regering bekræftede i retsmødet, kan der på området for bekæmpelse af kriminalitet i øvrigt anmodes om adgang til de nævnte oplysninger for enhver form for straffelovsovertrædelse.
- 29 Hvad angår betingelserne for, at offentlige myndigheder med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager kan gives adgang til trafikdata og lokaliseringsdata, som er lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, som følge af en foranstaltning, der er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, har Domstolen fastslået, at en sådan adgang kun kan gives, for så vidt som disse data er blevet lagret af disse udbydere på en måde, der er i overensstemmelse med den nævnte artikel 15, stk. 1 (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 167)
- 30 I denne henseende har Domstolen endvidere fastslået, at den nævnte artikel 15, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der med henblik på sådanne formål i forebyggende øjemed foreskriver generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata (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 168).
- 31 Hvad angår de formål, der kan begrunde de offentlige myndigheders adgang til de data, som udbydere af elektroniske kommunikationstjenester lagrer som følge af en foranstaltning, der er i overensstemmelse med disse bestemmelser, fremgår det af Domstolens praksis, at en sådan adgang kun kan begrundes i det mål af almen interesse, med henblik på hvilket disse tjenesteudbydere er blevet pålagt at foretage denne lagring (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 166).

- 32 Domstolen har endvidere fastslået, at medlemsstaternes mulighed for at begrunde en begrænsning af de rettigheder og forpligtelser, der navnlig er fastsat i artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58, skal vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor (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 131 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Hvad angår det formål om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, er det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, såsom de indgreb, som lagring af trafikdata og lokaliseringsdata indebærer, uanset om der er tale om generel og udifferentieret lagring eller målrettet lagring. Det er således kun de indgreb i de nævnte grundlæggende rettigheder, der ikke er alvorlige, som kan begrundes i det formål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, om at foretage forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager i almindelighed (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 140 og 146).
- 34 I denne henseende er det navnlig blevet fastslået, at de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der angår behandlingen af de data, der vedrører identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler som sådanne, herunder lagringen af og adgangen til disse data, alene med henblik på at identificere den pågældende bruger, og uden at de nævnte data kan kædes sammen med oplysninger om den foretagne kommunikation, kan begrundes i det formål om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager i almindelighed, hvortil artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2002/58 henviser. Disse data gør det nemlig ikke i sig selv muligt at få kendskab til datoen og tidspunktet for samt varigheden og modtagerne af den kommunikation, der er foretaget, og heller ikke de steder, hvorfra denne kommunikation har fundet sted, eller oplysning om, hvor ofte denne kommunikation har været foretaget med visse personer i en bestemt periode, hvilket indebærer, at disse data bortset fra kontaktoplysninger vedrørende brugerne af elektroniske kommunikationsmidler, såsom deres adresser, ikke tilvejebringer nogen form for oplysninger om den foretagne kommunikation og dermed om disse personers privatliv. Det indgreb, som en lagring af disse data indebærer, kan således principielt ikke kvalificeres som alvorligt (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 157 og 158 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Under disse omstændigheder er det kun bekæmpelse af grov kriminalitet eller forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde offentlige myndigheders adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, der kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, og som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger vedrørende de berørte personers privatliv (jf. i denne retning dom af 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 54), uden at andre faktorer vedrørende forholdsmæssigheden af en anmodning om adgang, såsom varigheden af den periode, for hvilken der anmodes om adgang til sådanne data, kan føre til, at formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager i almindelighed kan begrunde en sådan adgang.
- 36 Det bemærkes, at adgangen til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata som de data, der lagres i henhold til § 111¹ i lov om elektronisk kommunikation, faktisk kan gøre det muligt at drage præcise og endog meget præcise slutninger vedrørende privatlivet for de personer, hvis data er blevet lagret, såsom vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, daglige eller andre rejser, hvilke aktiviteter der udøves, disse personers sociale relationer og de sociale miljøer, de frekventerer (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 117).

- 37 Det er korrekt, således som den forelæggende ret har anført, at jo længere varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet om adgang, er, desto større er i princippet mængden af de data, som udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester kan lagre om den elektroniske kommunikation, som brugeren af et elektronisk kommunikationsmiddel har foretaget, de steder, hvor den pågældende har opholdt sig, og de rejser, som vedkommende har foretaget, hvilket således gør det muligt ud fra de oplysninger, der er blevet gennemgået, at drage langt flere slutninger om denne brugers privatliv. En tilsvarende konstatering kan foretages for så vidt angår de kategorier af oplysninger, der er anmodet om.
- 38 Det er således for at opfylde kravet om proportionalitet, hvorefter undtagelserne til og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (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 130 og den deri nævnte retspraksis), at det tilkommer de kompetente nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at sikre, at såvel den eller de omhandlede kategorier af data som varigheden af den periode, for hvilken der anmodes om adgang til disse data, afhængigt af omstændighederne i det konkrete tilfælde er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt med henblik på den omhandlede efterforskning.
- 39 Det indgreb i de ved chartrets artikel 7 og 8 sikrede grundlæggende rettigheder, der følger af, at en offentlig myndighed gives adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, der kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, er imidlertid under alle omstændigheder alvorligt, uanset varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet om adgang til de nævnte data, og mængden eller arten af de data, der er tilgængelige i en sådan periode, når denne samling af data, således som det er tilfældet i hovedsagen, kan gøre det muligt at drage præcise slutninger vedrørende den eller de berørte personers privatliv.
- 40 I denne henseende kan selv adgang til en begrænset mængde trafikdata eller lokaliseringsdata eller adgang til data i en kort periode gøre det muligt at tilvejebringe præcise oplysninger om privatlivet for en bruger af et elektronisk kommunikationsmiddel. Hvor stor mængden af tilgængelige oplysninger er, og hvilke konkrete oplysninger om den berørte persons privatliv, der kan udledes heraf, udgør desuden omstændigheder, der først kan vurderes efter, at de nævnte data er blevet gennemgået. Den tilladelse til adgang, der gives af retten eller den kompetente uafhængige myndighed, finder imidlertid nødvendigvis sted, før de data og de oplysninger, der kan udledes heraf, kan gennemgås. Vurderingen af alvoren af det indgreb, som adgangen indebærer, skal således nødvendigvis foretages på grundlag af den risiko, der for de berørte personers privatliv generelt er forbundet med den kategori af data, der er anmodet om, uden at det i øvrigt er væsentligt at vide, om de oplysninger om privatlivet, der kan udledes heraf, er eller ikke er følsomme i det konkrete tilfælde.
- 41 Endelig og henset til den omstændighed, at der ved den forelæggende ret er nedlagt påstand om, at de politirapporter, der er udfærdiget på grundlag af trafikdata og lokaliseringsdata, ikke skal antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at § 111¹ i lov om elektronisk kommunikation er i strid med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58 for så vidt angår både lagringen af og adgangen til dataene, skal det bemærkes, at det på EU-rettens nuværende udviklingstrin principielt er overladt alene til den nationale lovgivning at fastsætte de regler, der inden for rammerne af en straffesag, der er indledt mod personer, som er mistænkt for at have begået grov kriminalitet, gælder for antagelse og bedømmelse af oplysninger og beviser, som er opnået ved en generel og udifferentieret lagring af disse data i strid med EU-retten (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 222), eller ved, at de nationale myndigheder har fået adgang til de nævnte data i strid hermed.
- 42 Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder,

som borgerne har i medfør af EU-retten, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (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 223 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Hvad nærmere bestemt angår effektivitetsprincippet skal det bemærkes, at de nationale regler om antagelse og anvendelse af oplysninger og beviser har til formål i overensstemmelse med de valg, der er truffet i national ret, at undgå, at oplysninger og beviser, der er opnået ulovligt, uberettiget skader en person, der er mistænkt for at have begået strafbare handlinger. Dette formål kan i henhold til national ret imidlertid nås ikke blot ved et forbud mod at anvende sådanne oplysninger og sådanne beviser, men også ved de nationale regler og den nationale praksis, der gælder for bedømmelsen og vægtningen af oplysninger og beviser, eller ved i forbindelse med fastsættelsen af straffen at tage hensyn til disse oplysninger og bevisers ulovlige karakter (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 225).
- 44 Nødvendigheden af at udelukke oplysninger og beviser, der er indhentet i strid med kravene i EU-retten, skal navnlig vurderes i lyset af, hvilken risiko antagelsen af sådanne oplysninger og beviser vil medføre for iagttagelsen af kontradiktionsprincippet og dermed for retten til en retfærdig rettergang. En ret, som er af den opfattelse, at en part ikke er i stand til effektivt at udtale sig om et bevismiddel, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på dens vurdering af de faktiske omstændigheder, skal fastslå, at der er sket en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang, og udelukke dette bevismiddel for at undgå en sådan tilsidesættelse. Effektivitetsprincippet pålægger derfor den nationale ret i straffesager at se bort fra de oplysninger og de beviser, der er opnået ved hjælp af en generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata, som er uforenelig med EU-retten, eller ved, at den kompetente myndighed har fået adgang til disse data i strid hermed, inden for rammerne af en straffesag, der er indledt mod personer, som er mistænkt for at have begået kriminelle handlinger, hvis disse personer ikke er i stand til effektivt at udtale sig om disse oplysninger og disse beviser, som henhører under et område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og som kan have afgørende indflydelse på vurderingen af de faktiske omstændigheder (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 226 og 227).
- 45 Henset til ovenfor anførte betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der giver offentlige myndigheder adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, som kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, og som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger om den pågældendes privatliv, med henblik på at foretage forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, uden at denne adgang er begrænset til de procedurer, der har til formål at bekæmpe grov kriminalitet eller at forebygge alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, og uafhængigt af varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet af adgang til de nævnte data, og mængden eller arten af de data, der er tilgængelige i en sådan periode.

Om det tredje spørgsmål

- 46 Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der tillægger

anklagemyndigheden, der har til opgave at lede den strafferetlige efterforskning og i givet fald at udøve den offentlige påtalekompetence i en senere retssag, beføjelse til at give en offentlig myndighed adgang til trafikdata og lokaliseringsdata i forbindelse med en strafferetlig efterforskning.

- 47 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at selv om den estiske anklagemyndighed i henhold til national ret er forpligtet til at handle uafhængigt, kun er bundet af loven og i forbindelse med efterforskningen skal undersøge de belastende og diskulperende omstændigheder, er formålet med denne efterforskning ikke desto mindre at indsamle beviser og at sikre, at de øvrige betingelser, der er nødvendige for at gennemføre en retssag, er opfyldt. Det er denne samme myndighed, der udøver den offentlige påtalekompetence for retten, og denne myndighed er således også part i sagen. Det fremgår endvidere af de sagsakter, som Domstolen råder over, således som den estiske regering og Prokuratuur ligeledes anførte i retsmødet, at den estiske anklagemyndighed er organiseret hierarkisk, og at anmodninger om adgang til trafikdata og lokaliseringsdata ikke er omfattet af et særligt formkrav og kan indgives af anklagemyndigheden selv. Endelig er det ikke kun data vedrørende de personer, der er mistænkt for at være involveret i en strafbar handling, der kan gives adgang til.
- 48 Det er korrekt, således som Domstolen allerede har fastslået, at det tilkommer national ret at fastsætte de betingelser, hvorunder udbydere af elektroniske kommunikationstjenester skal give de kompetente nationale myndigheder adgang til de data, som de råder over. For at opfylde kravet om proportionalitet skal en sådan lovgivning imidlertid fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 117 og 118, samt domme af 6.10.2020, *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 68, og *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 En national lovgivning, der regulerer de kompetente myndigheders adgang til de lagrede trafikdata og lokaliseringsdata, og som er vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, kan navnlig ikke begrænse sig til at opstille et krav om, at myndighedernes adgang til oplysninger skal opfylde det med denne lovgivning forfulgte formål, men skal tillige fastsætte de materielle og processuelle betingelser for denne brug (domme af 6.10.2020, *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 77, og *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 176 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 For så vidt som en generel adgang til samtlige lagrede data – uafhængigt af, om der foreligger nogen forbindelse, selv indirekte, til det forfulgte mål – ikke kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige, skal den pågældende nationale lovgivning således være baseret på objektive kriterier med henblik på fastlæggelsen af de omstændigheder og betingelser, hvorunder de kompetente nationale myndigheder skal gives adgang til de omhandlede data. I denne henseende kan der i forbindelse med målet om bekæmpelse af kriminalitet i princippet kun gives adgang til data vedrørende personer, der er mistænkt for at planlægge, ville begå eller have begået en alvorlig lovovertrædelse eller på en eller anden måde være involveret i en sådan lovovertrædelse. I særlige situationer, såsom de situationer, hvor vitale interesser for den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed er truet af terrorvirksomhed, kan der imidlertid også gives adgang til andre personers data, når der foreligger objektive forhold, som gør det muligt at antage, at disse data i en konkret sag kan bidrage effektivt til bekæmpelsen af en sådan virksomhed (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, *Tele2*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 119, og 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 188).

- 51 Med henblik på i praksis at sikre fuld iagttagelse af disse betingelser er det afgørende, at de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data er undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, og at denne domstols eller enheds afgørelse skal træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som navnlig fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig forfølgning. I et behørigt begrundet hastende tilfælde skal denne kontrol foretages hurtigst muligt (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 189 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Denne forudgående kontrol kræver bl.a., således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, at den domstol eller enhed, der har til opgave at foretage den nævnte forudgående kontrol, har alle de beføjelser og frembyder alle de garantier, der er nødvendige for at sikre en afvejning af de forskellige berørte interesser og rettigheder. Hvad nærmere bestemt angår en strafferetlig efterforskning kræver en sådan kontrol, at denne domstol eller denne enhed er i stand til at sikre en rimelig ligevægt mellem dels de interesser, der er forbundet med, hvad der er nødvendigt af hensyn til efterforskningen i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet, dels den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og beskyttelsen af personoplysninger for så vidt angår de personer, hvis oplysninger er berørt af adgangen.
- 53 Når denne kontrol ikke foretages af en domstol, men af en uafhængig administrativ enhed, skal denne have en status, der gør det muligt for den at udføre sine opgaver på en objektiv og upartisk måde og i denne forbindelse at handle uden udefrakommende indflydelse (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, *Kommissionen mod Tyskland*, C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 25, og udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 229 og 230).
- 54 Det følger af ovenfor anførte betragtninger, at det krav om uafhængighed, som den myndighed, der har til opgave at udføre den forudgående kontrol, som er nævnt i denne doms præmis 51, skal opfylde, indebærer, at denne myndighed skal være udenforstående i forhold til den myndighed, der anmoder om adgang til dataene, således at den førstnævnte myndighed er i stand til at foretage denne kontrol på en objektiv og upartisk måde uden nogen form for udefrakommende indflydelse. Inden for det strafferetlige område indebærer kravet om uafhængighed, således som generaladvokaten har anført i punkt 126 i forslaget til afgørelse, at den myndighed, der har til opgave at foretage denne forudgående kontrol, for det første ikke er involveret i den pågældende strafferetlige efterforskning og, for det andet, er neutral i forhold til parterne i straffesagen.
- 55 Dette er ikke tilfældet for en anklagemyndighed, der leder efterforskningen, og som i givet fald udøver påtalekompetencen. Anklagemyndigheden har nemlig ikke til opgave uafhængigt at afgøre en retssag, men eventuelt som den part, der i straffesagen udøver påtalekompetencen, at indbringe sagen for den kompetente ret.
- 56 Den omstændighed, at anklagemyndigheden i overensstemmelse med de regler, der regulerer dens beføjelser og status, er forpligtet til at undersøge belastende og diskulperende omstændigheder, at sikre efterforskningens lovlighed og udelukkende at handle efter loven og sin overbevisning, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at give anklagemyndigheden tredjepartstatus i forhold til de omhandlede interesser, der er beskrevet i denne doms præmis 52.
- 57 Det følger heraf, at anklagemyndigheden ikke er i stand til at foretage den i denne doms præmis 51 omhandlede forudgående kontrol.
- 58 Eftersom den forelæggende ret i øvrigt har rejst spørgsmålet om, hvorvidt den manglende kontrol ved en uafhængig myndighed kan afhjælpes ved, at en domstol senere foretager en kontrol af, om den adgang til trafikdata og lokaliseringsdata, som en national myndighed har opnået, er lovlig, skal det bemærkes, at den uafhængige kontrol skal foretages, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 51, forud for enhver adgang undtagen i behørigt begrundede hastende

tilfælde, i hvilket tilfælde kontrollen skal foretages hurtigst muligt. Som generaladvokaten har anført i punkt 128 i forslaget til afgørelse, vil en sådan senere kontrol ikke gøre det muligt at opfylde formålet med den forudgående kontrol, der består i at forhindre, at der gives adgang til de omhandlede data på en måde, der går ud over, hvad der er strengt nødvendigt.

- 59 Under disse omstændigheder skal det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der tillægger anklagemyndigheden, der har til opgave at lede den strafferetlige efterforskning og i givet fald at udøve den offentlige påtalekompetence i en senere retssag, beføjelse til at give en offentlig myndighed adgang til trafikdata og lokaliseringsdata i forbindelse med den strafferetlige efterforskning.

Sagsomkostninger

- 60 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) **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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der giver offentlige myndigheder adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, som kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, og som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger om den pågældendes privatliv, med henblik på at foretage forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, uden at denne adgang er begrænset til de procedurer, der har til formål at bekæmpe grov kriminalitet eller at forebygge alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, og uafhængigt af varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet om adgang til de nævnte data, og mængden eller arten af de data, der er tilgængelige i en sådan periode.**
- 2) **Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der tillægger anklagemyndigheden, der har til opgave at lede den strafferetlige efterforskning og i givet fald at udøve den offentlige påtalekompetence i en senere retssag, beføjelse til at give en offentlig myndighed adgang til trafikdata og lokaliseringsdata i forbindelse med den strafferetlige efterforskning.**

Underskrifter