



# Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

20. rujna 2022.\*

[Tekst ispravljen rješenjem od 27. listopada 2022.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka u području elektroničkih komunikacija – Povjerljivost komunikacija – Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 6., 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. – Članak 4. stavak 2. UEU-a”

U spojenim predmetima C-793/19 i C-794/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukama od 25. rujna 2019., koje je Sud zaprimio 29. listopada 2019., u postupcima

**Bundesrepublik Deutschland**, koji zastupa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,

protiv

**SpaceNet AG** (C-793/19),

**Telekom Deutschland GmbH** (C-794/19),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, S. Rodin, I. Jarukaitis i I. Ziemele, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb (izvjestitelj), N. Piçarra, L. S. Rossi i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 13. rujna 2021.,

\* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Bundesrepublik Deutschland, koji zastupa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, C. Mögelin, u svojstvu agenta,
- [kako je ispravljeno rješenjem od 27. listopada 2022.] za SpaceNet AG, M. Bäcker, *Universitätsprofessor*,
- za Telekom Deutschland GmbH, T. Mayen, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, J. Möller, F. Halibi, M. Hellmann, D. Klebs i E. Lankenau, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. Jespersen, J. Nyman-Lindgren, V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, A. Kalbus i M. Kriisa, u svojstvu agenata,
- za Irsku, A. Joyce i J. Quaney, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Fennellyja, *BL* i P. Gallaghera, *SC*,
- za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, A. Daniel, D. Dubois, J. Illouz, E. de Moustier i T. Stéhelin, u svojstvu agenata,
- za ciparsku vladu, I. Neophytou, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, A. Hanje i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, D. Lutostańska i J. Sawicka, u svojstvu agenata,
- za finsku vladu, A. Laine i M. Pere, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, H. Eklinder, A. Falk, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, R. Shahsavan Eriksson i H. Shev, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Braun, S. L. Kalèda, H. Kranenborg, M. Wasmeier i F. Wilman, u svojstvu agenata,
- za Europskog nadzornika za zaštitu podataka, A. Buchta, D. Nardi, N. Stolič i K. Ujazdowski, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. studenoga 2021.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2002/58) u vezi s člancima 6., 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i člankom 4. stavkom 2. UEU-a.
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Savezna agencija za mreže električne energije, plina, telekomunikacija, pošte i željeznice, Njemačka) s jedne strane, i društava SpaceNet AG (predmet C-793/19) i Telekom Deutschland GmbH (predmet C-794/19), s druge strane, povodom obveze nametnute tim društvima da zadržavaju podatke o prometu i lokaciji u vezi s telekomunikacijom svojih korisnika.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Direktiva 95/46/EZ*

- 3 Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) stavljena je izvan snage Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.) s učinkom od 25. svibnja 2018.
- 4 Članak 3. stavak 2. Direktive 95/46 propisivao je:  
„Ova se Direktiva ne primjenjuje na obradu osobnih podataka:
  - tijekom aktivnosti koja je izvan područja primjene prava Zajednice, kao što je predviđeno u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji i u svakom slučaju na postupke obrade koji se odnose na javnu sigurnost, obranu, nacionalnu sigurnost (uključujući gospodarsku dobrobit države kada se radnja obrade odnosi na pitanja nacionalne sigurnosti) i aktivnosti države u području kaznenog prava,
  - koju provodi fizička osoba tijekom aktivnosti isključivo osobne ili domaće naravi.”

*Direktiva 2002/58*

5 U uvodnim izjavama 2., 6., 7. i 11. Direktive 2002/58 navodi se:

„(2) Ova Direktiva traži poštovanje temeljnih prava te poštuje načela priznata posebno [Poveljom]. Ova Direktiva posebno traži osiguranje punoga poštovanja prava određenih u člancima 7. i 8. navedene [p]ovelje.

[...]

(6) Internet mijenja tradicionalne tržišne strukture pružajući zajedničku globalnu infrastrukturu za dostavu širokog raspona elektroničkih komunikacijskih usluga. Javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge preko interneta otvaraju korisnicima nove mogućnosti, ali također i nove opasnosti za njihove osobne podatke i privatnost.

(7) U slučaju javnih komunikacijskih mreža treba donijeti posebne zakone i druge propise s ciljem zaštite temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba i legitimnih interesa pravnih osoba, posebno u vezi sa sve većom sposobnošću automatskog pohranjivanja i obrade podataka koji se odnose na pretplatnike i korisnike.

[...]

(11) Poput Direktive [95/46], ova Direktiva ne obuhvaća pitanja zaštite temeljnih prava i sloboda koje se odnose na aktivnosti koje nisu uređene pravom Zajednice. Stoga se njome ne mijenja postojeća ravnoteža između prava na privatnost pojedinca i mogućnosti država članica da poduzmu mjere iz članka 15. stavka 1. ove Direktive, koje su nužne za zaštitu javne sigurnosti, obrane, državne sigurnosti (uključujući gospodarsko blagostanje države kada se aktivnosti odnose na sigurnosna pitanja države) te za provođenje odredaba kaznenog prava. Kao posljedica toga, ova Direktiva ne utječe na sposobnost država članica da provode zakonito presretanje elektroničkih komunikacija, odnosno da poduzimaju druge mjere ako je to nužno u neku od gore navedenih svrha te u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950.], na način kako je tumači Europski sud za ljudska prava. Takve mjere moraju biti prikladne, strogo razmjerne svrsi za koju se poduzimaju i neophodne unutar demokratskog društva te trebaju biti podložne prikladnim zaštitnim mehanizmima u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.”

6 U članku 1. te direktive, naslovljenom „Područje primjene i cilj”, navodi se:

„1. Direktiva osigurava usklađenost nacionalnih odredbi koje su potrebne kako bi se osigurala odgovarajuća razina zaštite osnovnih prava i sloboda, a posebno prava na privatnost i povjerljivost, s obzirom na obradu osobnih podataka u području elektroničkih komunikacija, te kako bi se osiguralo slobodno kretanje takvih podataka i elektroničke komunikacijske opreme i usluga u Zajednici.

2. Odredbe ove Direktive pojašnjavaju i nadopunjuju Direktivu [95/46] u svrhe spomenute u stavku 1. Štoviše, one pružaju zaštitu legitimnih interesa pretplatnika koji su pravne osobe.

3. Ova se Direktiva ne primjenjuje na aktivnosti koje su izvan područja primjene [UFEU-a], poput onih obuhvaćenih glavama V. i VI. [UEU-a] te, u svakom slučaju, na aktivnosti koje se odnose na

javnu sigurnost, obranu, državnu sigurnost (uključujući gospodarsku dobrobit države kada se aktivnosti odnose na pitanja državne sigurnosti) te na aktivnosti države u području kaznenog prava.”

7 U skladu s člankom 2. navedene direktive naslovljenim „Definicije”:

„Definicije iz Direktive [95/46] i Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) [(SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.)] primjenjuju se osim ako nije drukčije određeno.

Sljedeće definicije se također primjenjuju:

- (a) ‚korisnik’ znači svaka fizička osoba koja koristi javno dostupnu elektroničku komunikacijsku uslugu, u privatne ili poslovne svrhe, pri čemu nije nužno da se pretplatila na tu uslugu;
- (b) ‚podaci o prometu’ znači svi podaci koji se obrađuju u svrhu prijenosa komunikacije na elektroničkoj komunikacijskoj mreži ili za njezino naplaćivanje;
- (c) ‚podaci o lokaciji’ znači svi podaci koji se obrađuju u sklopu elektroničke komunikacijske mreže ili u sklopu usluga elektroničkih komunikacija, koji ukazuju na zemljopisnu lokaciju terminalne opreme korisnika javno dostupnih usluga elektroničkih komunikacija;
- (d) ‚komunikacija’ znači svaka informacija koja se razmjenjuje ili prenosi između ograničenog broja stranaka putem javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge. Ovo ne uključuje informaciju prenesenu kao dio usluge emitiranja za javnost putem elektroničke komunikacijske mreže, osim u onoj mjeri u kojoj se informacija može odnositi na pretplatnika ili na korisnika koji prima informaciju koji se mogu identificirati;

[...]”

8 Članak 3. Direktive 2002/58, naslovljen „Usluge”, propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na obradu osobnih podataka vezanih uz pružanje javno dostupnih usluga elektroničkih komunikacija na javno dostupnim komunikacijskim mrežama u Zajednici, uključujući javne komunikacijske mreže koje podržavaju prikupljanje podataka i naprava za identifikaciju.”

9 U skladu s člankom 5. te direktive, naslovljenim „Povjerljivost komunikacija”:

„1. Države članice putem svojih zakonodavstava osiguravaju povjerljivost komunikacija i s time povezanih podataka o prometu koji se šalju preko javne komunikacijske mreže i javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. One posebno zabranjuju svim osobama koje nisu korisnici slušanje, prislušivanje, pohranjivanje ili druge oblike presretanja odnosno nadzora nad komunikacijama i s time povezanim podacima o prometu, bez pristanka korisnika, osim u slučaju kada imaju zakonsko dopuštenje da to učine u skladu s člankom 15. stavkom 1. Ovaj stavak ne sprečava tehničko pohranjivanje koje je nužno za prijenos komunikacije, ne dovodeći u pitanje načelo povjerljivosti.

[...]

3. Države članice osiguravaju da je pohranjivanje podataka ili uspostavljanje pristupa već pohranjenim podacima na terminalnoj opremi pretplatnika ili korisnika, dozvoljeno samo pod uvjetom da je dotični pretplatnik ili korisnik dao svoj pristanak, nakon što je iscrpno i razumljivo, u skladu s Direktivom [95/46], između ostalog obaviješten o namjeni postupka obrade. Navedeno ne sprečava nikakav oblik tehničke pohrane ili pristupa samo u svrhu izvršavanja prijenosa komunikacije putem elektroničke komunikacijske mreže ili ako je to strogo potrebno, kako bi operator usluge informacijskog društva mogao pružiti uslugu koju je izričito zatražio pretplatnik ili korisnik.”

10 Člankom 6. Direktive 2002/58, naslovljenim „Podaci o prometu”, određuje se:

„1. Podaci o prometu koji se odnose na pretplatnike i korisnike i koje je davatelj javne komunikacijske mreže ili javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge obradio i pohranio moraju se obrisati ili učiniti anonimnima kada više nisu potrebni u svrhu prijenosa komunikacije, ne dovodeći u pitanje stavke 2., 3. i 5. ovog članka te članak 15. stavak 1.

2. Podaci o prometu koji su nužni u svrhu naplaćivanja usluge od pretplatnika te u svrhu plaćanja međusobnog povezivanja mogu se obraditi. Takva je obrada dopustiva isključivo do kraja razdoblja tijekom kojega se račun može pravno pobijati ili tijekom kojega se može zahtijevati plaćanje.

3. Za potrebe marketinga usluga elektroničkih komunikacij[a] ili za potrebe pružanja usluga s dodatnom vrijednošću, operator javno dostupnih usluga elektroničkih komunikacija može obraditi podatke iz stavka 1. u onoj mjeri te u onom vremenskom razdoblju koje je neophodno za takve usluge ili marketing, ako je pretplatnik ili korisnik na kojeg se odnose podaci prethodno dao svoj pristanak. Korisnicima ili pretplatnicima u svakome trenutku daje se mogućnost povlačenja njihovog odobrenja za obradu podataka o prometu.

[...]

5. Obrada podataka o prometu, u skladu sa stavcima 1., 2., 3. i 4. mora se ograničiti na osobe koje djeluju pod nadzorom davatelja javnih komunikacijskih mreža i javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga i koje se bave naplaćivanjem usluga ili upravljanjem prometom, upitima potrošača, otkrivanjem prijevara, marketingom elektroničkih komunikacijskih usluga ili pružanjem usluga s posebnom tarifom, te mora biti ograničena na ono što je nužno u svrhe takvih aktivnosti.

[...]”

11 Članak 9. te direktive, naslovljen „Podaci o lokaciji koji nisu podaci o prometu”, u stavku 1. određuje:

„Ako se mogu obraditi podaci o lokaciji koji nisu podaci o prometu, koji se odnose na korisnike ili pretplatnike javnih komunikacijskih mreža ili javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, takvi podaci mogu se obraditi samo nakon što su učinjeni anonimnima, odnosno uz pristanak korisnika ili pretplatnika, u mjeri i u trajanju potrebnom za pružanje usluge s dodatnom vrijednosti. Davatelj usluga mora obavijestiti korisnike ili pretplatnike, prije dobivanja njihovog pristanka, o vrsti podataka o lokaciji koji nisu podaci o prometu koji će se obraditi, o svrsi i trajanju obrade te hoće li se dotični podaci proslijediti trećoj osobi u svrhu pružanja usluge s posebnom tarifom. [...]”

- 12 U članku 15. Direktive 2002/58, naslovljenom „Primjena određenih odredaba Direktive [95/46]”, u stavku 1. navodi se:

„Države članice mogu donijeti zakonske mjere kojima će ograničiti opseg prava i obveza koj[e] pružaju članak 5., članak 6., članak 8. stavci 1., 2., 3. i 4., te članak 9. ove Direktive kada takvo ograničenje predstavlja nužnu, prikladnu i razmjernu mjeru unutar demokratskog društva s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti (odnosno državne sigurnosti), obrane, javne sigurnosti te s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela odnosno neovlaštene uporabe elektroničkog komunikacijskog sustava iz članka 13. stavka 1. Direktive [95/46]. S tim u vezi, države članice mogu, između ostalog, donijeti zakonske mjere kojima se omogućuje zadržavanje podataka tijekom ograničenog razdoblja opravdane razlozima određenim u ovom stavku. Sve mjere iz ovog stavka moraju biti u skladu s općim načelima prava Zajednice, uključujući ona iz članka 6. stavaka 1. i 2. [UEU-a].”

### *Njemačko pravo*

#### *TKG*

- 13 Članak 113.a stavak 1. prva rečenica Telekommunikationsgesetz (Zakon o telekomunikacijama), od 22. lipnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1190.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: TKG), glasi kako slijedi:

„Obveze u pogledu zadržavanja, upotrebe i sigurnosti podataka o prometu utvrđene u člancima 113.b do 113.g odnose se na operatore koji krajnjim korisnicima pružaju javno dostupne telekomunikacijske usluge.”

- 14 Člankom 113.b TKG-a određuje se:

„(1) Operatori na koje se odnosi članak 113.a stavak 1. obvezni su zadržati podatke na državnom području na sljedeći način:

1. tijekom deset tjedana ako je riječ o podacima na koje se odnose stavci 2. i 3.,
2. tijekom četiri tjedna ako je riječ o podacima o lokaciji na koje se odnosi stavak 4.

(2) Pružatelji javno dostupnih telefonskih usluga zadržavaju:

1. telefonski broj ili drugi znak identifikacije telefonske linije s koje se upućuje poziv i koju se poziva, kao i bilo koje druge telefonske linije koju se upotrebljava u slučaju prosljeđivanja ili preusmjerenja poziva,
2. datum i vrijeme početka i završetka komunikacije, uz naznaku vremenske zone o kojoj je riječ,
3. podatke u vezi s upotrijebljenom uslugom ako se u okviru telefonske usluge mogu upotrebljavati različite usluge,
4. osim toga, u slučaju usluga mobilne telefonije,
  - (a) međunarodni identitet mobilnih pretplatnika pozivatelja i primatelja poziva,
  - (b) međunarodni identitet terminalnih uređaja pozivatelja i primatelja poziva,

(c) datum i vrijeme prvog pokretanja usluge, uz naznaku vremenske zone ako je riječ o uslugama plaćenima unaprijed,

5. kao i, u slučaju internetskih telefonskih usluga, IP (internetski protokol) adrese pozivatelja i primatelja poziva te dodijeljeni identifikacijski brojevi.

Prvi stavak primjenjuje se *mutatis mutandis*

1. u slučaju komunikacije putem tekstualne, multimedijske ili slične poruke, podaci iz prvog stavka točke 2. zamjenjuju se trenutkom slanja i primanja poruke;

2. na neodgovorene ili neuspješne pozive zbog intervencije upravitelja mreže [...].

3. Pružatelji javno dostupnih usluga pristupa internetu zadržavaju

1. IP adresu dodijeljenu pretplatniku za potrebe korištenja internetom,

2. jasnu identifikaciju veze koja omogućuje pristup internetu, kao i dodijeljeni identifikacijski broj,

3. datum i vrijeme početka i završetka korištenja internetom s dodijeljene IP adrese, uz naznaku vremenske zone o kojoj je riječ.

(4) U slučaju korištenja uslugama mobilne telefonije, potrebno je zadržati oznaku telefonskih ćelija koje su se upotrebljavale prilikom uspostave komunikacije između pozivatelja i primatelja poziva. U pogledu javno dostupnih usluga pristupa internetu, u slučaju upotrebe pokretne mreže, potrebno je zadržati oznaku telefonskih ćelija koje su se upotrebljavale prilikom uspostave internetske veze. Također valja zadržati podatke koji omogućuju utvrđivanje geografskog položaja i smjerova maksimalnog dometa antena koje služe toj telefonskoj ćeliji.

5. Sadržaj komunikacije, podaci o posjećenim internetskim stranicama i podaci o uslugama elektroničke pošte ne mogu se zadržati na temelju ove odredbe.

6. Podaci na kojima se temelji komunikacija iz članka 99. stavka 2. ne mogu se zadržati na temelju ove odredbe. To se primjenjuje *mutatis mutandis* na telefonsku komunikaciju subjekata iz članka 99. stavka 2. Članak 99. stavak 2. druga do sedma rečenica primjenjuje se *mutatis mutandis*.

[...]"

- 15 Komunikacije na koje se odnosi članak 99. stavak 2. TKG -a, a na koje upućuje članak 113.b stavak 6. TKG-a, komunikacije su s osobama, tijelima i organizacijama društvene ili vjerske prirode koje isključivo ili u bitnome pozivateljima – koji načelno ostaju anonimni – nude telefonske usluge podrške u situacijama u kojima postoji psihološka ili socijalna hitnost pri čemu sama ta komunikacija ili suradnici u vezi s tim podliježu posebnim obvezama povjerljivosti. Izuzeće predviđeno člankom 99. stavkom 2. drugom i četvrtom rečenicom TKG-a podliježe upisu primatelja poziva, na njihov zahtjev, na popis koji sastavlja Savezna agencija za mreže električne energije, plina, telekomunikacija, pošte i željeznice, nakon što su nositelji telefonskih brojeva dokazali svoje zadaće podnošenjem potvrde koju je izdalo tijelo javne vlasti, ustanova ili zaklada.



16 U skladu s člankom 113.c stavcima 1. i 2. TKG-a:

„(1) Podaci zadržani na temelju članka 113.b

1. mogu se prenijeti represivnom tijelu ako ono zatraži prijenos pozivajući se na zakonsku odredbu koja ga ovlašćuje na prikupljanje podataka iz članka 113.b u svrhu suzbijanja osobito teških kaznenih djela;
2. mogu se prenijeti sigurnosnom tijelu savezne zemlje (*Länder*) ako ono zatraži prijenos pozivajući se na zakonsku odredbu koja ga ovlašćuje na prikupljanje podataka iz članka 113.b u svrhu sprečavanja konkretne opasnosti za tjelesni integritet, život ili slobodu osobe ili za opstojnost savezne države ili savezne zemlje;

[...]

(2) Podatke zadržane na temelju članka 113.b nositelji obveza utvrđenih člankom 113.a stavkom 1. ne mogu upotrijebiti u svrhe različite od onih predviđenih stavkom 1.”

17 Članak 113.d TKG-a navodi:

„Nositelj obveze predviđene člankom 113.a stavkom 1. treba osigurati da podaci zadržani u skladu s člankom 113.b stavkom 1., na temelju obveze zadržavanja, budu zaštićeni od neovlaštenog nadzora i upotrebe, tehničkim i organizacijskim mjerama u skladu s najnovijim tehnološkim dostignućima. Te mjere osobito uključuju:

1. upotrebu osobito sigurnog postupka šifriranja,
2. pohranu u različitim infrastrukturama za pohranu, odvojenima od onih uključenih u trenutačne operativne funkcije,
3. pohranu, uz visoku razinu zaštite od kibernetičkih napada, u računalnim sustavima za obradu nepovezanih podataka,
4. ograničavanje pristupa uređajima koji se upotrebljavaju za obradu podataka na osobe koje su dobile posebno ovlaštenje nositelja obveze i
5. obvezu intervencije, prilikom pristupa podacima, najmanje dviju osoba koje su dobile posebno ovlaštenje nositelja obveze.”

18 Članak 113.e TKG-a glasi kako slijedi:

„(1) Nositelj obveze predviđene člankom 113.a stavkom 1. mora osigurati da se, u svrhu nadzora zaštite podataka, zabilježi svaki pristup, a osobito čitanje, kopiranje, izmjena, brisanje i zaključavanje podataka zadržanih na temelju članka 113.b stavka 1., u skladu s obvezom zadržavanja. Potrebno je zabilježiti

1. vrijeme pristupa,
2. osobe koje pristupaju podacima,

### 3. svrhu i prirodu pristupa.

(2) Zabilježeni podaci ne mogu se upotrebljavati u druge svrhe osim za nadzor zaštite podataka.

(3) Nositelj obveze predviđene člankom 113.a stavkom 1. mora osigurati da se zabilježeni podaci obrišu nakon jedne godine.”

- 19 Kako bi se zajamčila osobito visoka razina sigurnosti i kvalitete podataka, Savezna agencija za mreže električne energije, plina, telekomunikacija, pošte i željeznice utvrđuje, u skladu s člankom 113.f stavkom 1. TKG-a skup zahtjeva koje, na temelju njegova članka 113.f stavka 2., treba stalno ocjenjivati i prema potrebi prilagođavati. Člankom 113.g TKG-a propisuje se da su posebne mjere sigurnosti uključene u sigurnosnu politiku koju nositelj obveze mora podnijeti.

### *StPO*

- 20 Članak 100.g stavak 2. prva rečenica Strafprozessordnunga (Zakonik o kaznenom postupku, u daljnjem tekstu: StPO), glasi kako slijedi:

„Ako se na temelju određenih činjenica može sumnjati da je neka osoba, kao počinitelj ili sudionik, počinila neko osobito teško kazneno djelo predviđeno drugom rečenicom ili ako je, u slučajevima u kojima je pokušaj kaznenog djela kažnjiv, pokušala počiniti takvo djelo i ako je u konkretnom slučaju također riječ o osobito teškom kaznenom djelu, podaci o prometu, koji se zadržavaju u skladu s člankom 113.b [TKG-a], mogu se prikupiti u slučaju da je istraga o činjenicama ili lokaciji osobe koja je predmet istrage iznimno teška ili na druge načine neizvediva te ako je prikupljanje podataka proporcionalno važnosti predmeta.”

- 21 Na temelju članka 101.a stavka 1. StPO-a, prikupljanje podataka o prometu podliježe sudskom odobrenju u skladu s člankom 100.g StPO-a. Na temelju članka 101.a stavka 2. StPO-a, obrazloženje odluke mora sadržavati bitna razmatranja koja se odnose na nužnost i primjerenost mjere u konkretnom slučaju. Članak 101.a stavak 6. StPO-a predviđa obvezu obavještanja sudionika u predmetnoj telekomunikaciji.

### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

- 22 Društva SpaceNet i Telekom Deutschland u Njemačkoj pružaju javno dostupne usluge pristupa internetu. Telekom Deutschland usto, također u Njemačkoj, pruža javno dostupne telefonske usluge.
- 23 Ti su pružatelji usluga pred Verwaltungsgerichtom Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka) osporavali obvezu – koja im je propisana odredbama članka 113.a stavka 1. u vezi s člankom 113.b TKG-a – zadržavanja podataka o prometu i lokaciji u vezi s telekomunikacijom svojih korisnika počevši od 1. srpnja 2017.
- 24 Presudama od 20. travnja 2018. Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu) presudio je da društva SpaceNet i Telekom Deutschland nisu bila obvezna zadržati podatke o prometu – iz članka 113.b stavka 3. TKG-a – u vezi s telekomunikacijama korisnika kojima omogućuju pristup internetu i da društvo Telekom Deutschland osim toga nije bilo obvezno zadržati podatke o prometu – iz članka 113.b stavka 2. prve i druge rečenice TKG-a – u vezi s telekomunikacijama

korisnika kojima omogućuje pristup javno dostupnim telefonskim uslugama. Naime, taj je sud s obzirom na presudu od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970), smatrao da je ta obveza zadržavanja protivna pravu Unije.

- 25 Savezna Republika Njemačka podnijela je reviziju protiv tih presuda Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka), sudu koji je uputio zahtjev.
- 26 On smatra da pitanje je li obveza zadržavanja propisana odredbama članka 113.a stavka 1. u vezi s člankom 113.b TKG-a protivna pravu Unije ovisi o tumačenju Direktive 2002/58.
- 27 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da je Sud presudom od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970) već konačno utvrdio da su propisi koji se odnose na zadržavanje podataka o prometu i lokaciji kao i na pristup tim podacima koji ostvaruju nacionalna tijela načelno obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2002/58.
- 28 On također navodi da se obveza zadržavanja o kojoj je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da se njome ograničavaju prava koja proizlaze iz članka 5. stavka 1., članka 6. stavka 1. i članka 9. stavka 1. Direktive 2002/58, može opravdati samo na temelju članka 15. stavka 1. te direktive.
- 29 U tom pogledu podsjeća na to da iz presude od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970) proizlazi da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, s obzirom na članke 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji u svrhu borbe protiv kriminaliteta određuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu i lokaciji svih registriranih pretplatnika i korisnika u odnosu na sva sredstva elektroničke komunikacije.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, poput nacionalnih propisa o kojima je riječ u predmetima u kojima je donesena navedena presuda, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne zahtijeva postojanje razloga za zadržavanje podataka ni postojanje veze između zadržanih podataka i kaznenog djela ili opasnosti za javnu sigurnost. Naime, taj nacionalni propis bez posebnog razloga nameće opće i – s osobnog, vremenskog i geografskog gledišta – neselektivno zadržavanje glavnine relevantnih podataka o telekomunikacijskom prometu.
- 31 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da nije isključeno da se obveza zadržavanja o kojoj je riječ u glavnom postupku može opravdati na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58.
- 32 Kao prvo, navodi da za razliku od nacionalnih propisa o kojima je riječ u predmetima u kojima je donesena presuda od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970), nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne zahtijeva zadržavanje svih podataka o telekomunikacijskom prometu svih registriranih pretplatnika i korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije. Ne samo da je sadržaj komunikacije izuzet iz obveze zadržavanja, nego se ne smiju zadržavati podaci o posjećenim internetskim stranicama, podaci o uslugama elektroničke pošte i podaci na kojima se temelji komunikacija socijalne ili vjerske prirode prema određenim telefonskim linijama ili s s njih, kao što to proizlazi iz članka 113.b stavaka 5 i 6. TKG-a.
- 33 Kao drugo, taj sud navodi da se člankom 113.b stavkom 1. TKG-a predviđa zadržavanje u trajanju od četiri tjedna za podatke o lokaciji i deset tjedana za podatke o prometu dok je trajanje zadržavanja predviđeno Direktivom 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno

dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL 2006., L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.), na kojoj su se temeljili nacionalni propisi o kojima je bila riječ u predmetima u kojima je donesena presuda od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970), bilo predviđeno u rasponu između šest mjeseci i dvije godine.

- 34 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iako izuzeće određenih komunikacijskih sredstava ili određenih kategorija podataka i ograničenje trajanja zadržavanja nisu dovoljni za otklanjanje svake opasnosti od utvrđivanja potpunog profila dotičnih osoba, ta je opasnost ipak znatno manja u okviru provedbe nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 35 Kao treće, taj propis sadržava stroga ograničenja kad je riječ o zaštiti zadržanih podataka i pristupu njima. Tako se njime, s jedne strane, jamči učinkovita zaštita zadržanih podataka od rizika zlorabe kao i svakog nezakonitog pristupa tim podacima. S druge strane, zadržani podaci mogu se koristiti samo u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela ili u svrhu sprečavanja konkretne opasnosti za tjelesni integritet, život ili slobodu osobe ili pak za opstojnost savezne države ili zemlje.
- 36 Kao četvrto, tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 u smislu opće nespojivosti s pravom Unije svakog bezrazložnog zadržavanja podataka moglo bi se protiviti obvezi djelovanja država članica koja proizlazi iz prava na sigurnost zajamčenog člankom 6. Povelje.
- 37 Kao peto, sud koji je uputio zahtjev smatra da tumačenje članka 15. Direktive 2002/58 na način da mu se protivi opće zadržavanje podataka bitno ograničava manevarski prostor nacionalnog zakonodavca u području koje se odnosi na kažnjavanje kaznenih djela i javnu sigurnost koje je, u skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, u isključivoj nadležnosti svake države članice.
- 38 Kao šesto, sud koji je uputio zahtjev smatra da treba voditi računa o sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava i navodi da je taj sud presudio da se članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) ne protive nacionalni propisi kojima se predviđa masovno presretanje prekograničnog kretanja podataka s obzirom na prijetnje s kojima su trenutačno suočene brojne države i tehnološke alate kojima se mogu koristiti teroristi i kriminalci pri počinjenju kažnjivih djela.
- 39 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 15. Direktive [2002/58] s obzirom na članke 7., 8. i 11. i članak 52. stavak 1. [Povelje], s jedne strane, te članak 6. [navedene Povelje] i članak 4. [UEU-a], s druge strane, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se pružatelje javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga obvezuje na zadržavanje podataka o prometu i lokaciji krajnjih korisnika tih usluga ako:

1. ta obveza ne podrazumijeva poseban razlog u pogledu lokacije, vremena ili prostora,
2. predmet obveze zadržavanja podataka u okviru pružanja javno dostupnih telefonskih usluga, uključujući komunikaciju tekstualnim porukama, multimedijским i sličnim porukama i neodgovorene ili neuspješne pozive, čine sljedeći podaci:

- (a) telefonski broj ili drugi znak identifikacije telefonske linije s koje se upućuje poziv i koju se poziva, kao i bilo koji drugi broj koji se upotrebljava u slučaju prosljeđivanja ili preusmjerenja poziva,
  - (b) datum i vrijeme početka i završetka komunikacije, odnosno, u slučaju komunikacije tekstualnim, multimedijским ili sličnim porukama, vrijeme slanja i primanja poruka uz naznaku vremenske zone o kojoj je riječ,
  - (c) podaci u vezi s upotrijebljenom uslugom ako se u okviru telefonske usluge mogu upotrebljavati različite usluge,
  - (d) osim toga, u slučaju usluga mobilne telefonije,
    - i. međunarodni identitet mobilnih pretplatnika pozivatelja i primatelja poziva,
    - ii. međunarodni identitet terminalnih uređaja pozivatelja i primatelja poziva,
    - iii. datum i vrijeme prvog pokretanja usluge, uz naznaku vremenske zone o kojoj je riječ, ako su usluge plaćene unaprijed,
    - iv. nazivi ćelija koje se upotrebljavaju uspostavom veze između pozivatelja i primatelja poziva,
  - (e) u slučaju internetskih telefonskih usluga, IP (internetski protokol) adrese pozivatelja i primatelja poziva te dodijeljeni identifikacijski brojevi,
3. predmet obveze zadržavanja podataka u okviru pružanja javno dostupnih usluga pristupa internetu čine sljedeći podaci:
- (a) IP adresa dodijeljena pretplatniku za potrebe korištenja internetom,
  - (b) jasna identifikacija priključka koji omogućuje pristup internetu, kao i dodijeljeni identifikacijski broj,
  - (c) datum i vrijeme početka i završetka korištenja internetom s dodijeljene IP adrese, uz naznaku vremenske zone o kojoj je riječ,
  - (d) u slučaju uporabe pokretne mreže, naziv ćelije koja se upotrebljava prilikom uspostave internetske veze,
4. nije dopušteno zadržavanje sljedećih podataka:
- (a) sadržaja komunikacije,
  - (b) podataka o posjećenim internetskim stranicama,
  - (c) podataka o uslugama elektroničke pošte,
  - (d) podataka na kojima se temelje pozivi koji su upućeni ili primljeni s određenih telefonskih linija koje pripadaju osobama, tijelima ili organizacijama društvene ili vjerske prirode,
5. razdoblje zadržavanja podataka o lokaciji u pogledu oznake upotrijebljene ćelije iznosi četiri tjedna, a za ostale podatke deset tjedana,
6. jamči se učinkovita zaštita zadržanih podataka od opasnosti zlouporabe kao i od svakog neovlaštenog pristupa,
7. zadržani podaci smiju se upotrebljavati samo u svrhu progona teških kaznenih djela ili sprečavanja konkretne opasnosti za tjelesni integritet, život ili slobodu osobe ili pak za opstojnost savezne države ili savezne zemlje, osim IP adrese koja se pretplatniku dodjeljuje za korištenje internetom, koja se može upotrebljavati u okviru pružanja informacija o podacima koji se odnose na pretplatnika u svrhu progona svih kaznenih djela, sprečavanja opasnosti za javnu sigurnost i javni poredak te općenito za obavljanje zadaća obavještajnih službi?”

## Postupak pred Sudom

- 40 Odlukom predsjednika Suda od 3. prosinca 2019. predmeti C-793/19 i C-794/19 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka te donošenja presude.
- 41 Odlukom predsjednika Suda od 14. srpnja 2020., postupak u spojenim predmetima C-793/19 i C-794/19 prekinut je na temelju članka 55. stavka 1. točke (b) Poslovnika Suda do donošenja presude u predmetu La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18).
- 42 Nakon što je Sud 6. listopada 2020. donio presudu u predmetu La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791) predsjednik Suda 8. listopada 2020. naložio je nastavak postupka u spojenim predmetima C-793/19 i C-794/19.
- 43 Sud koji je uputio zahtjev, kojem je tajništvo priopćilo tu presudu, naveo je da ostaje pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku.
- 44 U tom je pogledu sud koji je uputio zahtjev najprije naveo da se obveza zadržavanja predviđena propisom o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na manji broj podataka i zadržavanje koje je kraće od onog propisanog nacionalnim propisima o kojima je bila riječ u predmetima u kojima je donesena presuda od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791). Ta obilježja smanjuju mogućnost da zadržani podaci omogućе izvođenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu osoba čiji su podaci zadržani.
- 45 Zatim, on je ponovno naveo da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku osigurava učinkovita zaštita zadržanih podataka od opasnosti zlouporabe i neovlaštenog pristupa.
- 46 Naposljetku, naglasio je da nejasnoće i dalje postoje kad je riječ o spojivosti zadržavanja IP adresa, koje je predviđeno nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, s pravom Unije zbog neusklađenosti između točaka 155. i 168. presude od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791). Tako, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz te presude proizlazi nejasnoća u pogledu pitanja zahtijeva li Sud, u svrhu zadržavanja IP adresa, postojanje razloga za zadržavanje u vezi s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv teških kaznenih djela ili sprečavanja ozbiljnih prijetnji za javnu sigurnost, kao što to proizlazi iz točke 168. navedene presude, ili je zadržavanje IP adresa dopušteno čak i ako ne postoji konkretan razlog pri čemu je samo korištenje zadržanim podacima ograničeno navedenim ciljevima, kao što to proizlazi iz točke 155. te presude.

## O prethodnom pitanju

- 47 Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, s obzirom na članke 6., 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje i članak 4. stavak 2. UEU-a, tumačiti na način da mu se protivi nacionalna zakonodavna mjera koja, osim u iznimnim slučajevima, nameće pružateljima javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, u svrhe navedene u članku 15. stavku 1. te direktive i osobito u svrhu progona teških kaznenih djela ili sprečavanja konkretne opasnosti za nacionalnu sigurnost, opće i neselektivno zadržavanje glavnine podataka o prometu i lokaciji krajnjih korisnika tih usluga predviđanjem zadržavanja u trajanju od nekoliko tjedana kao i pravila kojima se jamči učinkovita zaštita zadržanih podataka od opasnosti zlouporabe kao i svakog nezakonitog pristupa tim podacima.

### ***Primjena Direktive 2002/58***

- 48 Kad je riječ o argumentu Irske kao i francuske, nizozemske, poljske i švedske vlade, u skladu s kojim nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da je donesen, među ostalim, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2002/58, dovoljno je podsjetiti na to da nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže da, među ostalim, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti i borbe protiv kriminala zadržavaju podatke o prometu i lokaciji, spada u područje primjene Direktive 2002/58 (presuda od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 104.).

### ***Tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58***

#### *Navođenje načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda*

- 49 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije, valja voditi računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koji se nastoje postići propisom kojeg je ona dio i, osobito, uzeti u obzir kontekst nastanka tog propisa (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 50 Iz samog teksta članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 proizlazi da se zakonske mjere koje države članice mogu poduzeti na temelju te direktive, pod uvjetima koji su njome određeni, mogu biti samo one kojima će „ograničiti opseg” prava i obveza predviđenih osobito člancima 5., 6. i 9. Direktive 2002/58 (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 33.).
- 51 Što se tiče sustava uspostavljenog tom direktivom i kojeg je dio njezin članak 15. stavak 1., valja podsjetiti na to da, na temelju članka 5. stavka 1. prve i druge rečenice navedene direktive, države članice putem svojih nacionalnih zakonodavstava osiguravaju povjerljivost komunikacija i povezanih podataka o prometu koji se šalju putem javne komunikacijske mreže i javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. Konkretno, one moraju zabraniti svim osobama koje nisu korisnici slušanje, presretanje, pohranjivanje komunikacije ili druge oblike presretanja odnosno nadzora nad komunikacijama i povezanim podacima, bez pristanka dotičnih korisnika, osim ako su te osobe za to zakonom ovlaštene, u skladu s člankom 15. stavkom 1. te direktive (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 34.).
- 52 U tom pogledu Sud je već presudio da je u članku 5. stavku 1. Direktive 2002/58 utvrđeno načelo povjerljivosti kako elektroničkih komunikacija tako i povezanih podataka o prometu te da se tim člankom podrazumijeva, među ostalim, načelna zabrana svim osobama koje nisu korisnici da bez njihova pristanka pohranjuju te komunikacije i te podatke (presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 107., i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 35.).
- 53 Ta odredba odražava cilj zakonodavca Unije prilikom donošenja Direktive 2002/58. Naime, iz obrazloženja Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (COM (2000) 385 *final*), na temelju kojeg je donesena Direktiva 2002/58, proizlazi da je zakonodavac Unije želio „postići to da visoka razina zaštite osobnih podataka i privatnog života bude i dalje zajamčena za sve elektroničke

komunikacijske usluge, bez obzira na primijenjenu tehnologiju”. Navedena direktiva tako ima za cilj, kao što to proizlazi, među ostalim, iz njezinih uvodnih izjava 6. i 7., zaštititi korisnike elektroničkih komunikacijskih usluga od opasnosti za njihove osobne podatke i njihov privatni život, a koje su rezultat novih tehnologija i osobito povećane sposobnosti automatskog pohranjivanja i obrade podataka. Konkretno, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 2. te direktive, volja zakonodavca Unije jest osigurati puno poštovanje prava određenih u člancima 7. i 8. Povelje koji se odnose na zaštitu privatnog života i osobnih podataka (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

- 54 Zakonodavac Unije stoga je, donijevši Direktivu 2002/58, konkretizirao ta prava, tako da uslijed izostanka vlastitog pristanka korisnici elektroničkih komunikacijskih sredstava imaju u načelu pravo očekivati da njihove komunikacije i s njome povezani podaci ostanu anonimni i da se ne mogu bilježiti (presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 109. i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 37.).
- 55 Što se tiče obrade i pohrane podataka o prometu, koji se odnose na pretplatnike i korisnike, koju provode pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, člankom 6. stavkom 1. Direktive 2002/58 predviđa se da se ti podaci moraju obrisati ili učiniti anonimnima kada više nisu potrebni u svrhu prijenosa komunikacije te se u stavku 2. pojašnjava da se podaci o prometu koji su nužni u svrhu naplaćivanja usluge od pretplatnika te u svrhu plaćanja međusobnog povezivanja mogu obrađivati isključivo do kraja razdoblja tijekom kojega se račun može pravno pobijati ili tijekom kojega se može zahtijevati plaćanje. Kad je riječ o podacima o lokaciji koji nisu podaci o prometu, u članku 9. stavku 1. navedene direktive navodi se da se ti podaci mogu obraditi samo pod određenim uvjetima i nakon što su učinjeni anonimnima odnosno uz pristanak korisnika ili pretplatnika.
- 56 Prema tome, Direktivom 2002/58 ne stvara se samo okvir za pristup takvim podacima pomoću jamstava kojima se nastoji spriječiti zlouporaba, nego se njome osobito utvrđuje načelo zabrane pohrane tih podataka koju provode treće osobe (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 39.).
- 57 Time što se člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 državama članicama dopušta da donesu zakonske mjere kojima će „ograničiti opseg” prava i obveza predviđenih, među ostalim, u člancima 5., 6. i 9. te direktive, poput onih koji proizlaze iz načela povjerljivosti komunikacija i zabrane pohrane s njome povezanih podataka, navedenih u točki 52. ove presude, u toj odredbi navodi se iznimka od općeg pravila predviđenog osobito u člancima 5., 6. i 9. te se ona tako, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, mora tumačiti usko. Stoga takva odredba ne može opravdati to da odstupanje od temeljne obveze da se zajamči povjerljivost elektroničkih komunikacija i s njome povezanih podataka i osobito od zabrane pohrane tih podataka, predviđena u članku 5. navedene direktive, postane pravilo, kako ta odredba ne bi znatno izgubila na svojem doseg (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 58 Kad je riječ o ciljevima kojima se može opravdati ograničenje prava i obveza predviđenih, među ostalim, u člancima 5., 6. i 9. Direktive 2002/58, Sud je već presudio da su ciljevi u prvoj rečenici članka 15. stavka 1. te direktive navedeni taksativno, slijedom čega zakonska mjera donesena na



temelju te odredbe treba djelotvorno i strogo odgovarati jednom od tih ciljeva (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 41. i navedena sudska praksa).

- 59 Usto iz članka 15. stavka 1. treće rečenice Direktive 2002/58 proizlazi da se mjerama koje države članice donesu na temelju te odredbe moraju poštovati opća načela prava Unije, među kojima se nalazi načelo proporcionalnosti, i osigurati poštovanje temeljnih prava koja su zajamčena Poveljom. U tom je pogledu Sud već presudio da obveza koju je nacionalnim zakonodavstvom država članica propisala pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da zadrže podatke o prometu kako bi se, u slučaju potrebe, ti podaci učinili dostupnima nadležnim nacionalnim tijelima, otvara pitanja ne samo u vezi s poštovanjem članka 7. i 8. Povelje nego i u vezi s člankom 11. Povelje koji se odnosi na slobodu izražavanja pri čemu je ta sloboda jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva te je dio vrijednosti na kojima se, u skladu s člankom 2. UEU-a, temelji Europska unija (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 42. i 43. i navedenu sudska praksu).
- 60 U tom pogledu valja pojasniti da zadržavanje podataka o prometu i lokaciji samo po sebi čini, s jedne strane, odstupanje od zabrane, predviđene u članku 5. stavku 1. Direktive 2002/58, određene svakoj osobi različitoj od korisnika da pohranjuje te podatke, i, s druge strane, zadiranje u temeljna prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka, utvrđenih u člancima 7. i 8. Povelje, pri čemu je nevažno imaju li dotične informacije o privatnom životu osjetljiv karakter, jesu li zainteresirane osobe zbog tog zadiranja pretrpjele eventualne neugodnosti ili pak hoće li se zadržani podaci potom upotrebljavati (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 61 Taj se zaključak čini to više opravdanim jer podaci o prometu i lokaciji mogu otkriti informacije o velikom broju aspekata privatnog života dotičnih osoba, uključujući osjetljive informacije poput spolne orijentacije, političkih gledišta, vjerskih, filozofskih, društvenih ili drugih uvjerenja kao i zdravstvenog stanja, s obzirom na to da takvi podaci uživaju, osim toga, posebnu zaštitu u pravu Unije. Ti podaci u cjelini mogu omogućiti donošenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu osoba čiji su podaci zadržani, kao što su to svakodnevne navike, mjesta trajnog ili privremenog boravka, dnevna ili druga kretanja, obavljane aktivnosti, društveni odnosi tih osoba i društveni krugovi u kojima se te osobe kreću. Ti podaci osobito omogućuju utvrđivanje profila dotičnih osoba, što je jednako osjetljiva informacija s obzirom na pravo na poštovanje privatnog života, kao i sâm sadržaj komunikacija (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 62 Stoga, s jedne strane, zadržavanje podataka o prometu i lokaciji u policijske svrhe može ugroziti pravo na poštovanje komuniciranja utvrđeno u članku 7. Povelje i stvoriti odvrćajuće učinke na korisnike elektroničkih komunikacijskih sredstava da se koriste svojom slobodom izražavanja zajamčenom člankom 11. Povelje, pri čemu su ti učinci to ozbiljniji što su broj i raznolikost zadržanih podataka veći. S druge strane, vodeći računa o velikoj količini podataka o prometu i lokaciji koji se mogu kontinuirano zadržavati na temelju opće i neselektivne mjere zadržavanja kao i o osjetljivosti informacija koje mogu pružiti ti podaci, sâm zadržavanje navedenih podataka koje provode pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga podrazumijeva rizik od zlorabe i nezakonitog pristupa (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 46. i navedena sudska praksa).

- 63 S obzirom na to, time što državama članicama dopušta da ograniče prava i obveze iz točaka 51. do 54. ove presude, članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 odražava činjenicu da prava priznata člancima 7., 8. i 11. Povelje nisu apsolutna prava, nego ih treba uzeti u obzir s obzirom na njihovu funkciju u društvu. Naime, kao što to proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje, ona priznaje ograničenja pri ostvarivanju tih prava samo ako su ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava te ako su, uz poštovanje načela proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Stoga tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 s obzirom na Povelju zahtijeva također da se vodi računa i o značaju prava utvrđenih u člancima 3., 4., 6. i 7. Povelje i značaju ciljeva zaštite nacionalne sigurnosti i borbe protiv teških kaznenih djela, čime se doprinosi zaštiti prava i sloboda drugih osoba (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 64 Tako, što se osobito tiče djelotvorne borbe protiv kaznenih djela čije su žrtve, među ostalim, maloljetnici i druge ranjive osobe, valja uzeti u obzir činjenicu da iz članka 7. Povelje mogu proizlaziti pozitivne obveze na teret tijela javne vlasti u svrhu donošenja pravnih mjera za zaštitu privatnog i obiteljskog života. Takve obveze mogu također proizlaziti iz navedenog članka 7. u pogledu zaštite doma i komunikacija kao i članaka 3. i 4. glede zaštite tjelesnog i duhovnog integriteta osoba kao i zabrane mučenja te nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 65 Stoga s obzirom na te različite pozitivne obveze treba uskladiti različite legitimne interese i prava o kojima je riječ i uvesti pravni okvir kojim se omogućuje to usklađivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 66 U tom kontekstu iz samog teksta članka 15. stavka 1. prve rečenice Direktive 2002/58 proizlazi da države članice mogu donijeti mjeru koja odstupa od načela povjerljivosti navedenog u točki 52. ove presude kada je takva mjera „nužna, prikladna i razmjerna unutar demokratskog društva” s obzirom na to da se u uvodnoj izjavi 11. te direktive u tu svrhu navodi da takva mjera mora biti „strogo” razmjerna svrsi za koju se poduzima.
- 67 U tom pogledu valja podsjetiti na to da zaštita temeljnog prava na poštovanje privatnog života zahtijeva, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, da su odstupanja od zaštite osobnih podataka i njihova ograničenja u granicama onoga što je strogo nužno. Usto, cilj od općeg interesa ne može se postići, a da se u obzir ne uzme činjenica da ga treba pomiriti s temeljnim pravima na koja se mjera odnosi, na način da se cilj od općeg interesa, s jedne strane, pravilno odvagane s predmetnim pravima, s druge strane (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 68 Konkretnije, iz sudske prakse Suda proizlazi da mogućnost država članica da opravdaju ograničenje prava i obveza predviđenih, među ostalim, u člancima 5., 6. i 9. Direktive 2002/58 treba ocijeniti tako da se odmjeri ozbiljnost zadiranja do kojeg dovodi to ograničenje i provjeri je li važnost cilja od općeg interesa koji se nastoji postići tim ograničenjem povezana s tom ozbiljnošću (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 53. i navedena sudska praksa).

- 69 Da bi ispunilo zahtjev proporcionalnosti, nacionalnim zakonodavstvom moraju se predvidjeti jasna i precizna pravila kojima se uređuju doseg i primjena predmetne mjere i propisuju minimalni zahtjevi, na način da osobe o čijim je osobnim podacima riječ raspolažu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu tih podataka od rizikâ zlouporabe. To zakonodavstvo mora biti zakonski obvezujuće u unutarnjem pravu i osobito navoditi u kojim se okolnostima i pod kojim uvjetima mjera kojom se predviđa obrada takvih podataka može donijeti, jamčeći time da će zadiranje biti ograničeno na ono što je strogo nužno. Nužnost raspolaganja takvim jamstvima to je i važnija kad su osobni podaci podvrgnuti automatskoj obradi, osobito kada postoji znatan rizik od nezakonitog pristupa tim podacima. Ti zaključci posebice vrijede kad je u pitanju zaštita određene konkretne kategorije osobnih podataka, a to su osjetljivi podaci (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 70 Tako nacionalno zakonodavstvo koje predviđa zadržavanje osobnih podataka treba nastaviti ispunjavati objektivne kriterije, uspostavljajući vezu između podataka koji se trebaju zadržati i cilja koji se nastoji postići (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 55. i navedena sudska praksa).
- 71 Što se tiče ciljeva od općeg interesa koji mogu opravdati mjeru poduzetu na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, iz sudske prakse Suda, osobito presude od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791), proizlazi da, u skladu s načelom proporcionalnosti, postoji hijerarhija između tih ciljeva s obzirom na njihovu važnost i da važnost cilja koji se takvom mjerom nastoji ostvariti mora biti povezana s težinom zadiranja koje iz toga proizlazi (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 56.).
- 72 Tako, kad je riječ o zaštiti nacionalne sigurnosti, čija važnost premašuje onu ostalih ciljeva iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, Sud je utvrdio da se toj odredbi, s obzirom na članke 7., 8. i 11., kao i članak 52. stavak 1. Povelje, ne protive zakonske mjere koje omogućuju, radi zaštite nacionalne sigurnosti, izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da općenito i neselektivno zadržavaju podatke o prometu i lokaciji, u situacijama u kojima je predmetna država članica suočena s ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost koja se pokazala stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom, ako odluka kojom je predviđen takav nalog može biti predmet djelotvornog nadzora suda ili neovisnog upravnog tijela čija odluka ima obvezujući učinak, a kojom se nastoji provjeriti postoji li jedna od tih situacija i poštuju li se uvjeti i jamstva koji se moraju predvidjeti te ako se navedeni nalog može izdati samo za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti u slučaju postojanosti te opasnosti (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 58. i navedena sudska praksa).
- 73 U pogledu cilja sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela Sud je istaknuo da, u skladu s načelom proporcionalnosti, samo borba protiv teških kaznenih djela i sprečavanje ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti mogu opravdati ozbiljna zadiranja u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje, poput onih koja podrazumijeva zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. Stoga se samo zadiranja u navedena temeljna prava koja nisu ozbiljna mogu opravdati ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela općenito (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 59. i navedena sudska praksa).

74 Što se tiče cilja borbe protiv teških kaznenih djela, Sud je presudio da nacionalno zakonodavstvo kojim je u tu svrhu predviđeno opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji prekoračuje ono što je strogo nužno i ne može se smatrati opravdanim u demokratskom društvu. Naime, s obzirom na osjetljivost informacija koje mogu pružiti podaci o prometu i lokaciji, njihova povjerljivost ključna je za pravo na poštovanje privatnog života. Stoga, vodeći računa, s jedne strane, o odvratajućim učincima na ostvarenje temeljnih prava utvrđenih u člancima 7. i 11. Povelje i navedenih u točki 62. ove presude, do kojih može dovesti zadržavanje tih podataka, i, s druge strane, o ozbiljnosti zadiranja koje podrazumijeva takvo zadržavanje, ono mora biti iznimka u demokratskom društvu a ne pravilo, kao što to predviđa sustav uspostavljen Direktivom 2002/58, i ti podaci ne mogu biti predmet sustavnog i kontinuiranog zadržavanja. Taj se zaključak nameće čak i u pogledu ciljeva borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti kao i važnosti koju im treba priznati (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 65. i navedena sudska praksa).

75 Nasuprot tomu, Sud je pojasnio da se članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, ne protive zakonske mjere koje predviđaju, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti,

- ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje je ograničeno na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili na temelju zemljopisnog kriterija, za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti;
- opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno;
- opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i
- izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju odluke nadležnog tijela koja podliježe djelotvornom sudskom nadzoru, da u određenom trajanju hitno zadrže (*quick freeze*) podatke o prometu i lokaciji kojima ti pružatelji usluga raspolažu,

ako te mjere osiguravaju jasnim i preciznim pravilima da predmetno zadržavanje podataka podliježe poštovanju s time povezanih materijalnih i postupovnih uvjeta te da dotične osobe raspolažu djelotvornim jamstvima protiv rizika od zlouporabe (presude od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 168. i od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 67.).

*Mjera kojom se predviđa opće i neselektivno zadržavanje glavnine podataka o prometu i lokaciji u trajanju od nekoliko tjedana*

76 S obzirom na ta načelna razmatranja valja ispitati obilježja nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku koja iznosi sud koji je uputio zahtjev.

77 Kao prvo, kad je riječ o opsegu zadržanih podataka, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se, u okviru pružanja telefonskih usluga, obveza zadržavanja predviđena tim propisom odnosi, među ostalim, na podatke potrebne za određivanje izvora komunikacije i njezina odredišta, datum i vrijeme početka i završetka komunikacije ili, u slučaju komunikacije tekstualnom, multimedijском ili sličnom porukom, trenutak slanja i primanja

poruke kao i, u slučaju korištenja mobitelom, na određivanje ćelija kojima su se koristili pozivatelj i primatelj poziva na početku komunikacije. U okviru pružanja usluga pristupa internetu, obveza zadržavanja odnosi se, među ostalim, na IP adresu dodijeljenu pretplatniku, datum i vrijeme početka i završetka korištenja internetom s dodijeljene IP adrese i, u slučaju korištenja pokretnom mrežom, na određivanje ćelija kojima se koristi prilikom uspostave internetske veze. Također valja zadržati podatke koji omogućuju utvrđivanje zemljopisne lokacije i smjerova maksimalnog dometa antena koje služe toj telefonskoj ćeliji.

- 78 Iako se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku isključuje obveza zadržavanja sadržaja komunikacije i podataka koji se odnose na posjećene internetske stranice i propisuje zadržavanje identiteta ćelije samo na početku komunikacije, valja primijetiti da isto vrijedi u biti za nacionalne propise kojima se prenosi Direktiva 2006/24 i o kojima je bila riječ u predmetima u kojima je donesena presuda od 6. listopada 2020. La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791). Međutim, unatoč tim ograničenjima, Sud je u toj presudi utvrdio da kategorije podataka zadržane na temelju navedene direktive i tih nacionalnih propisa mogu omogućiti izvođenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu dotičnih osoba, kao što su svakodnevne navike, mjesta trajnog ili privremenog boravka, dnevna kretanja ili ostalo, obavljane aktivnosti, društveni odnosi tih osoba i društveni krugovi u kojima se kreću i osobito omogućiti načine za uspostavu profila tih osoba.
- 79 Štoviše, valja utvrditi da iako propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne obuhvaća podatke koji se odnose na posjećene internetske stranice, on ipak predviđa zadržavanje IP adresa. Budući da se te adrese mogu upotrijebiti, među ostalim, za iscrpno praćenje tijeka kretanja korisnika interneta prilikom pregledavanja i, stoga, njegove internetske aktivnosti, ti podaci omogućuju da se utvrdi njegov detaljan profil. Stoga zadržavanje i analiza navedenih IP adresa koja zahtijeva takvo praćenje čine ozbiljna zadiranja u temeljna prava korisnika interneta utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 153.).
- 80 Osim toga i kao što je to navelo društvo SpaceNet u svojim pisanim očitovanjima, podaci u vezi s uslugama elektroničke pošte, iako nisu obuhvaćeni obvezom zadržavanja predviđenom propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, čine samo neznatan dio podataka o kojima je riječ.
- 81 Tako, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točki 60. svojeg mišljenja, obveza zadržavanja predviđena nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaća znatan skup podataka o prometu i lokaciji koji u bitnome odgovara onima koji su doveli do stvaranja ustaljene sudske prakse iz točke 78. ove presude.
- 82 Štoviše, u odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi, njemačka vlada pojasnila je da je samo 1300 subjekata upisano na popis osoba, tijela ili organizacija društvene ili vjerske prirode čiji se podaci u vezi s elektroničkom komunikacijom ne zadržavaju na temelju članka 99. stavka 2. i članka 113.b stavka 6. TKG-a što očito čini manji dio svih korisnika telekomunikacijskih usluga u Njemačkoj čiji su podaci obuhvaćeni obvezom zadržavanja predviđenom nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku. Tako se zadržavaju, među ostalim, podaci korisnika koji podliježu profesionalnoj tajni kao što su odvjetnici, liječnici i novinari.
- 83 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku stoga proizlazi da se zadržavanje podataka o prometu i lokaciji predviđeno tim nacionalnim propisom odnosi na gotovo cjelokupno stanovništvo a da se one, čak ni neizravno, ne nalaze u situaciji koja bi mogla dovesti do kaznenog progona. Jednako tako, taj nacionalni propis propisuje bezrazložno, opće i – s

osobnog, vremenskog i geografskog gledišta – neselektivno zadržavanje glavnine podataka o prometu i lokaciji čiji opseg u bitnome odgovara onom podataka koji su zadržani u predmetima koji su doveli do stvaranja sudske prakse iz točke 78. ove presude.

- 84 Prema tome, s obzirom na sudsku praksu iz točke 75. ove presude, obveza zadržavanja podataka poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može se smatrati ciljanim zadržavanjem podataka, suprotno onomu što tvrdi njemačka vlada.
- 85 Kao drugo, kad je riječ o trajanju zadržavanja podataka, iz članka 15. stavka 1. druge rečenice Direktive 2002/58 proizlazi da je trajanje zadržavanja predviđeno nacionalnom mjerom kojom se propisuje obveza općeg i neselektivnog zadržavanja doista jedan od relevantnih čimbenika u svrhu određivanja toga protivi li se pravu Unije takva mjera pri čemu se navedenom rečenicom zahtijeva da je to trajanje „ograničeno”.
- 86 U ovom je slučaju točno da su ta trajanja, u skladu s člankom 113.b stavkom 1. TKG-a, koja za podatke o lokaciji iznose četiri tjedna a za ostale podatke deset tjedana, znatno kraća od onih predviđenih nacionalnim propisima kojima se propisuje obveza općeg i neselektivnog zadržavanja koje je Sud razmatrao u presudama od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970), od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791) i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.* (C-140/20, EU:C:2022:258).
- 87 Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 61. ove presude, ozbiljnost zadiranja proizlazi iz opasnosti da zadržani podaci u cjelini, osobito s obzirom na njihov broj i raznovrsnost, omogućuju izvođenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu osobe ili osoba čiji su podaci zadržani i, osobito, omogućuju načine uspostave profila dotične osobe ili osoba, što također čini osjetljivu informaciju s obzirom na poštovanje privatnog života kao i sâm sadržaj komunikacije.
- 88 Prema tome, zadržavanje podataka o prometu ili lokaciji, koji mogu pružiti informacije o komunikacijama koje je korisnik izvršio sredstvom elektroničke komunikacije ili o lokaciji terminalne opreme kojom se koristi, u svakom je slučaju ozbiljno, neovisno o trajanju razdoblja zadržavanja, količini ili prirodi zadržanih podataka kada taj skup podataka može omogućiti donošenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu dotične osobe ili osoba (vidjeti, kad je riječ o pristupu takvim podacima, presudu od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur* (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 39.).
- 89 U tom pogledu čak i zadržavanje ograničene količine podataka o prometu ili lokaciji ili zadržavanje tih podataka na kratko razdoblje može pružiti vrlo precizne informacije o privatnom životu korisnika sredstva elektroničke komunikacije. Usto, količina dostupnih podataka i veoma precizne informacije o privatnom životu dotične osobe koje iz njih proizlaze okolnosti su koje se mogu ocijeniti tek nakon pristupa navedenim podacima. Međutim, zadiranje koje je posljedica zadržavanja navedenih podataka nužno nastupa prije nego što se može pristupiti podacima i informacijama koje iz njih proizlaze. Stoga se ocjena ozbiljnosti zadiranja koje čini zadržavanje nužno izvršava s obzirom na rizik koji je općenito svojstven kategoriji zadržanih podataka za privatni život dotičnih osoba, a da pritom nije važno znati jesu li informacije o privatnom životu koje iz njih proizlaze u konkretnom slučaju osjetljive (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur* (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 40.).

- 90 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 77. ove presude i kao što je to potvrđeno na raspravi, skup podataka o prometu i lokaciji zadržan tijekom deset odnosno četiri tjedna može omogućiti izvođenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu osoba čiji se podaci zadržavaju, kao što su svakodnevne navike, mjesta stalnog ili privremenog boravka, obavljane aktivnosti, društveni odnosi tih osoba i društveni krugovi u kojima se kreću te, osobito, uspostavu profila navedenih osoba.
- 91 Kao treće, kad je riječ o jamstvima koja su predviđena nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, koja su namijenjena zaštiti zadržanih podataka od zlouporabe i svakog nezakonitog pristupa, valja navesti da zadržavanje tih podataka i pristup njima čine, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 60. ove presude, zasebna zadiranja u temeljna prava zajamčena člancima 7. i 11. Povelje, koja na temelju njezina članka 52. stavka 1. zahtijevaju zasebno opravdanje. Iz toga proizlazi da nacionalno zakonodavstvo kojim se osigurava potpuno poštovanje uvjeta koji proizlaze iz sudske prakse kojom je tumačena Direktiva 2002/58 u području pristupa zadržanim podacima ne može po svojoj prirodi ograničiti kao ni otkloniti ozbiljno zadiranje, koje proizlazi iz općeg zadržavanja tih podataka predviđenog tim nacionalnim zakonodavstvom, u prava zajamčena člancima 5. i 6. te direktive i temeljnim pravima koja se tim člancima konkretiziraju (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 47.).
- 92 Kao četvrto i posljednje, kad je riječ o argumentu Europske komisije u skladu s kojim se osobito teška kaznena djela mogu izjednačiti s prijetnjom za nacionalnu sigurnost, Sud je već presudio da cilj zaštite nacionalne sigurnosti odgovara primarnom interesu zaštite temeljnih državnih funkcija i temeljnih interesa društva sprečavanjem i kažnjavanjem aktivnosti koje mogu ozbiljno poremetiti ustavne, političke, gospodarske ili društvene strukture određene zemlje, a osobito izravno ugroziti društvo, stanovništvo ili državu kao takvu, kao što su to terorističke aktivnosti (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 61. i navedena sudska praksa).
- 93 Za razliku od kaznenih djela, čak i osobito teških, prijetnja za nacionalnu sigurnost mora biti stvarna i trenutačna ili barem predvidljiva, što pretpostavlja nastupanje okolnosti koje su dovoljno konkretne kako bi se mogla opravdati opća i neselektivna mjera zadržavanja podataka o prometu i lokaciji tijekom određenog razdoblja. Takva se prijetnja stoga razlikuje po svojoj prirodi, težini i posebnosti okolnosti koje je čine, od općeg i stalnog rizika nastanka napetosti ili poremećaja, čak i teških, glede javne sigurnosti ili počinjenja teških kaznenih djela (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 94 Tako se kaznena djela, čak ni osobito teška, ne mogu izjednačiti s prijetnjom za nacionalnu sigurnost. Naime, takvim izjednačavanjem mogla bi se unijeti međukategorija između nacionalne i javne sigurnosti, kako bi se na drugu kategoriju mogli primijeniti zahtjevi koji su svojstveni prvoj (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 63.).

*Mjere kojima se predviđa ciljano zadržavanje, hitno zadržavanje ili zadržavanje IP adresa*

- 95 Nekoliko vlada, među kojima i francuska, ističe kako samo opće i neselektivno zadržavanje omogućuje učinkovito ostvarivanje ciljeva na koje se odnose mjere zadržavanja pri čemu njemačka vlada u biti ističe da takav zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da države članice mogu primijeniti mjere ciljanog i hitnog zadržavanja iz točke 75. ove presude.

- 96 U tom pogledu, valja istaknuti, kao prvo, da učinkovitost kaznenog progona općenito ne ovisi o samo jednom instrumentu istrage, nego o svim instrumentima istrage kojima nadležna nacionalna tijela raspolažu u tu svrhu (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 69.).
- 97 Kao drugo, članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, kako ga tumači sudska praksa koja se navodi u točki 75. ove presude, omogućuje državama članicama da u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti donesu ne samo mjere kojima se uspostavljaju ciljano i hitno zadržavanje, nego i mjere kojima se predviđa opće i neselektivno zadržavanje, s jedne strane, podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava i, s druge strane, IP adresa dodijeljenih izvoru veze (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 70.).
- 98 U tom pogledu nesporno je da zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava može doprinijeti borbi protiv teških kaznenih djela ako ti podaci omogućavaju otkrivanje identiteta osoba koje su se koristile takvim sredstvima u vezi s pripremom ili počinjenjem djela koje je teško kazneno djelo (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 71.).
- 99 Direktivi 2002/58 ne protivi se, u svrhu općenite borbe protiv kriminala, opće zadržavanje podataka o građanskom identitetu. U tim okolnostima valja pojasniti da se ni toj direktivi ni bilo kojem drugom aktu prava Unije ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje za cilj ima borbu protiv teških kaznenih djela, u skladu s kojim je kupnja sredstva elektroničke komunikacije poput prepaid SIM kartice uvjetovana provjerom službenih dokumenata kojima se utvrđuje identitet kupca te registracijom informacija koje iz toga proizlaze, a koju provodi prodavatelj, pri čemu je on prema potrebi nadležnim nacionalnim tijelima dužan dati pristup tim informacijama (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 72.).
- 100 Osim toga, valja podsjetiti na to da je opće zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze ozbiljno zadiranje u temeljna prava iz članka 7. i 8. Povelje jer te IP adrese mogu omogućiti donošenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu korisnika predmetnog sredstva elektroničke komunikacije i ono može imati odvratajući učinak na ostvarivanje slobode izražavanja zajamčene njezinim člankom 11. Međutim, kad je riječ o takvom zadržavanju, Sud je utvrdio da u svrhu nužnog usklađivanja između legitimnih prava i interesa o kojima je riječ, koje se zahtijeva sudskom praksom iz točaka 65. do 68. ove presude, valja uzeti u obzir činjenicu da, u slučaju kaznenog djela počinjenog na internetu i, osobito u slučajevima nabavljanja, širenja, prijenosa ili stavljanja na raspolaganje na internetu dječje pornografije u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2011/93/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije, te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/68/PUP (SL 2011., L 335, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 261. i ispravak SL 2018., L 128, str. 22.), IP adresa može biti jedino istražno sredstvo kojim se može utvrditi identitet osobe kojoj je ta adresa dodijeljena u trenutku počinjenja tog kaznenog djela (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 73.).
- 101 U tim okolnostima, iako je točno da bi se zakonska mjera koja predviđa zadržavanje IP adresa svih fizičkih osoba koje su vlasnici terminalne opreme s koje se može obavljati pristup internetu odnosila na osobe koje na prvi pogled nisu povezane – u smislu sudske prakse navedene u točki 70. ove presude – s ciljevima koji se žele postići i da korisnici interneta imaju, u skladu s



onim što je utvrđeno u točki 54. ove presude, pravo, u skladu s člancima 7. i 8. Povelje, očekivati da se njihov identitet načelno neće otkriti, za zakonsku mjeru koja predviđa opće i neselektivno zadržavanje samo IP adresa dodijeljenih izvoru veze načelno ne proizlazi da je suprotna članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, pod uvjetom da ta mogućnost podliježe strogom poštovanju materijalnih i postupovnih uvjeta kojima se mora urediti upotreba tih podataka (presuda od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 155.).

- 102 S obzirom na ozbiljnost zadiranja u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje koje podrazumijeva to zadržavanje, samo borba protiv teških kaznenih djela i sprečavanje ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti mogu, kao i zaštita nacionalne sigurnosti, opravdati to zadiranje. Usto, trajanje zadržavanja ne može prekoračiti ono što je strogo nužno s obzirom na cilj koji se želi postići. Naposljetku, mjerom te naravi moraju se predvidjeti strogi uvjeti i jamstva glede korištenja tih podataka, osobito putem praćenja, s obzirom na komunikacije i aktivnosti koje dotične osobe obavljaju na internetu (presuda od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 156.).
- 103 Tako, protivno onomu što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, ne postoji nesuglasje između točaka 155. i 168. presude od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791). Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točkama 81. i 82. svojeg mišljenja, iz točke 155. u vezi s točkama 156. i 168. te presude jasno proizlazi da, uz zaštitu nacionalne sigurnosti, samo suzbijanje teških kaznenih djela i sprečavanje ozbiljnih prijetnji za javnu sigurnost mogu opravdati opće zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru komunikacije neovisno o tomu mogu li dotične osobe biti, barem na posredan način, povezane ciljevima koje se nastoji ostvariti.
- 104 Kao treće, što se tiče zakonskih mjera kojima se propisuje ciljano i hitno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, određeni navodi država članica u pogledu takvih mjera pokazuju uže poimanje dosega tih mjera od onog prihvaćenog sudskom praksom koja se navodi u točki 75. ove presude. Naime, iako u skladu s onim što je navedeno u točki 57. ove presude, te mjere zadržavanja moraju biti iznimke u sustavu uspostavljenom Direktivom 2002/58, ona, u vezi s temeljnim pravima utvrđenima u člancima 7., 8. i 11. te u članku 52. stavku 1. Povelje, mogućnost izdavanja naloga kojim se nalaže ciljano zadržavanje ne uvjetuje time da unaprijed budu poznata mjesta na kojima bi se moglo počinuti teško kazneno djelo ni osobe osumnjičene za sudjelovanje u takvom djelu. Također, navedenom direktivom ne zahtijeva se da nalog kojim se nalaže hitno zadržavanje bude ograničen na osumnjičenike kojima je identitet utvrđen prije izdavanja takvog naloga (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 75.).
- 105 Kao prvo, što se tiče ciljanog zadržavanja, Sud je presudio da se članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58 ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje se temelji na objektivnim elementima koji omogućuju obuhvaćanje, s jedne strane, osoba čiji podaci o prometu i lokaciji mogu otkriti vezu, makar i posrednu, s teškim kaznenim djelima, doprinošenje borbi protiv teških kaznenih djela ili sprečavanje ozbiljne opasnosti za javnu sigurnost ili pak opasnosti za nacionalnu sigurnost (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 106 Sud je u tom pogledu pojasnio da, iako se takvi objektivni elementi mogu razlikovati ovisno o mjerama donesenima s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela, tako obuhvaćene osobe mogu biti, među ostalim, one za koje je prethodno utvrđeno u okviru

primjenjivih nacionalnih postupaka i na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija da su prijetnja javnoj sigurnosti ili nacionalnoj sigurnosti predmetne države članice (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 77.)

- 107 Države članice tako mogu osobito poduzeti mjere zadržavanja u pogledu osoba koje su na temelju takve identifikacije predmet istrage ili drugih mjera nadzora koje su u tijeku ili upisa u nacionalnu kazvenu evidenciju u kojoj se navodi prethodna osuda za teška kaznena djela koja mogu uključivati povećani rizik od ponavljanja. Ako se takva identifikacija zasniva na objektivnim i nediskriminatornim elementima, određenima nacionalnim pravom, ciljano zadržavanje koje obuhvaća tako identificirane osobe opravdano je (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 78.).
- 108 S druge strane, mjera ciljanog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji može se, ovisno o odabiru nacionalnog zakonodavca i uz strogo poštovanje načela proporcionalnosti, također zasnivati na zemljopisnom kriteriju kad nadležna nacionalna tijela na temelju objektivnih i nediskriminatornih elemenata utvrde da na jednom ili više zemljopisnih područja postoji situacija koju obilježava povećana opasnost od pripremanja ili počinjenja teških kaznenih djela. Ta područja mogu biti, među ostalim, mjesta koja obilježava velik broj teških kaznenih djela, mjesta koja su osobito izložena počinjenju teških kaznenih djela, poput mjesta ili infrastrukture koje redovito posjećuje vrlo velik broj osoba, ili pak strateška mjesta poput zračnih luka, kolodvora, morskih luka ili naplatnih postaja (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 79. i navedena sudska praksa).
- 109 Valja naglasiti da, u skladu s tom sudskom praksom, nadležna nacionalna tijela za područja iz prethodne točke mogu odrediti mjeru ciljanog zadržavanja na temelju zemljopisnog kriterija poput, među ostalim, prosječne stope kriminaliteta u nekom zemljopisnom području, a da pritom ne raspolažu nužno konkretnim indicijama o pripremanju ili počinjenju teških kaznenih djela u predmetnim područjima. Budući da se ciljano zadržavanje na temelju takvog kriterija može odnositi, ovisno o obuhvaćenim teškim kaznenim djelima i situaciji predmetnih država članica, istodobno na mjesta koja obilježava povećani broj teških kaznenih djela i na mjesta koja su osobito izložena počinjenju takvih djela, ono načelno nije takvo da može dovesti do diskriminacije jer kriterij koji se temelji na prosječnoj stopi teških kaznenih djela nema sam po sebi nikakvu vezu s potencijalno diskriminatornim elementima (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 80.).
- 110 Usto i prije svega, mjera ciljanog zadržavanja koja obuhvaća mjesta ili infrastrukturu u koje često zalazi veći broj osoba ili strateška mjesta poput zračnih luka, kolodvora, morskih luka ili naplatnih postaja, omogućava nadležnim tijelima da prikupe podatke o prometu, i osobito, podatke o lokaciji svih osoba koje u određenom trenutku koriste sredstvo elektroničke komunikacije u nekom od tih mjesta. Stoga takva mjera ciljanog zadržavanja može omogućiti navedenim tijelima da pristupom tako zadržanim podacima dobiju informacije o prisutnosti tih osoba u mjestima ili zemljopisnim područjima obuhvaćenima tom mjerom te njihovim kretanjima između ili unutar njih i da iz tih podataka, u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela, izvedu zaključke o njihovoj prisutnosti i aktivnosti u tim mjestima ili tim zemljopisnim područjima u određenom trenutku tijekom razdoblja zadržavanja (presuda od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 81.).
- 111 Također valja istaknuti da se zemljopisna područja obuhvaćena takvim ciljanim zadržavanjem mogu prema potrebi promijeniti ovisno o promjeni uvjeta koji su opravdali njihov odabir, čime se omogućava reakcija na razvoj borbe protiv teških kaznenih djela. Naime, Sud je već presudio

da trajanje mjera ciljanog zadržavanja opisanih u točkama 105. do 110. ove presude ne može prekoračiti ono što je strogo nužno s obzirom na cilj koji se želi postići kao i na okolnosti koje ih opravdavaju, neovisno o mogućem produljenju zbog postojanosti potrebe za takvo zadržavanje (presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 151. i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 82.).

- 112 Što se tiče mogućnosti propisivanja zasebnih kriterija koji nisu osobni ili zemljopisni kriterij kako bi se provelo ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, ne može se isključiti da bi se drugi objektivni i nediskriminatorni kriteriji mogli uzeti u obzir kako bi se osiguralo da je doseg ciljanog zadržavanja ograničen na ono što je strogo nužno i uspostavila veza, barem posredna, između teških kaznenih djela i osoba čiji se podaci zadržavaju. Budući da se člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 obuhvaćaju zakonske mjere država članica, na njima je – a ne na Sudu – da odrede takve kriterije, pri čemu time ne može doći do ponovnog uvođenja općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 83.).
- 113 U svakom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 50. svojeg mišljenja, moguće postojanje poteškoća za precizno utvrđivanje slučajeva i uvjeta u kojima treba provesti ciljano zadržavanje ne može opravdati to da države članice, na način da iznimka postane pravilo, propišu opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 84.).
- 114 Kao drugo, što se tiče hitnog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji koje obrađuju i pohranjuju pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju članka 5., 6. i 9. Direktive 2002/58 ili na temelju zakonskih mjera donesenih na temelju članka 15. stavka 1. te direktive, valja podsjetiti na to da se takvi podaci načelno moraju, ovisno o slučaju, brisati ili anonimizirati na kraju zakonskih rokova u kojima se oni moraju obraditi i pohraniti u skladu s nacionalnim odredbama kojima se prenosi navedena direktiva. Međutim, Sud je presudio da, tijekom te obrade i pohrane može doći do situacija u kojima nastane potreba za zadržavanje navedenih podataka i nakon tih rokova radi rasvjetljavanja teških kaznenih djela ili prijetnji nacionalnoj sigurnosti, i to kako u situaciji u kojoj su ta kaznena djela ili te prijetnje već mogle biti utvrđene tako i u situaciji u kojoj se na kraju objektivnog ispitivanja svih relevantnih okolnosti može osnovano sumnjati u njihovo postojanje (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 85.).
- 115 U takvoj situaciji države članice mogu, s obzirom na potrebu da pomire predmetna legitimna prava i interese iz točki 65. do 68. ove presude, predvidjeti u zakonodavstvu donesenom na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 mogućnost da se posredstvom odluke nadležnog tijela, koja podliježe djelotvornom sudskom nadzoru, naloži pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da na određeno vrijeme hitno zadržavaju podatke o prometu i lokaciji kojima raspolažu (presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 163. i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.* C-140/20, EU:C:2022:258, t. 86.).
- 116 Budući da svrha takvog hitnog zadržavanja ne odgovara više svrsi u koju su podaci prvotno prikupljeni i zadržani te da se na temelju članka 8. stavka 2. Povelje svaka obrada podataka mora izvršiti u utvrđene svrhe, države članice u svojem zakonodavstvu moraju pojasniti u koju se svrhu podaci mogu hitno zadržavati. S obzirom na težinu zadiranja u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje do koje može dovesti takvo zadržavanje, samo borba protiv teških

kaznenih djela i, *a fortiori*, zaštita nacionalne sigurnosti mogu opravdati to zadiranje, pod uvjetom da ta mjera i pristup tako zadržanim podacima poštuju granice onoga što je strogo nužno, kao što je to navedeno u točkama 164. do 167. presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791) (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 87.).

- 117 Sud je pojasnio da se mjera zadržavanja takve prirode ne mora ograničiti na podatke osoba koje su prethodno identificirane kao osobe koje predstavljaju prijetnju za javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost predmetne države članice ili osoba koje su konkretno osumnjičene da su počinile teško kazneno djelo ili ugrozile nacionalnu sigurnost. Naime, prema mišljenju Suda, iako se poštuje okvir koji je utvrđen člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, te uzimajući u obzir razmatranja iz točke 70. ove presude, takva se mjera može, ovisno o odabiru nacionalnog zakonodavca i poštujući granice onoga što je strogo nužno, proširiti na podatke o prometu i lokaciji koji su povezani s osobama različitim od onih koje su osumnjičene da su planirale ili počinile teško kazneno djelo ili da su ugrozile nacionalnu sigurnost, pod uvjetom da ti podaci mogu, na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija, doprinijeti rasvjetljavanju takvog djela ili takve prijetnje nacionalnoj sigurnosti, poput podataka o žrtvi tog djela kao i njezinu društvenom ili poslovnom okruženju (presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 165. i od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 88.).
- 118 Stoga se zakonskom mjerom može dopustiti izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da provedu hitno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, osobito osoba s kojima je, prije nastanka ozbiljne prijetnje za javnu sigurnost ili počinjenja teških kaznenih djela, žrtva bila u kontaktu koristeći svoja sredstva elektroničke komunikacije (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 89.).
- 119 Takvo hitno zadržavanje može se, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točki 117. ove presude i pod istim uvjetima kao u toj točki, proširiti i na određena zemljopisna područja, poput mjesta počinjenja i pripreme kaznenog djela ili prijetnje nacionalnoj sigurnosti o kojoj je riječ. Valja pojasniti da predmet takve mjere mogu biti i podaci o prometu i lokaciji u vezi s mjestom u kojem je neka osoba, potencijalna žrtva teškog kaznenog djela, nestala, pod uvjetom da ta mjera i pristup tako zadržanim podacima poštuju granice onoga što je strogo nužno radi borbe protiv teških kaznenih djela ili zaštite nacionalne sigurnosti, poput onih navedenih u točkama 164. do 167. presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791) (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 90.).
- 120 Osim toga valja pojasniti da se članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58 ne protivi to da nadležna nacionalna tijela nalože mjeru hitnog zadržavanja već u prvom stadiju istrage o ozbiljnoj prijetnji javnoj sigurnosti ili o mogućem teškom kaznenom djelu, odnosno od trenutka od kojeg ta tijela mogu, u skladu s relevantnim odredbama nacionalnog prava, pokrenuti takvu istragu (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 91.).
- 121 Što se tiče raznovrsnih mjera zadržavanja podataka o prometu i lokaciji iz točke 75. ove presude, valja pojasniti da se te različite mjere mogu, ovisno o izboru nacionalnog zakonodavca i poštujući granice onoga što je strogo nužno, primijeniti zajedno. U tim okolnostima članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, kako ga tumači

sudska praksa koja proizlazi iz presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791), ne protivi se kombinacija tih mjera (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 92.).

- 122 Kao četvrto i posljednje, valja naglasiti da proporcionalnost mjera donesenih na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 zahtijeva, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda kako je sažeta u presudi od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791), poštovanje ne samo zahtjeva prikladnosti i nužnosti nego i zahtjeva u vezi s proporcionalnošću tih mjera u odnosu na postavljeni cilj (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 93.).
- 123 U tom kontekstu, treba podsjetiti na to da je Sud u točki 51. svoje presude od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i dr.* (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238) presudio da, iako je borba protiv teških kaznenih djela uistinu od primarne važnosti za jamstvo javne sigurnosti i iako njezina učinkovitost može u velikoj mjeri ovisiti o korištenju modernih tehnika istrage, takav cilj u općem interesu, koliko god bio temeljan, ne može sam po sebi opravdati da se mjera općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji, poput one uspostavljene Direktivom 2006/24, smatra nužnom (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 94.).
- 124 Također, Sud je u točki 145. presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791) pojasnio da čak i pozitivne obveze država članica koje mogu proizlaziti, ovisno o slučaju, iz članaka 3., 4. i 7. Povelje i koje se odnose, kao što je to navedeno u točki 64. ove presude, na uspostavu pravila koja omogućuju djelotvornu borbu protiv kaznenih djela, ne mogu imati za posljedicu to da opravdaju toliko ozbiljna zadiranja, kao što su ona proizišla iz nacionalnog zakonodavstva kojim je predviđeno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje, i to gotovo cijelog stanovništva, a da pritom podaci dotičnih osoba ne mogu otkriti vezu, barem posrednu, s ciljem koji se nastoji postići (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 95.).
- 125 Usto, presude ESLJP-a od 25. svibnja 2021., *Big Brother Watch i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine* (CE:ECHR:2021:0525JUD005817013) i od 25. svibnja 2021., *Centrum för Rättvisa protiv Švedske* (CE:ECHR:2021:0525JUD 003525208), na koje su se pozivale neke vlade na raspravi za iznošenje tvrdnje da se EKLJP-u ne protive nacionalni propisi koji u biti predviđaju opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, ne dovode u pitanje tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 koje proizlazi iz prethodnih razmatranja. Naime, u tim je presudama bila riječ o masovnom presretanju podataka u vezi s međunarodnom komunikacijom. Tako se, kao što je to Komisija istaknula na raspravi, Europski sud za ljudska prava u navedenim presudama nije izjasnio o tome je li opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji na nacionalnom području kao ni masovno presretanje tih podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraživanja teških kaznenih djela u skladu s EKLJP-om. U svakom slučaju, valja podsjetiti na to da se člankom 52. stavkom 3. Povelje nastoji osigurati nužna usklađenost između prava sadržanih u njoj i odgovarajućih prava zajamčenih EKLJP-om, a da se pritom ne ugrožava autonomija prava Unije i Suda Europske unije tako da o odgovarajućim pravima iz EKLJP-a u svrhu tumačenja Povelje treba voditi računa samo kao o minimalnoj razini zaštite (presuda od 17. prosinca 2020., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr.*, C-336/19, EU:C:2020:1031, t. 56.).

*Pristup podacima koji su bili predmet općeg i neselektivnog zadržavanja*

- 126 Danska vlada tvrdila je na raspravi da nadležna nacionalna tijela radi borbe protiv teških kaznenih djela moraju imati mogućnost pristupa podacima o prometu i lokaciji koji su bili predmet općeg i neselektivnog zadržavanja, u skladu sa sudskom praksom proizišlom iz presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 135. do 139.), kako bi se suočila s ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost koja jest stvarna i trenutačna ili predvidljiva.
- 127 Najprije valja istaknuti da bi činjenica dopuštanja pristupa podacima o prometu i lokaciji koji su bili predmet općeg i neselektivnog zadržavanja radi borbe protiv teških kaznenih djela, činila taj pristup ovisnim o okolnostima koje nisu povezane s tim ciljem, ovisno o tomu postoji li u predmetnoj državi članici ozbiljna prijetnja nacionalnoj sigurnosti poput one iz prethodne točke, iako u pogledu samog cilja borbe protiv teških kaznenih djela koji mora opravdavati zadržavanje tih podataka i pristup njima ništa ne opravdava različito postupanje, osobito između država članica (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 97.).
- 128 Kao što je to Sud već presudio, pristup podacima o prometu i lokaciji koje su pružatelji usluga elektroničkih komunikacija zadržali primjenom mjere poduzete na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, koji se mora odvijati uz potpuno poštovanje uvjeta koji proizlaze iz sudske prakse kojom je protumačena ta direktiva, može se načelno opravdati samo ciljem od općeg interesa glede kojeg je to zadržavanje naloženo tim pružateljima. Drukčije vrijedi samo ako važnost cilja koji se ostvaruje pristupom nadilazi važnost cilja kojim se opravdalo zadržavanje (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 98.).
- 129 Međutim, argumentacija danske vlade odnosi se na situaciju u kojoj je cilj zahtjeva za planirani pristup, odnosno borba protiv teških kaznenih djela, u hijerarhiji ciljeva od općeg interesa manje važan cilj od onoga kojim se opravdava zadržavanje, odnosno od cilja zaštite nacionalne sigurnosti. Dopustiti pristup zadržanim podacima u takvoj situaciji bilo bi protivno toj hijerarhiji ciljeva od općeg interesa koja se navodi u prethodnoj točki te u točkama 68., 71., 72. i 73. ove presude (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 99.).
- 130 Usto i prije svega, u skladu sa sudskom praksom koja se navodi u točki 74. ove presude, podaci o prometu i lokaciji ne mogu biti predmet općeg i neselektivnog zadržavanja u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela te se, slijedom toga, ne može opravdati pristup tim podacima u tu svrhu. Međutim, ako su ti podaci iznimno bili predmet općeg i neselektivnog zadržavanja u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti protiv prijetnje koja jest stvarna i trenutačna ili predvidljiva, pod uvjetima iz točke 71. ove presude, nacionalna tijela nadležna za kaznene istrage ne mogu pristupiti navedenim podacima u okviru kaznenog progona, a da se pritom zabrani provedbe takvog zadržavanja u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela ne oduzme svaki koristan učinak, na što se podsjeća u navedenoj točki 74. (presuda od 5. travnja 2022., *Commissioner of An Garda Síochána i dr.*, C-140/20, EU:C:2022:258, t. 100.).
- 131 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prethodno pitanje valja odgovoriti tako da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalne zakonske mjere kojima se preventivno, u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, predviđa

opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. Nasuprot tomu, navedeni članak 15. stavak 1., u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protive nacionalne zakonske mjere koje:

- omogućuju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da provedu opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, u situacijama u kojima je predmetna država članica suočena s ozbiljnom prijetnjom nacionalnoj sigurnosti koja se pokazala stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom, pri čemu odluka kojom je predviđen taj nalog može biti predmet djelotvornog nadzora koji provodi sud ili neovisno upravno tijelo čija odluka ima obvezujući učinak, a kojim se nastoji provjeriti postoji li jedna od tih situacija i poštuju li se uvjeti i jamstva koja se moraju predvidjeti i pri čemu se navedeni nalog može izdati samo za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti u slučaju postojanosti te prijetnje;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje se na temelju objektivnih i nediskriminatornih elemenata, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili pomoću zemljopisnog kriterija, određuje za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv kaznenih djela i zaštite javne sigurnosti, opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i
- omogućuju, u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i, *a fortiori*, zaštite nacionalne sigurnosti, izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga u obliku odluke nadležnog tijela koja podliježe djelotvornom sudskom nadzoru, da u određenom trajanju provedu hitno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji kojima ti pružatelji usluga raspolažu,

ako te mjere jasnim i preciznim pravilima osiguravaju da predmetno zadržavanje podataka podliježe poštovanju s time povezanih materijalnih i postupovnih uvjeta te da dotične osobe raspolažu djelotvornim jamstvima protiv opasnosti zlouporabe.

## Troškovi

- 132 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), kako je**

izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

treba tumačiti na način da mu se:

protive nacionalne zakonske mjere kojima se preventivno, u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji;

ne protive nacionalne zakonske mjere koje:

- omogućuju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da provedu opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, u situacijama u kojima je predmetna država članica suočena s ozbiljnom prijetnjom nacionalnoj sigurnosti koja se pokazala stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom, pri čemu odluka kojom je predviđen taj nalog može biti predmet djelotvornog nadzora koji provodi sud ili neovisno upravno tijelo čija odluka ima obvezujući učinak, a kojim se nastoji provjeriti postoji li jedna od tih situacija i poštuju li se uvjeti i jamstva koja se moraju predvidjeti i pri čemu se navedeni nalog može izdati samo za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti u slučaju postojanosti te prijetnje;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje se na temelju objektivnih i nediskriminatornih elemenata, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili pomoću zemljopisnog kriterija, određuje za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno, ali se može produljiti;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje čije je trajanje ograničeno na strogo nužno;
- predviđaju, u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, borbe protiv kaznenih djela i zaštite javne sigurnosti, opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i
- omogućuju, u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i, *a fortiori*, zaštite nacionalne sigurnosti, izdavanje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga u obliku odluke nadležnog tijela koja podliježe djelotvornom sudskom nadzoru, da u određenom trajanju provedu hitno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji kojima ti pružatelji usluga raspolažu,

ako te mjere jasnim i preciznim pravilima osiguravaju da predmetno zadržavanje podataka podliježe poštovanju s time povezanih materijalnih i postupovnih uvjeta te da dotične osobe raspolažu djelotvornim jamstvima protiv opasnosti zlouporabe.

Potpisi