



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

5. travnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka u sektoru elektroničke komunikacije – Povjerljivost komunikacija – Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji – Pristup zadržanim podacima – Naknadni sudski nadzor – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 11. i članak 52. stavak 1. – Mogućnost za nacionalni sud da vremenski ograniči utvrđenje nevaljanosti nacionalnog zakonodavstva neusklađenog s pravom Unije – Isključenost”

U predmetu C-140/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska), odlukom od 25. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio istoga dana, u postupku

G. D.

protiv

Commissioner of An Garda Síochána,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Attorney General,

SUD (veliko vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

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

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu G. D., J. Dunphy, *solicitor*, R. Kennedy i R. Farrell, *SC*, i K. McCormack, *BL*,
- za Commissionera of An Garda Síochána, Ministera for Communications, Energy and Natural Resources i Attorney Generala, M. Browne, S. Purcell, C. Stone, J. Quaney i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Guerina i P. Gallaghera, *SC*, D. Fennellyja i L. Dwyer, *BL*,
- za belgijsku vladu, P. Cottin i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Vanpraeta, *advocaat*,
- za češku vladu, M. Smolek, O. Serdula i J. Vláčil, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen i M. Wolff, a zatim M. Wolff i V. Jørgensen, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, A. Kalbus i M. Kriisa, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, E. de Moustier, A. Daniel, D. Dubois, T. Stéhelin i J. Illouz, u svojstvu agenata,
- za ciparsku vladu, I. Neophytou, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, C. S. Schillemans, K. Bulterman i A. Hanje, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna i J. Sawicka, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa i I. Oliveira, u svojstvu agenata,
- za finsku vladu, M. Pere i A. Laine, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, O. Simonsson, J. Lundberg, H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shabsavan Eriksson i H. Eklinder, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, S. L. Kaléda, H. Kranenborg, M. Wasmeier i F. Wilman, u svojstvu agenata,
- za Europskog nadzornika za zaštitu podataka, D. Nardi, N. Stolič, K. Ujazdowski i A. Buchta, u svojstvu agenata,

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

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi 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 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe G. D., s jedne strane, i Commissionera of An Garda Síochána (ravnatelj državne policije, Irska), Ministera for Communications, Energy and Natural Resources (ministar za komunikacije, energiju i prirodne resurse, Irska) i Attorney Generala, s druge strane, o valjanosti Communications (Retention of Data) Acta 2011 (Zakon o komunikacijama (zadržavanje podataka) iz 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2011.)).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 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. [te Povelje].
 - [...]
 - (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/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.)], ova Direktiva ne obuhvaća pitanja zaštite temeljnih prava i sloboda koje se odnose na aktivnosti koje nisu uređene pravom [Unije]. 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. studenog 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.”

4 Člankom 1. Direktive 2002/58, naslovljenim „Područje primjene i cilj”, određuje 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 [Europskoj uniji].

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. Ugovora o Europskoj uniji, 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.”

5 U skladu s člankom 2. Direktive 2002/58, 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;

[...]

6 Člankom 3. Direktive 2002/58, naslovljenim „Usluge”, predviđa se:

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

7 U skladu s člankom 5. Direktive 2002/58, 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, prisluškivanje, 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 prijena 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.”

8 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 prijena 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.

[...]”

- 9 Člankom 9. te direktive, naslovljenim „Podaci o lokaciji koji nisu podaci o prometu” u stavku 1. predviđa se:

„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. [...]”

- 10 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 koji 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 [Unije], uključujući ona iz članka 6. stavaka 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji.”

Irsko pravo

- 11 Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, Zakon iz 2011. donesen je radi prenošenja Direktive 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.) u irski pravni poredak.

- 12 Člankom 1. Zakona iz 2011. pojam „podaci” definira se kao „podaci koji se odnose na promet ili lokaciju i povezani podaci potrebni za identifikaciju pretplatnika ili korisnika” a pojam „teško kazneno djelo” kao kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora od najmanje pet godina, kao i ostala kaznena djela navedena u Prilogu I. tom zakonu.
- 13 Člankom 3. stavkom 1. navedenog zakona obvezuje se sve pružatelje elektroničkih komunikacijskih usluga da zadrže podatke iz njegova Priloga I. dijela 1. dvije godine a podatke iz Priloga II. dijela 2. godinu dana.
- 14 Prilogom II. dijelom 1. tog zakona obuhvaćeni su, među ostalim, podaci vezani za telefoniju u nepokretnoj mreži i pokretnu telefoniju koji omogućavaju utvrđivanje izvora, odredišta te datuma i vremena početka i završetka komunikacije, vrste komunikacije, kao i vrstu i zemljopisni položaj korištene komunikacijske opreme. Osobito, točkom 6. tog Priloga II. dijela 1. propisuje se zadržavanje podataka potrebnih za lokalizaciju sredstva pokretnih elektroničkih komunikacija, a ti podaci su, s jedne strane, ID ćelije i, s druge strane, podaci kojima se identificira zemljopisna lokacija ćelija navođenjem njihovih lokacijskih oznaka (ID ćelije) tijekom razdoblja za koje se podaci o komunikaciji zadržavaju.
- 15 Prilog II. dio 2. Zakona iz 2011. odnosi se na podatke u vezi s pristupom internetu, elektroničkoj pošti i internetskoj telefoniji te obuhvaća, među ostalim, identifikacijske brojeve i brojeve telefona, IP adrese te dan i sat početka i završetka komunikacije. Sadržaj komunikacije nije obuhvaćen tom vrstom podataka.
- 16 Na temelju članaka 4. i 5. Zakona iz 2011., pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga moraju poduzeti određene mjere kako bi osigurali da se podaci zaštite od neovlaštenog pristupa.
- 17 Člankom 6. tog zakona, kojim se propisuju uvjeti u kojima se može podnijeti zahtjev za pristup, u stavku 1. određuje se:
- „Službenik državne policije čiji rang ne može biti niži od glavnog policijskog inspektora može zatražiti od pružatelja usluga da mu dostavi podatke koje je taj pružatelj usluga zadržao u skladu s člankom 3. ako taj službenik utvrdi da su predmetni podaci potrebni za:
- (a) sprečavanje, otkrivanje, istragu ili progon teškog kaznenog djela,
 - (b) zaštitu državne sigurnosti,
 - (c) zaštitu ljudskih života.”
- 18 Člankom 7. navedenog zakona pružatelje elektroničkih komunikacijskih usluga obvezuje se da ispune zahtjeve iz članka 6. tog zakona.
- 19 Dio mehanizama nadzora odluke službenika državne policije navedenog u stavku 6. Zakona iz 2011. čine postupak povodom pritužbi predviđen njegovim člankom 10. i postupak pred *designated judgeom* (imenovani sudac), u smislu članka 12. tog zakona, koji je zadužen za ispitivanje primjene odredaba navedenog zakona.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 Osoba G. D. osuđena je u ožujku 2015. na doživotnu kaznu zatvora zbog ubojstva osobe koja je u kolovozu 2012. nestala i čiji su posmrtni ostaci pronađeni tek u rujnu 2013. U žalbi na svoju osudu dotična osoba prigovorila je sudu prvog stupnja, među ostalim, da je pogrešno prihvatio kao dokaze podatke o prometu i podatke o lokaciji u vezi s telefonskim pozivima zbog toga što Zakon iz 2011., koji uređuje zadržavanje tih podataka i na temelju kojeg su istražitelji državne policije imali pristup navedenim podacima, povređuje prava koje mu dodjeljuje pravo Unije. Ta žalba trenutačno je u tijeku.
- 21 Kako bi u okviru kaznenog postupka mogla pobijati dopuštenost navedenih dokaza, osoba G. D. pokrenula je pred High Courtom (Visoki sud, Irska) građanski postupak za utvrđenje nevaljanosti određenih odredaba Zakona iz 2011. Taj sud odlukom od 6. prosinca 2018. prihvatio je argumentaciju osobe G. D. i utvrdio da članak 6. stavak 1. točka (a) tog zakona nije u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7. i 8. te člankom 52. stavkom 1. Povelje. Protiv te odluke Irska je podnijela žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud, Irska), sudu koji je uputio zahtjev.
- 22 Kazneni postupak koji se vodi pred Courtom of appeal (Žalbeni sud, Irska) prekinut je do donošenja odluke suda koji je uputio zahtjev u okviru glavnog građanskog postupka.
- 23 Pred sudom koji je uputio zahtjev Irska je tvrdila da, kako bi se odredilo je li zadiranje u pravo na privatnost utvrđeno u članku 7. Povelje koje proizlazi iz zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji na temelju Zakona iz 2011. proporcionalno, valja ispitati ciljeve sustava uspostavljenog tim zakonom u cijelosti. Usto, prema mišljenju te države članice, navedenim zakonom uspostavljen je detaljan okvir kojim se uređuje pristup zadržanim podacima, na temelju kojih jedinica koja je unutar državne policije zadužena za prethodno ispitivanje zahtjeva za pristup uživa funkcionalnu neovisnost u odnosu na državnu policiju prilikom obavljanja svoje zadaće te stoga ispunjava zahtjev prethodnog nadzora koji izvršava neovisno upravno tijelo. Taj sustav nadzora upotpunjen je postupkom povodom pritužbe i sudskim nadzorom. Naposljetku, navedena država članica ističe da bi, ako bi se u konačnici utvrdilo da je Zakon iz 2011. protivan pravu Unije, svako utvrđenje koje bi iz toga izveo sud koji je uputio zahtjev trebalo, u pogledu njegovih vremenskih učinaka, vrijediti samo za ubuduće.
- 24 Osoba G. D. istaknula je pak da sustav općeg i neselektivnog zadržavanja podataka uspostavljen Zakonom iz 2011. te sustav pristupa tim podacima propisan tim zakonom nisu u skladu s pravom Unije, kako ga Sud tumači osobito u točki 120. presude od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970).
- 25 Sud koji je uputio zahtjev uvodno pojašnjava da je samo na njemu da ocijeni je li High Court (Visoki sud) ispravno presudio da članak 6. stavak 1. točka (a) Zakona iz 2011. nije u skladu s pravom Unije te da, nasuprot tomu, pitanje dopuštenosti dokaza istaknutih u okviru kaznenog postupka ulazi u isključivu nadležnost Court of appeala (Žalbeni sud), kojem je podnesena žalba protiv odluke o osudi.
- 26 U vezi s tim sud koji je uputio zahtjev dvoji prije svega o zahtjevima prava Unije u pogledu zadržavanja podataka u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela. U tom pogledu on u biti smatra da samo opće i neselektivno zadržavanje podataka u vezi s prometom i podataka o lokaciji omogućava učinkovitu borbu protiv teških kaznenih djela, što ciljano i hitno zadržavanje (*quick freeze*) ne omogućavaju. Što se tiče ciljanog zadržavanja, sud koji je uputio zahtjev dvoji o

mogućnosti obuhvaćanja određenih skupina ili zemljopisnih područja u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela, s obzirom na to da određena teška kaznena djela rijetko uključuju okolnosti koje su poznate nadležnim nacionalnim tijelima i koje im omogućuju da unaprijed posumnjaju u počinjenje kaznenog djela. Usto, ciljano zadržavanje moglo bi dovesti do diskriminacije. Što se tiče hitnog zadržavanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da je ono korisno samo u situacijama u kojima postoji osumnjičenik koji se može identificirati u ranom stadiju istrage.

- 27 Zatim, što se tiče pristupa podacima koje zadržavaju pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je državna policija u svojem sustavu uspostavila mehanizam samocertificiranja zahtjeva za pristup upućenih tim pružateljima. Tako iz elemenata podnesenih High Courtu (Visoki sud) proizlazi da je ravnatelj državne policije internom mjerom odlučio da zahtjeve za pristup podnesene na temelju Zakona iz 2011. mora centralizirano obrađivati samo jedan službenik državne policije, koji ima svojstvo glavnog policijskog inspektora, odnosno načelnik sigurnosno-obavještajnog odjela. Ako potonji utvrdi da su dotični podaci nužni za potrebe, osobito, sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona teškog kaznenog djela, on može uputiti zahtjev za pristup pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga. Osim toga, ravnatelj državne policije uspostavio je unutar nje samostalnu jedinicu naziva *Telecommunications Liaison Unit* (Jedinica za vezu s telekomunikacijama; u daljnjem tekstu: JVT), kako bi ona pružala potporu voditelju sigurnosno-obavještajnog odjela u izvršavanju njegovih dužnosti i kako bi djelovala kao jedinstvena točka za kontakt tim pružateljima usluga.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da je tijekom razdoblja obuhvaćenog kaznenom istragom otvorenom protiv osobe G. D. sve zahtjeve za pristup morao odobriti prije svega glavni inspektor ili inspektor u svojstvu glavnog inspektora prije nego što bi bili poslani JVT-u na obradu te da je istražiteljima bilo naloženo da u svoje zahtjeve uvrste dovoljno pojedinosti kako bi se mogla donijeti informirana odluka. Usto, JVT i voditelj sigurnosno-obavještajnog odjela bili su dužni ispitati zakonitost, nužnost i proporcionalnost zahtjeva za pristup, vodeći računa o činjenici da se tog voditelja moglo pozvati na odgovornost za svoju odluku pred sudom koji odredi High Court (Visoki sud). Osim toga, JVT podliježe nadzoru Data Protection Commissioner (Povjerenik za zaštitu podataka, Irska).
- 29 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev dvoji o doseg i vremenskim učincima mogućeg utvrđenja neusklađenosti Zakona iz 2011. s pravom Unije. U tom pogledu pojašnjava da takvo utvrđenje može vrijediti samo za ubuduće jer su podaci korišteni kao dokazi u kaznenom postupku protiv osobe bili zadržani te da im je bilo pristupljeno krajem 2013., odnosno u razdoblju u kojem je Irska bila dužna primjenjivati odredbe Zakona iz 2011. kojim se prenosi Direktiva 2006/24. Irska tvrdi da je takva mjera bila prikladna jer bi bez nje istraga i progon teških kaznenih djela u Irskoj te položaj osoba kojima je već suđeno i koje su već osuđene bili ozbiljno ugroženi.
- 30 U tim je okolnostima Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li opći/univerzalni sustav zadržavanja podataka – čak i ako podliježe strogim ograničenjima u pogledu zadržavanja i pristupa – sam po sebi protivan odredbama članka 15. Direktive [2002/58], tumačenim u svjetlu Povelje?
 2. Može li nacionalni sud prilikom ispitivanja eventualne neusklađenosti s pravom Unije nacionalne mjere koja je provedena na temelju Direktive [2006/24] i kojom se predviđa opći sustav zadržavanja podataka (koji podliježe nužnim strogim nadzorima u pogledu zadržavanja i/ili pristupa), a osobito prilikom ispitivanja proporcionalnosti takvog sustava, uzeti u obzir

činjenicu da pružatelji usluga mogu zakonito zadržati podatke u vlastite komercijalne svrhe i da može postojati obveza zadržavanja tih podataka zbog razloga nacionalne sigurnosti koji su isključeni iz područja primjene Direktive [2002/58]?

3. Koje kriterije nacionalni sud, u okviru ocjene usklađenosti nacionalne mjere o pristupu zadržanim podacima s pravom Unije i osobito s Poveljom, treba primijeniti kada ispituje predviđa li takav sustav pristupa prethodni i neovisan nadzor koji zahtijeva sudska praksa Suda? U tom kontekstu, može li nacionalni sud u okviru takve ocjene uzeti u obzir postojanje naknadnog sudskog ili neovisnog nadzora?
4. U svakom slučaju, je li nacionalni sud obavezan utvrditi da nacionalna mjera nije u skladu s odredbama članka 15. Direktive [2002/58] ako nacionalna mjera predviđa opći sustav zadržavanja podataka u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela i ako je nacionalni sud, na temelju svih dostupnih dokaza, zaključio da je takvo zadržavanje ključno i strogo nužno za ostvarenje cilja borbe protiv teških kaznenih djela?
5. Ako je nacionalni sud obavezan zaključiti da nacionalna mjera nije u skladu s odredbama članka 15. Direktive 2002/58, tumačenim u svjetlu Povelje, je li ovlašten ograničiti vremenske učinke takvih utvrđenja o neusklađenosti, ako se uvjeri da bi u protivnom došlo do ‚nastanka nereda i povrede javnog interesa‘ (u skladu s pristupom primijenjenim, na primjer, u predmetu R (National Council for Civil Liberties) protiv Secretary of State for Home Department and Secretary of State for Foreign Affairs [2018.] EWHC 975, t. 46.)?
6. Može li nacionalni sud od kojeg se traži da utvrdi neusklađenost nacionalnog zakonodavstva s člankom 15. Direktive 2002/58 ili da ne primijeni to zakonodavstvo ili da proglasi da su primjenom takvog zakonodavstva povrijeđena prava pojedinca, bilo u okviru postupka pokrenutog kako bi se omogućilo iznošenje argumenta u pogledu dopuštenosti dokaza u kaznenom postupku ili u nekom drugom kontekstu, odbiti takav zahtjev u pogledu podataka koji su zadržani na temelju nacionalne odredbe donesene u skladu s obvezom iz članka 288. UFEU-a koja se sastoji od vjernog prenošenja odredbi direktive u nacionalno pravo, ili ograničiti takvo utvrđenje na razdoblje nakon što je Sud Europske unije 8. travnja 2014. poništio Direktivu 2006/24 [presudom od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238)]?”

O prethodnim pitanjima

Prvo, drugo i četvrto pitanje

- 31 Svojim prvim, drugim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela.
- 32 Uvodno treba podsjetiti na to da, 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 propisima kojih je ona dio i, osobito, uzeti u obzir kontekst nastanka tih propisa (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. 105. i navedena sudska praksa).

- 33 Iz samog teksta članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 proizlazi da se zakonske mjere koje se državama članicama dopuštaju da poduzmu, pod uvjetima koje se njome određuje, odnose samo na one kojima „će ograničiti opseg” prava i obveza predviđenih osobito člancima 5., 6. i 9. Direktive 2002/58.
- 34 Što se tiče sustava uspostavljenog tom direktivom i čiji je dio njezin članak 15. stavak 1., valja podsjetiti na to da su, na temelju članka 5. stavka 1. prve i druge rečenice navedene direktive, države članice dužne putem svojih zakonodavstava osigurati povjerljivost komunikacija i s time povezanih podataka o prometu koji se šalju preko javne komunikacijske mreže i javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. Konkretno, one moraju zabraniti 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 ako su te osobe na to zakonom ovlaštene, u skladu s člankom 15. stavkom 1. te direktive.
- 35 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 s time povezanih podataka o prometu te podrazumijeva, među ostalim, načelnu zabranu svim osobama koje nisu korisnici da bez pristanka potonjih pohranjuju te komunikacije i te podatke (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. 107.).
- 36 Ta odredba odražava zadani 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 koje su rezultat novih tehnologija i osobito veće sposobnosti automatskog pohranjivanja i obrade podataka. Osobito, kako što se to navodi u uvodnoj izjavi 2. te direktive, volja zakonodavca Unije jest jamčiti poštovanje prava određenih u člancima 7. i 8. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 83. i 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. 106.).
- 37 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 time povezani podaci ostanu anonimni i da se ne mogu bilježiti (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. 109.).
- 38 Što se tiče obrade i pohrane podataka o prometu koji se odnose na pretplatnike i korisnike koje provode pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, člankom 6. Direktive 2002/58 predviđa se, u stavku 1., 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. te 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.

- 39 Stoga se Direktivom 2002/58 ne stvara samo okvir za pristup takvim podacima jamstvima kojima se nastoji spriječiti zlouporaba nego se njome osobito utvrđuje načelo zabrane njihove pohrane od strane trećih osoba.
- 40 Time što se člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 državama članicama dopušta da donesu zakonske mjere radi „ograničavanja opsega” 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 time povezanih podataka, na koja se podsjeća u točki 35. 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 obveza ne može opravdati to da odstupanje od obveznosti tog načela da se zajamči povjerljivost elektroničkih komunikacija i s time povezanih podataka i osobito od zabrane pohrane tih podataka, predviđene u članku 5. navedene direktive, postane pravilo, kako potonja odredba ne bi izgubila na svojem doseg (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 89. i 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. 111.).
- 41 Kad je riječ o ciljevima kojima se mogu opravdati ograničenja prava i obveze predviđene, 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 strogo odgovarati jednom od tih ciljeva (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. 112. i navedena sudska praksa).
- 42 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 propisom država članica odredila pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da zadržavaju podatke o prometu kako bi se, u slučaju potrebe, ti podaci učinili dostupnima nadležnim nacionalnim tijelima, postavlja pitanja ne samo u vezi s poštovanjem članaka 7. i 8. Povelje, koji se odnose na zaštitu privatnog života i zaštitu osobnih podataka, nego i u vezi s člankom 11. Povelje koji se odnosi na slobodu izražavanja (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. 113. i navedena sudska praksa).
- 43 Tako se prilikom tumačenja članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 treba uzeti u obzir važnost kako prava na poštovanje privatnosti zajamčenog člankom 7. Povelje tako i prava na zaštitu osobnih podataka zajamčenog njezinim člankom 8., kako proizlazi iz sudske prakse Suda, kao i prava na slobodu izražavanja, pri čemu je to temeljno pravo, zajamčeno u članku 11. Povelje, jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva te je dio vrijednosti na kojima, u skladu s člankom 2. UEU-a, počiva Unija (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. 114. i navedena sudska praksa).
- 44 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. Direktive 2002/58, 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 (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. 115. i 116. i navedenu sudsku praksu).

- 45 Taj se zaključak čini tim 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, uzeti zajedno, mogu omogućiti donošenje vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu osoba čiji su podaci zadržani, kao što su svakodnevne navike, mjesta trajnih ili privremenih boravišta, dnevna ili druga kretanja, obavljane aktivnosti, društveni odnosi tih osoba i društvene sredine koje su te osobe posjećivale. Ti podaci osobito omogućuju utvrđivanje profila predmetnih osoba, što je jednako osjetljiva informacija s obzirom na pravo na poštovanje privatnog života, kao i sam sadržaj komunikacija (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. 117. i navedena sudska praksa).
- 46 Stoga, s jedne strane, zadržavanje podataka o prometu i lokaciji u policijske svrhe može samo po sebi ugroziti pravo na poštovanje komunikacija utvrđeno u članku 7. Povelje i stvoriti odvrćajuće učinke na korisnike elektroničkih komunikacijskih sredstava da se koriste svojom slobodom izražavanja zajamčenom člankom 11. Povelje, učinci koji su tim ozbiljniji čim je 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, samo zadržavanje navedenih podataka od strane pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga podrazumijeva rizik od zlouporabe i nezakonitog pristupa (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. 118. i 119. i navedenu sudsku praksu).
- 47 U tom pogledu valja naglasiti da zadržavanje tih podataka i pristup njima čine, kao što to proizlazi iz sudske prakse koja se navodi u točki 44. ove presude, dva 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 poštovanje uvjeta koji proizlaze iz sudske prakse kojom je tumačena Direktiva 2002/58 u području pristupa zadržanim podacima ne može po svojoj prirodi niti ograničiti niti čak 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.
- 48 S obzirom na to, budući da državama članicama dopušta da ograniče prava i obveze iz točaka 34. do 37. ove presude, članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 odražava okolnost da prava priznata člancima 7., 8. i 11. Povelje nisu apsolutna prava, nego da ih treba uzeti u obzir s obzirom na njihovu funkciju u društvu. Naime, kao što 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 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, 120. do 122. i navedena sudska praksa).

- 49 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 proizaći pozitivne obveze na teret tijela javne vlasti radi donošenja pravnih mjera za zaštitu privatnog i obiteljskog života. Takve obveze mogu također proizaći iz navedenog članka 7. u pogledu zaštite doma i komunikacija kao i članka 3. i 4. glede zaštite tjelesnog i duhovnog integriteta osoba kao i zabrane mučenja te nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (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. 126. i navedena sudska praksa).
- 50 Stoga s obzirom na te različite pozitivne obveze treba pomiriti različite interese i prava o kojima je riječ. Naime, Europski sud za ljudska prava presudio je da pozitivna prava koja proizlaze iz članaka 3. i 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čija se odgovarajuća jamstva nalaze u člancima 4. i 7. Povelje, podrazumijevaju, među ostalim, donošenje materijalnih i postupovnih odredaba kao i praktičnih mjera koje, kroz djelotvorne istrage i progon, omogućuju djelotvornu borbu protiv kaznenih djela protiv osoba, pri čemu je ta obveza tim važnija kada postoji prijetnja tjelesnoj i duševnoj dobrobiti djeteta. S obzirom na to, mjere koje nadležna tijela moraju donijeti trebaju u potpunosti poštovati pravna sredstva i druga jamstva, kojima se može ograničiti opseg ovlasti u kaznenim istragama, kao i druge slobode i prava. Konkretno, taj sud smatra da valja uvesti pravni okvir kojim se mogu pomiriti različiti legitimni interesi i prava koje treba zaštititi (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. 127. i 128. i navedena sudska praksa).
- 51 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 35. ove presude kada je takva mjera „nužna, prikladna i proporcionalna 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” proporcionalna svrsi za koju se poduzima (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. 129.).
- 52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da zaštita temeljnog prava na poštovanje privatnog života zahtijeva, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, da su odstupanja i ograničenja u zaštiti osobnih podataka 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 se on mora pomiriti s temeljnim pravima na koja se mjera odnosi, tako da se cilj od općeg interesa, s jedne strane, pravilno odvagane s predmetnim pravima, s druge strane (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. 130. i navedena sudska praksa).
- 53 Konkretno, 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 takvog ograničenja i provjeri da je važnost cilja od općeg interesa koji se nastoji postići tim ograničenjem povezana s tom ozbiljnošću (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. 131. i navedena sudska praksa).
- 54 Da bi ispunilo uvjet proporcionalnosti, nacionalno zakonodavstvo mora imati predviđena jasna i precizna pravila kojima se uređuje doseg i primjena dotične mjere te propisivati minimalne uvjete, na način da osobe o čijim je osobnim podacima riječ raspolažu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu tih podataka od rizika zlouporabe. Ono 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 njezino zadiranje biti ograničeno na ono što je strogo nužno. Nužnost raspolaganja takvim jamstvima još je i značajnija kad su osobni podaci podvrgnuti automatskoj obradi, osobito kada postoji značajan rizik od nezakonitog pristupa tim podacima. Ti zaključci posebice vrijede kad je u pitanju zaštita jedne konkretne kategorije osobnih podataka, a to su osjetljivi podaci (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. 132. i navedena sudska praksa).

- 55 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. Konkretno, kad je riječ o borbi protiv teških kaznenih djela, podaci čije je zadržavanje predviđeno moraju moći doprinijeti sprečavanju, otkrivanju ili progonu teških kaznenih djela (vidjeti u tom smislu presude od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i dr.*, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 59. i 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. 133.).
- 56 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 ostvaruje mora biti povezana s težinom zadiranja koje iz toga proizlazi.
- 57 U tom pogledu, Sud je presudio da važnost cilja zaštite nacionalne sigurnosti s aspekta članka 4. stavka 2. UEU-a, prema kojem nacionalna sigurnost ostaje isključiva odgovornost svake države članice, nadmašuje važnost drugih ciljeva iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, osobito ciljeva općenite borbe protiv kriminala, čak i teškog, kao i zaštite javne sigurnosti. Pod pretpostavkom poštovanja drugih uvjeta predviđenih u članku 52. stavku 1. Povelje, cilj zaštite nacionalne sigurnosti stoga može opravdati mjere koje podrazumijevaju ozbiljnija zadiranja u temeljna prava od onih koja bi mogli opravdati ti drugi ciljevi (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. 135. i 136.).
- 58 Zbog tog razloga Sud je utvrdio da se članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člancima 7., 8. i 11. i članku 52. stavku 1. Povelje ne protive nacionalne mjere koje omogućuju, radi zaštite nacionalne sigurnosti, korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da općenito i neselektivno zadržavaju podatke o prometu i lokaciji, u situacijama u kojima je dotična država članica suočena s ozbiljnom prijetnjom nacionalnoj sigurnosti koja se pokazala stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom, ako odluka kojom je predviđen takav nalog može biti predmet djelotvornog nadzora od strane 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, i ako se navedeni nalog može izdati samo za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može produljiti u slučaju postojanosti te opasnosti (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. 168.).
- 59 U pogledu cilja sprečavanja, istrage, otkrivanja ili 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 podrazumijevaju 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 (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. 140. i navedenu sudsku praksu).

- 60 Europska komisija tvrdila je na raspravi da bi se osobito teška kaznena djela mogla izjednačiti s prijetnjom za nacionalnu sigurnost.
- 61 Međutim, Sud je već presudio da cilj očuvanja nacionalne sigurnosti odgovara primarnom interesu zaštite temeljnih državnih funkcija i temeljnih interesa društva zaštitom i suzbijanjem aktivnosti koje mogu ozbiljno destabilizirati ustavne, političke, gospodarske ili društvene strukture određene zemlje, a osobito izravno ugroziti društvo, stanovništvo ili državu kao takvu, poput, među ostalim, terorističkih aktivnosti (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. 135.).
- 62 Usto valja istaknuti da, za razliku od kaznenih djela, čak i osobito teških, prijetnja za nacionalnu sigurnost mora biti stvarna i trenutačna ili barem predvidiva, što pretpostavlja nastupanje okolnosti koje su dovoljno konkretne kako bi se mogla opravdati općenita i neselektivna mjera zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji tijekom određenog razdoblja. Takve opasnosti stoga se razlikuju po svojoj naravi, svojoj težini i posebnosti okolnosti koje je čine, od općeg i stalnog rizika nastanka napetosti ili poremećaja, čak i teških, glede javne sigurnosti ili rizika teških kaznenih djela (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. 136. i 137.).
- 63 Tako se kaznena djela, čak ni osobito teška, ne mogu izjednačiti s prijetnjom za nacionalnu sigurnost. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 49. i 50. svojeg mišljenja, takvim izjednačavanjem mogla bi se unijeti kategorija koja se nalazi između nacionalne i javne sigurnosti, kako bi se na drugu kategoriju mogli primijeniti zahtjevi koji su svojstveni prvoj.
- 64 Iz toga također proizlazi da okolnost, navedena u drugom prethodnom pitanju, da su podaci o prometu i podaci o lokaciji zakonito zadržani u svrhe zaštite nacionalne sigurnosti ne utječe na nezakonitost njihova zadržavanja u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela.
- 65 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, vodeći računa o osjetljivosti informacija koje mogu pružiti podaci o prometu i lokaciji, povjerljivost potonjih je ključna za pravo na poštovanje privatnog života. Stoga, vodeći računa, s jedne strane, o odvratajućim učincima na korištenje temeljnim pravima utvrđenima u člancima 7. i 11. Povelje i navedenima u točki 46. ove presude, do kojih može dovesti zadržavanje tih podataka, i, s druge strane, o ozbiljnosti zadiranja koje podrazumijeva takvo zadržavanje, u demokratskom društvu ono mora, kao što to predviđa sustav uspostavljen Direktivom 2002/58, biti iznimka, a ne pravilo 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 značaja koji im treba priznati (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. 141. i 142. i navedenu sudsku praksu).

- 66 Nadalje, Sud je naglasio da nacionalno zakonodavstvo kojim je predviđeno opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji obuhvaća elektroničke komunikacije gotovo cijelog stanovništva, a da se nikakva razlika, ograničenje niti iznimka ne pravi ovisno o cilju koji se želi postići. Takvo se zakonodavstvo općenito odnosi na sve osobe koje se koriste elektroničkim komunikacijskim uslugama a da se pritom te osobe ne nalaze, čak ni posredno, u situaciji koja može dovesti do kaznenih progona. On se, dakle, primjenjuje čak i na osobe za koje ne postoji nikakva naznaka koja bi navela na mišljenje da njihovo ponašanje može imati vezu, čak i posrednu ili daleku, s tim ciljem borbe protiv teških kaznenih djela, pri čemu posebno nije predviđen odnos između podataka čije je zadržavanje propisano i prijetnje javnoj sigurnosti. Konkretnije, kao što je to Sud već presudio, takvo zakonodavstvo nije ograničeno na zadržavanje podataka iz jednog privremenog razdoblja i/ili jednog određenog zemljopisnog područja i/ili jednog kruga osoba koje mogu na bilo koji način biti umiješane u teško kazneno djelo ili na osobe koje, ako se zadrže njihovi podaci, mogu zbog drugih razloga doprinijeti borbi protiv teških kaznenih djela (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. 143. i 144. i navedena sudska praksa).
- 67 Nasuprot tomu, u točki 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), 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 posredstvom zemljopisnog kriterija, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može produljiti;
 - opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno;
 - opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i
 - korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju odluke nadležnog tijela, podložne 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 imaju djelotvorna jamstva protiv rizika od zlouporabe.
- 68 Međutim, u ovom zahtjevu za prethodnu odluku, koji je Sud zaprimio prije donošenja 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) i od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur* (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama) (C-746/18, EU:C:2021:152), sud koji je uputio zahtjev smatra da samo opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji omogućava djelotvornu borbu protiv teških kaznenih djela. Na raspravi od 13. rujna 2021. osobito Irska i francuska vlada tvrdile su da takav zaključak nije doveden u pitanje činjenicom da države članice mogu koristiti mjere iz prethodne točke.

- 69 U tom pogledu kao prvo valja istaknuti da učinkovitost kaznenog progona općenito ne ovisi o samo jednom instrumentu istrage nego o svim instrumentima istrage kojima u tu svrhu raspolažu nadležna nacionalna tijela.
- 70 Kao drugo, valja naglasiti da 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 67. ove presude, dopušta državama članicama da u svrhe 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.
- 71 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 identifikaciju osoba koje su koristile takva sredstva u vezi s pripremom ili počinjenjem djela koje je teško kazneno djelo.
- 72 Kao što to proizlazi iz sudske prakse sažete u točki 67. ove presude, Direktivi 2002/58 ne protivi se, u svrhe 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, na temelju kojeg je kupnja sredstva elektroničke komunikacije poput *prepaid* SIM kartice uvjetovana provjerom službenih dokumenata kojima se utvrđuje identitet kupca te registracijom, od strane prodavatelja, informacija koje iz toga proizlaze, a prodavatelj je po potrebi dužan dati pristup tim informacijama nadležnim nacionalnim tijelima.
- 73 Usto valja podsjetiti na to da je općenito zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze teško zadiranje u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje jer te IP adrese mogu omogućiti donošenje preciznih zaključaka o privatnom životu korisnika dotičnog sredstva elektroničke komunikacije i može imati odvrćajući učinak na korištenje slobode izražavanja zajamčene njezinim člankom 11. Međutim, kad je riječ o takvom zadržavanju, Sud je utvrdio da radi potrebe za pomirenjem predmetnih legitimnih prava i interesa koje se zahtijeva sudskom praksom iz točki 50. do 53. ove presude, valja uzeti u obzir činjenicu da, u slučaju kaznenog djela počinjenog na internetu i, osobito u slučajevima nabavljanja, distribuiranja, širenja 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 identificirati osoba kojoj je ta adresa bila dodijeljena u trenutku počinjenja tog kaznenog djela (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. i 154.).
- 74 Slijedom toga, Sud je presudio da takvo opće i neselektivno zadržavanje samo IP adresa dodijeljenih izvoru veze u načelu nije protivno članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. Povelje, pod uvjetom da ta mogućnost bude podvrgnuta strogom poštovanju materijalnih i postupovnih uvjeta kojima se mora urediti korištenje tih podataka iz točki 155. i 156. 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).

- 75 Kao treće, što se tiče zakonskih mjera kojima se propisuju ciljano i hitno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, navodi koji se nalaze u zahtjevu za prethodnu odluku pokazuju uže poimanje dosega tih mjera od onog prihvaćenog sudskom praksom koja se navodi u točki 67. ove presude. Naime, iako, u skladu s onim što je navedeno u točki 40. 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 korištenja naloga kojim se nalaže ciljano zadržavanje ne uvjetuje time da unaprijed budu poznata mjesta koja mogu biti poprište teškog kaznenog djela niti osobe osumnjičene da su bile uključene u takvo djelo. Također, navedenom direktivom ne zahtijeva se da nalog kojim se nalaže hitno zadržavanje bude ograničen na osumnjičenike koji su identificirani prije takvog naloga.
- 76 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 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 rizika za nacionalnu sigurnost (presude od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 111. i 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. 148.).
- 77 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 kriterija da su prijetnja javnoj sigurnosti ili nacionalnoj sigurnosti dotične države članice (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 110. i 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. 149.).
- 78 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 kaznenu evidenciju u kojoj se navodi prethodna osuda za teška kaznena djela koji može predstavljati povećan rizik recidiva. Ako se takva identifikacija zasniva na objektivnim i nediskriminatornim elementima, određenim nacionalnim pravom, ciljano zadržavanje koje obuhvaća tako identificirane osobe je opravdano.
- 79 S druge strane, mjera ciljanog zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji može se, ovisno o odabiru nacionalnog zakonodavca i uz strogo poštovanje načela proporcionalnosti, također zasnivati na zemljopisnom kriteriju kad nacionalna nadležna tijela na temelju objektivnih i nediskriminatornih elemenata utvrde da na jednom ili više zemljopisnih područja postoji situacija koju obilježava pojačana 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 područja s naplatnim postajama (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. 150. i navedenu sudsku praksu).

- 80 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 dotičnim područjima. S obzirom na to da se ciljano zadržavanje na temelju takvog kriterija može odnositi, ovisno o obuhvaćenim teškim kaznenim djelima i situaciji dotičnih država članica, istodobno na mjesta koja odlikuje povećani broj teških kaznenih djela i na mjesta koja su osobito izložena počinjenju takvih djela, ono načelno ni 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.
- 81 Usto i prije svega, mjera ciljanog zadržavanja koja obuhvaća mjesta ili infrastrukturu u koje često zalazi povećan 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 obuhvaćenim tom mjerom te njihovim kretanjima između ili unutar njih i da iz tih podataka, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela, izvedu zaključke o njihovoj prisutnosti i njihovoj aktivnosti u tim mjestima ili tim zemljopisnim područjima u određenom trenutku tijekom razdoblja zadržavanja.
- 82 Također valja istaknuti da se zemljopisna područja obuhvaćena takvim ciljanim zadržavanjem mogu po potrebi promijeniti ovisno o razvoju uvjeta koji su opravdali njihov odabir, čime se tako omogućava reakcija na razvoj borbe protiv teških kaznenih djela. Naime, Sud je već presudio da trajanje mjera ciljanog zadržavanja opisanih u točkama 76. do 81. ove presude ne može premašiti ono što je strogo nužno s obzirom na cilj koji se želi postići kao i na okolnosti koje ih opravdavaju, ne dirajući u moguće produljenje zbog postojanosti potrebe za takvo zadržavanje (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. 151.).
- 83 Što se tiče mogućnosti propisivanja zasebnih kriterija koji nisu osobni ili zemljopisni kriterij kako bi se provelo ciljano zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, ne može se isključiti da bi se drugi kriteriji, objektivni i nediskriminatorni, mogli uzeti u obzir kako bi se osiguralo da je doseg ciljanog zadržavanja ograničen na ono što je strogo nužno i uspostavilo vezu, barem posrednu, između teških kaznenih djela i osoba čiji se podaci zadržavaju. S obzirom na to da se člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 obuhvaćaju zakonske mjere država članica, na potonjima je – a ne na Sudu – da identificiraju takve kriterije, pri čemu ne može doći do ponovnog uvođenja općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji.
- 84 U svakom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točki 50. mišljenja u spojenim predmetima *SpaceNet i Telekom Deutschland* (C-793/19 i C-794/19, EU:C:2021:939), 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 podataka o lokaciji.
- 85 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 istaknuti

da se takvi podaci moraju, u načelu i 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. Ipak, Sud je presudio da, tijekom te obrade i pohrane može doći do situacija u kojima nastane potreba za zadržavanjem podataka i nakon tih rokova radi rasvjetljavanja teških kaznenih djela ili ugroza nacionalne sigurnosti, i to kako u situaciji u kojoj su ta kaznena djela ili te ugroze već mogle biti utvrđene tako i u situaciji u kojoj se na kraju objektivnog ispitivanja svih relevantnih okolnosti može osnovano sumnjati u njihovo postojanje (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. 160. i 161.).

- 86 U takvoj situaciji države članice su slobodne, s obzirom na potrebu da pomire predmetna legitimna prava i interese iz točaka 50. do 53. 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 neodređeno vrijeme hitno zadržavaju podatke o prometu i lokaciji kojima raspolažu (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. 163.).
- 87 Budući da svrha takvog hitnog zadržavanja ne odgovara više svrsi u koju su se podaci prvotno prikupili i zadržali 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 svrhu u koju se 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 strogo nužnog, kako su navedene 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).
- 88 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 dotične države članice ili osoba koje su konkretno osumnjicene 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 u točki 55. ove presude, takva se mjera može, ovisno o odabiru 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 osumnjicene da su planirale ili počinile teško kazneno djelo ili da su ugrozile nacionalnu sigurnost, pod uvjetom da ti podaci mogu, na temelju objektivnih i nediskriminatorskih kriterija, doprinijeti rasvjetljavanju takvog djela ili takve ugroze nacionalne sigurnosti, poput podataka o njezinoj žrtvi, društvenom i poslovnom okružju (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. 165.).
- 89 Stoga se zakonskom mjerom može dopustiti korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga da provedu hitno zadržavanje podataka o prometu i podataka o 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.
- 90 Takvo hitno zadržavanje može se, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točki 88. ove presude i pod istim uvjetima kao u toj točki, proširiti i na određena zemljopisna područja, poput mjesta počinjenja i pripreme kaznenog djela ili ugroze nacionalne sigurnosti o kojoj je riječ. Valja

pojasniti da predmet takve mjere mogu biti i podaci o prometu i podaci o lokaciji u vezi s mjestom u kojem je neka osoba, moguća žrtva teškog kaznenog djela, nestala, pod uvjetom da ta mjera i pristup tako zadržanim podacima poštuju granice strogo nužnog 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).

- 91 Osim toga valja pojasniti da se članku 15. stavku 1. te direktive 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, otvoriti takvu istragu.
- 92 Što se tiče raznovrsnih mjera zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji iz točke 67. ove presude, valja pojasniti da se te različite mjere mogu, ovisno o izboru nacionalnog zakonodavca i poštujući granice strogo nužnog, 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 se tumači sudskom praksom proizašlom 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.
- 93 Kao četvrto i posljednje, valja naglasiti da proporcionalnost mjera donesenih na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 zahtijeva, prema ustaljenoj sudskoj praksi, 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 zadani cilj.
- 94 U vezi s tim valja podsjetiti na to da je, 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), Sud presudio da, iako je borba protiv teškog kriminala 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 sâm opravdati da se mjera općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji, poput one uspostavljene Direktivom 2006/24, smatra nužnom.
- 95 Isto tako, 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 proizaći, ovisno o slučaju, iz članaka 3., 4. i 7. Povelje i odnose se, kao što je to istaknuto u točki 49. ove presude, na uspostavu pravila koja omogućuju djelotvornu borbu protiv kaznenih djela, ne mogu imati za posljedicu to da opravdaju toliko ozbiljna zadiranja, kao i ona proizašla 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 podaci dotičnih osoba ne mogu otkriti vezu, barem posrednu, s ciljem koji se želi postići.
- 96 Danska vlada tvrdila je na raspravi da nadležna nacionalna tijela radi borbe protiv teških kaznenih djela moraju moći pristupiti podacima o prometu i podacima o lokaciji koji su zadržani općenito i neselektivno, u skladu sa sudskom praksom proizašlom 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 suočile s ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost koja se pokaže stvarnom i trenutačnom ili predvidivom.

- 97 Uvodno valja istaknuti da bi činjenica dopuštanja pristupa podacima o prometu i podacima o lokaciji koji su zadržani općenito i neselektivno radi borbe protiv teških kaznenih djela, činila taj pristup ovisnim o okolnostima stranim tom cilju, ovisno o postojanju ili nepostojanju, u dotičnoj državi članici, ozbiljne prijetnje 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.
- 98 Kao što je Sud to već presudio, pristup podacima o prometu i podacima o lokaciji koje su ti pružatelji 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 Direktiva 2002/58, može se u načelu 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 (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. 165. i 166.).
- 99 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 od cilja koji je opravdao zadržavanje, odnosno zaštite nacionalne sigurnosti. Dopustiti, u takvoj situaciji, pristup podacima bilo bi protivno toj hijerarhiji ciljeva od općeg interesa koja se navodi u prethodnoj točki te u točkama 53., 56., 57. i 59. ove presude.
- 100 Usto i prije svega, u skladu sa sudskom praksom koja se navodi u točki 65. ove presude, podaci o prometu i podaci o lokaciji ne mogu biti zadržani općenito i neselektivno u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela te se, slijedom toga, ne može opravdati pristup tim podacima u te svrhe. Međutim, ako su ti podaci iznimno zadržani općenito i neselektivno, u svrhe zaštite nacionalne sigurnosti protiv prijetnje koja se pokaže stvarna i trenutna ili predvidiva, pod uvjetima navedenima u točki 58. 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 svrhe borbe protiv teških kaznenih djela ne oduzme svaki koristan učinak, na što se podsjeća u navedenoj točki 65.
- 101 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, drugo i četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protive zakonske mjere kojima se, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, predviđaju opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. S druge strane, navedenom članku 15. stavku 1., u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, ne protive se zakonske mjere koje u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti predviđaju:
- ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje je ograničeno na temelju objektivnih i nediskriminatorskih kriterija, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili posredstvom zemljopisnog kriterija, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može produljiti;
 - opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno;

- opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i
- korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju odluke nadležnog tijela, podložne djelotvornom sudskom nadzoru, da u određenom trajanju hitno zadrže 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 imaju djelotvorna jamstva protiv rizika od zlouporabe.

Treće pitanje

- 102 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8., 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg je odgovornost za centraliziranu obradu zahtjeva za pristup zadržanim podacima, koje podnosi policija u okviru istraživanja i progona teških kaznenih djela, na policijskom službeniku, kojem pomaže jedinica uspostavljena unutar policije koja uživa određeni stupanj autonomije prilikom obavljanja svoje zadaće i čije odluke kasnije mogu biti predmet sudskog nadzora.
- 103 Uvodno valja podsjetiti na to da, iako je na nacionalnom pravu utvrđivanje uvjeta u kojima pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga moraju odobriti nadležnim nacionalnim tijelima pristup podacima kojima raspolažu, nacionalno zakonodavstvo mora, kako bi ispunilo zahtjev proporcionalnosti, kako se navodi u točki 54. ove presude, sadržavati jasna i precizna pravila o doseg i primjeni dotične mjere te propisivati minimalne uvjete, na način da osobe o čijim je osobnim podacima riječ raspolažu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu tih podataka od rizika zlouporabe (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 104 Konkretno, nacionalno zakonodavstvo kojim se uređuje pristup nadležnih tijela zadržanim podacima o prometu i podacima o lokaciji, doneseno na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, ne može se ograničiti na zahtjev da pristup tijela podacima odgovara cilju iz tog zakonodavstva, nego također mora predvidjeti materijalne i postupovne uvjete kojima se uređuje to korištenje (presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 105 Posljedično tomu, budući da se opći pristup svim zadržanim podacima, neovisno o tome postoji li ikakva veza, makar i posredna, s ciljem koji se nastoji postići, ne može smatrati ograničenim na ono što je strogo nužno, predmetno nacionalno zakonodavstvo mora se temeljiti na objektivnim kriterijima kako bi definiralo okolnosti i uvjete u kojima nadležnim nacionalnim tijelima treba biti odobren pristup predmetnim podacima. U tom pogledu takav pristup u načelu može biti odobren, s obzirom na cilj borbe protiv kriminaliteta, samo u odnosu na podatke osoba za koje postoji sumnja da namjeravaju počinuti, da čine ili su počinile teško kazneno djelo ili da su na kakav drugi način sudjelovale u tom djelu. Ipak, u posebnim okolnostima, poput onih u kojima terorističke aktivnosti predstavljaju prijetnju za ključne interese nacionalne sigurnosti, obrane ili javne sigurnosti, pristup podacima drugih osoba može se također odobriti kad postoje objektivni elementi koji omogućavaju zaključak da ti podaci u konkretnom slučaju mogu dati stvaran

- doprinos borbi protiv takvih aktivnosti (presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 106 U svrhu osiguranja punog poštovanja tih uvjeta u praksi, bitno je da se prije pristupa nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima provede nadzor suda ili neovisnog upravnog tijela i da odluka tog suda ili tijela bude donesena nakon obrazloženog zahtjeva tih tijela podnesenog osobito u okviru postupaka sprečavanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela (presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 107 Taj prethodni nadzor osobito zahtijeva da sud ili tijelo zaduženo za izvršavanje navedenog prethodnog nadzora raspolaže svim ovlastima i pruža sva potrebna jamstva za usklađivanje različitih legitimnih interesa i prava o kojima je riječ. Konkretnije, kad je riječ o kaznenoj istrazi, takav nadzor zahtijeva da taj sud ili to tijelo može osigurati pravednu ravnotežu između, s jedne strane, legitimnih interesa povezanih s potrebama istrage u okviru borbe protiv kriminaliteta i, s druge strane, temeljnih prava na poštovanje privatnog života i zaštite osobnih podataka osoba čiji su podaci obuhvaćeni pristupom (presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 52.).
- 108 Kada taj nadzor ne izvršava sud, nego neovisno upravno tijelo, ono mora uživati položaj koji mu omogućava da prilikom obavljanja svojih zadaća postupi objektivno i nepristrano i u tu svrhu mora biti zaštićeno od svakog vanjskog utjecaja. Tako zahtjev neovisnosti koji mora ispuniti subjekt zadužen za obavljanje prethodnog nadzora nalaže da on ima svojstvo treće strane u odnosu na tijelo koje zahtijeva pristup podacima, tako da navedeni subjekt može izvršavati taj nadzor objektivno i nepristrano, zaštićeno od svakog vanjskog utjecaja. Konkretno, zahtjev neovisnosti u kaznenom postupku podrazumijeva da tijelo zaduženo za taj prethodni nadzor, s jedne strane, nije uključeno u provođenje predmetne kaznene istrage i, s druge strane, da ima neutralan položaj u odnosu na stranke kaznenog postupka (presuda od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 53. i 54.).
- 109 Tako je Sud osobito smatrao da se državnom odvjetništvu koje vodi istragu i, ovisno o slučaju, zastupa optužbu, ne može priznati svojstvo treće osobe u odnosu na legitimne interese o kojima je riječ jer njegova zadaća nije potpuno neovisno riješiti spor, nego ga, ovisno o slučaju, podnijeti nadležnom sudu kao stranka u postupku koja zastupa optužbu. Slijedom toga, takvo državno odvjetništvo nije u položaju izvršavati prethodni nadzor zahtjeva za pristup zadržanim podacima (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 55. i 57.).
- 110 Naposljetku, do neovisnog nadzora koji se zahtijeva u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 mora doći prije ikakvog pristupa dotičnim podacima, osim u slučaju valjano opravdane hitnosti, u kojem slučaju navedeni nadzor mora uslijediti u kratkim rokovima. Naime, naknadni nadzor ne omogućava ispunjenje cilja prethodnog nadzora, koji se sastoji u sprečavanju da se odobri pristup predmetnim podacima koji prekoračuje granice onog što je strogo nužno (vidjeti u tom smislu 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. 189. i od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), C-746/18, EU:C:2021:152, t. 58.).

- 111 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku prije svega proizlazi da se Zakonom iz 2011. policijskom službeniku, čiji rang nije niži od ranga glavnog policijskog inspektora, dodjeljuje nadležnost za izvršavanje prethodnog nadzora zahtjeva za pristup podacima koje su podnijele policijske istražne službe i za zahtijevanje od pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga da mu dostave podatke koje zadržavaju. S obzirom na to da taj službenik nema svojstvo treće osobe u odnosu na te službe, on ne ispunjava uvjete neovisnosti i nepristranosti koji se navode u točki 108. ove presude, neovisno o okolnosti da mu u toj zadaći pomaže policijska jedinica, u ovom slučaju JVT, koja ima određeni stupanj autonomije prilikom obavljanja svoje zadaće.
- 112 Zatim, iako je točno da se Zakonom iz 2011. predviđaju mehanizmi naknadnog nadzora odluke nadležnog policijskog službenika u obliku postupka povodom pritužbe i postupka pred sudom zaduženim za ispitivanje primjene odredaba navedenog zakona, iz sudske prakse koja se navodi u točki 110. ove presude proizlazi da nadzor koji je naknadno proveden ne može zamijeniti zahtjev, naveden u točki 106. ove presude, neovisnog i, osim u slučajevima valjano opravdane hitnosti, prethodnog nadzora.
- 113 Naposljetku, Zakon iz 2011. ne predviđa objektivne kriterije kojima se precizno definiraju uvjeti i okolnosti u kojima se nacionalnim tijelima mora dodijeliti pristup podacima jer je samo policijski službenik zadužen za obradu zahtjeva za pristup zadržanim podacima jedini nadležan, kao što je to Irska potvrdila na raspravi, ocijeniti sumnje koje terete dotične osobe i nužnost pristup podacima koji se na njih odnose.
- 114 Slijedom toga, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8., 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protiv nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg je odgovornost za centraliziranu obradu zahtjeva za pristup podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, koje podnosi policija u okviru istraživanja i progona teških kaznenih djela, na policijskom službeniku kojem pomaže jedinica uspostavljena unutar policije koja uživa određeni stupanj autonomije prilikom obavljanja svoje zadaće i čije odluke kasnije mogu biti predmet sudskog nadzora.

Peto i šesto pitanje

- 115 Svojim petim i šestim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li pravo Unije tumačiti na način da nacionalni sud može vremenski ograničiti učinke utvrđenja nevaljanosti u pogledu nacionalnog zakonodavstva kojim se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, na koje je obavezan na temelju nacionalnog prava zbog neusklađenosti tog zakonodavstva s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 u vezi s Poveljom.
- 116 Iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku, odnosno Zakon iz 2011., doneseno radi prenošenja u nacionalno pravo Direktive 2006/24, koju je Sud potom proglasio nevaljanom u svojoj presudi od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238).
- 117 Usto, sud koji je uputio zahtjev ističe da je, iako je ispitivanje dopuštenosti dokaza koji su se zasnivali na podacima zadržanima na temelju Zakona iz 2011. i koji su istaknuti protiv osobe G. D. u okviru kaznenog postupka na nacionalnom sudu, ipak na njemu da u okviru građanskog postupka odluči o valjanosti predmetnih odredaba tog zakona i o vremenskim učincima njihove nevaljanosti. Tako, iako je jedino pitanje koje se postavlja pred sudom koji je uputio zahtjev

pitanje valjanosti odredaba Zakona iz 2011., navedeni sud ipak smatra nužnim postaviti pitanje Sudu o utjecaju mogućeg utvrđenja nevaljanosti na dopuštenost dokaza dobivenih općim i neselektivnim zadržavanjem podataka koje je tim zakonom dopušteno.

- 118 Uvodno valja podsjetiti na to da načelo nadređenosti prava Unije utvrđuje prvenstvo prava Unije nad pravom država članica. Stoga to načelo zahtijeva da sva tijela država članica osiguraju puni učinak različitih odredbi Unije, pri čemu pravo država članica ne može utjecati na učinak koji se tim različitim odredbama priznaje na području navedenih država. Na temelju tog načela, ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, nacionalni sud koji je u okviru svojih nadležnosti zadužen za primjenu odredbi prava Unije dužan je osigurati njihov puni učinak izuzimajući iz primjene, prema potrebi, svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, pa bila ona i naknadna, a da pritom ne mora zatražiti ni čekati prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom (vidjeti u tom smislu presude od 15. srpnja 1964., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, t. 1159. i 1160., od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 157., 158. i 160. i 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. 214. i 215.).
- 119 Samo Sud može, u iznimnim slučajevima i iz važnih razloga pravne sigurnosti, odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka koji pravilo prava Unije ima u odnosu na nacionalno pravo koje mu se protivi. Takvo se vremensko ograničenje učinaka tumačenja tog prava koje je Sud dao može dopustiti samo u istoj presudi kojom se odlučuje o traženom tumačenju. Naime, ugrozila bi se nadređenost i ujednačena primjena prava Unije kad bi nacionalni sudovi imali ovlast dati prednost nacionalnim odredbama u odnosu na pravo Unije kojemu se te odredbe protive, makar i samo privremeno (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. 216. i 217. i navedena sudska praksa).
- 120 Točno je da je u predmetu u kojem je riječ bila o zakonitosti mjera donesenih povredom obveze, utvrđene pravom Unije, prethodne procjene utjecaja dotičnog projekta na zaštićeno područje, Sud smatrao da nacionalni sud može, ako nacionalno pravo to dopušta, iznimno održati na snazi učinke takvih mjera ako je to održavanje na snazi opravdano važnim razlozima u vezi s potrebom da se otkloni stvarna i ozbiljna prijetnja od prekida opskrbe dotične države članice električnom energijom, na koju se ne bi moglo odgovoriti drugim sredstvima i mogućnostima, osobito u okviru unutarnjeg tržišta, a navedeno održavanje na snazi može trajati samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno za ispravljanje te nezakonitosti (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, t. 175., 176., 179. i 181.).
- 121 Međutim, za razliku od neispunjavanja postupovne obveze poput prethodne procjene utjecaja projekta u posebnom području zaštite okoliša, kršenje članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, ne može se ispraviti postupkom koji je usporediv s onim spomenutim u prethodnoj točki (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. 219.).

- 122 Naime, održavanje na snazi učinaka nacionalnog zakonodavstva, poput Zakona iz 2011., značilo bi da to zakonodavstvo nastavlja pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga određivati obveze koje su suprotne pravu Unije i koje podrazumijevaju ozbiljna zadiranja u temeljna prava osoba čiji se podaci zadržavaju (vidjeti po analogiji 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. 219.).
- 123 Prema tome, sud koji je uputio zahtjev ne može vremenski ograničiti učinke utvrđenja nezakonitosti, koje je na njemu na temelju nacionalnog prava, u pogledu nacionalnog zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku (vidjeti po analogiji 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. 220.).
- 124 U tom pogledu, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 75. svojega mišljenja, irelevantna je okolnost da je to nacionalno zakonodavstvo doneseno radi prenošenja Direktive 2006/24 u nacionalno pravo jer zbog utvrđenja nevaljanosti te direktive od strane Suda, čiji učinci sežu unatrag do dana njezina stupanja na snagu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. veljače 1996., *FMC i dr.*, C-212/94, EU:C:1996:40, t. 55.), valjanost tog nacionalnog zakonodavstva mora ocjenjivati sud koji je uputio zahtjev u vezi s Direktivom 2002/58 i Poveljom, kako ih tumači Sud.
- 125 Konkretnije, što se tiče tumačenja Direktive 2002/58 i Povelje koje je Sud dao, među ostalim, u svojim presudama od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970) i od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791), valja podsjetiti na to da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, tumačenjem pravnog pravila prava Unije, koje Sud pruži u izvršavanju ovlasti koja mu je dodijeljena člankom 267. UFEU-a, objašnjava se i precizira značenje i doseg tog pravnog pravila onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon svojeg stupanja na snagu. Iz navedenog slijedi da sud može i mora primijeniti tako protumačeno pravno pravilo na postojeće pravne odnose koji su nastali prije objave presude kojom se odlučilo o zahtjevu za prethodnu odluku ako su, k tomu, ispunjeni uvjeti koji omogućuju da se pred nadležnim sudom vodi spor o primjeni navedenog pravila (presuda od 16. rujna 2020., *Romenergo i Aris Capital*, C-339/19, EU:C:2020:709, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 126 U tom pogledu valja još pojasniti da vremensko ograničenje učinaka tumačenja nije izvršeno u presudama od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970) i 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 da se u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 119. ove presude ono ne može naložiti u nekoj presudi Suda donesenoj nakon tih presuda.
- 127 Naposljetku, u pogledu utjecaja utvrđenja moguće neusklađenosti Zakona iz 2011. s Direktivom 2002/58, u vezi s Poveljom, na dopuštenost dokaza istaknutih protiv osobe G. D. u okviru kaznenog postupka, dovoljno je uputiti na sudsku praksu Suda koja se na to odnosi, osobito na načela navedena u točkama 41. do 44. presude od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur* (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama), (C-746/18, EU:C:2021:152), iz kojih proizlazi da ta dopuštenost, u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, proizlazi iz nacionalnog prava, pod uvjetom poštovanja osobito načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 128 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto i šesto pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sud vremenski ograniči učinke utvrđenja nevaljanosti, koje je na njemu na temelju nacionalnog prava, u pogledu nacionalnog zakonodavstva kojim se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže opće i

neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, zbog neusklađenosti tog zakonodavstva s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58, u vezi s Poveljom. Dopuštenost dokaza dobivenih takvim zadržavanjem, u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, proizlazi iz nacionalnog prava, pod uvjetom poštovanja osobito načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Troškovi

- 129 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:

1. 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. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protive zakonske mjere kojima je, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti predviđeno opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. S druge strane, navedenom članku 15. stavku 1., u vezi s člancima 7., 8. i 11. kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje, ne protive se zakonske mjere koje u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti predviđaju

- **ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje je ograničeno na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili posredstvom zemljopisnog kriterija, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može produljiti;**
- **opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno;**
- **opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika elektroničkih komunikacijskih sredstava; i**
- **korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju odluke nadležnog tijela, podložne djelotvornom sudskom nadzoru, da u određenom trajanju hitno zadrže 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 imaju djelotvorna jamstva protiv rizika od zlouporabe.

2. Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, u vezi s člancima 7., 8., 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg je odgovornost za centraliziranu obradu zahtjeva za pristup podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, koje podnosi policija u okviru istraživanja i progona teških kaznenih djela, na policijskom službeniku kojem pomaže jedinica uspostavljena unutar policije koja uživa određeni stupanj autonomije prilikom obavljanja svoje zadaće i čije odluke kasnije mogu biti predmet sudskog nadzora.
3. Pravo Unije treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sud vremenski ograniči učinke utvrđenja nevaljanosti, koje je na njemu na temelju nacionalnog prava, u pogledu nacionalnog zakonodavstva kojim se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, zbog neusklađenosti tog zakonodavstva s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, u vezi s Poveljom o temeljnim pravima. Dopuštenost dokaza dobivenih takvim zadržavanjem, u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, proizlazi iz nacionalnog prava, pod uvjetom poštovanja osobito načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Potpisi