



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 21. siječnja 2020.¹

Predmet C-746/18

**H. K.
protiv
Prokuratuur**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka u području elektroničkih komunikacija – Povjerljivost komunikacija – Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji – Kaznene istrage – Pristup tijela nadležnog za provedbu istrage podacima zadržanima na razdoblje od jednog dana do jedne godine – Odobrenje državnog odvjetništva – Uporaba podataka u okviru kaznenog postupka kao dokaza – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 1. stavak 3., članak 3. i članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1.”

I. Uvod

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)², kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009.³, u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁴.

2. Taj zahtjev za prethodnu odluku podnesen je u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osobe H. K. zbog više kaznenih djela krađe, korištenja tuđe bankovne kartice i akata nasilja protiv jednog od sudionika sudskog postupka.

3. Zapisnici na kojima se temelji utvrđenje počinjenja tih kaznenih djela sastavljeni su, među ostalim, na temelju osobnih podataka nastalih u okviru pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga. Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija) iznio je dvojbe u pogledu toga jesu li uvjeti u kojima su istražne službe dobile pristup tim podacima u skladu s pravom Unije.

4. Te dvojbe odnose se, kao prvo, na pitanje je li trajanje razdoblja tijekom kojeg su istražne službe imale pristup podacima kriterij na temelju kojeg se može procijeniti ozbiljnost zadiranja, koje predstavlja taj pristup, u temeljna prava dotičnih osoba.

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2002., L 201, str. 37. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)

³ 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

⁴ U daljnjem tekstu: Povelja

5. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li Prokuratuur (Državno odvjetništvo, Estonija), s obzirom na različite zadaće koje su mu povjerene estonskim propisima, „neovisno” upravno tijelo u smislu presude od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.*⁵.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2002/58

6. Na temelju članka 1. stavka 3. Direktive 2002/58, ona se „ne primjenjuje na aktivnosti koje su izvan područja primjene Ugovora o osnivanju Europske Zajednice, poput onih obuhvaćenih glava 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”.

7. Osim toga, člankom 15. stavkom 1. te direktive određuje se da „[d]ržave 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/EZ^[6]. S tim u vezi, države članice mogu, između ostalog, donijeti zakonske mjere kojima se omogućuje zadržavanje podataka tijekom ograničenog razdoblja opravdane razlozima određenim u ovom stavku. Sve mjere iz ovog stavka moraju biti u skladu s općim načelima prava Zajednice, uključujući ona iz članka 6. stavaka 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji.”

B. Estonsko pravo

1. Zakon o elektroničkim komunikacijama

8. Elektroonilise side seadusom (Zakon o elektroničkim komunikacijama)⁷ od 8. prosinca 2004., u verziji primjenjivoj na glavni postupak, određuje se u članku 111.¹, naslovljenom „Obveza zadržavanja podataka”:

„[...]

(2) Davatelji telefonskih i mobilnih telefonskih usluga te usluga telefonskih mreža i mobilnih telefonskih mreža dužni su zadržati sljedeće podatke:

1. broj pozivatelja te ime i adresu pretplatnika;
2. broj primatelja poziva te ime i adresu pretplatnika;
3. u slučaju korištenja dodatne usluge poput preusmjerenja ili prijenosa poziva birani broj te ime i adresu pretplatnika;
4. datum i vrijeme početka i završetka poziva;

⁵ C-203/15 i C-698/15, u daljnjem tekstu: presuda *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, EU:C:2016:970 (t. 120. i izreka, t. 2.).

⁶ Direktiva 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.)

⁷ RT I 2004., 87, 593

5. korištenu telefonsku ili mobilnu telefonsku uslugu;
6. međunarodni identifikator mobilnoga pretplatnika (*International Mobile Subscriber Identity* – IMSI) pozivatelja i primatelja poziva;
7. međunarodni identifikator terminalne opreme (*International Mobile Equipment Identity* – IMEI) pozivatelja i primatelja poziva;
8. lokacijsku oznaku na početku poziva;
9. podatke kojima se identificira geografska lokacija ćelija navođenjem njihovih lokacijskih oznaka tijekom razdoblja za koje su zadržani podaci;
10. u slučaju unaprijed plaćenih anonimnih usluga datum i vrijeme početka uporabe usluge i oznaku lokacije s koje je usluga aktivirana;

[...]

(4) Podaci navedeni u stavcima 2. i 3. ovog članka zadržavaju se godinu dana od datuma komunikacije ako su ti podaci generirani ili obrađeni prilikom pružanja komunikacijske usluge [...]

[...]

(11) Podaci navedeni u stavcima 2. i 3. ovog članka dostavljaju se:

1. tijelu nadležnom za provedbu istrage, tijelu nadležnom za provedbu nadzora, državnom odvjetništvu i sudu u skladu sa kriminalmenetluse seadustikom (Zakonik o kaznenom postupku⁸);
- [...]"

2. *Zakonik o kaznenom postupku*

9. Člankom 17. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, u verziji primjenjivoj na glavni postupak, naslovljenim „Stranke u sudskom postupku” određuje se:

„Stranke u sudskom postupku su državno odvjetništvo [...]"

10. U skladu s člankom 30. Zakonika o kaznenom postupku, naslovljenim „Državno odvjetništvo u kaznenom postupku”:

„(1) Državno odvjetništvo vodi istragu, osigurava njezinu zakonitost i učinkovitost te zastupa optužbu pred sudom.

(2) Ovlasti državnog odvjetništva u kaznenom postupku izvršava u ime državnog odvjetništva državni odvjetnik, koji postupa neovisno te je vezan isključivo zakonom.”

⁸ RT I 2003., 27, 166

11. Člankom 90.¹ Zakonika o kaznenom postupku, naslovljenim „Pribavljanje podataka od komunikacijskog poduzeća”, u njegovim stavcima 2. i 3. predviđa se:

„(2) Tijelo nadležno za provedbu istrage može na temelju odobrenja državnog odvjetništva tijekom istrage ili suda tijekom sudskog postupka pribaviti od pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga podatke navedene u članku 111.¹ stavcima 2. i 3. Zakona o elektroničkim komunikacijama koji nisu navedeni u stavku 1. ovog članka. U odobrenju će se navesti razdoblje za koje je dopušteno pribaviti podatke, zajedno s točno navedenim datumima

(3) Podaci se u skladu s ovim člankom mogu pribaviti isključivo ako je to nužno za postizanje cilja kaznenog postupka.”

12. Članak 211. Zakonika o kaznenom postupku, naslovljen „Cilj istrage”, glasi kako slijedi:

„(1) Cilj istrage jest prikupljanje dokaza te stvaranje ostalih uvjeta za sudski postupak.

(2) Tijelo nadležno za provedbu istrage i državno odvjetništvo ispituju tijekom istrage otegotne i olakotne okolnosti u odnosu na okrivljenika.”

3. *Zakon o državnom odvjetništvu*

13. Prokuratuuriseadusom (Zakon o državnom odvjetništvu)⁹ od 22. travnja 1998., u verziji primjenjivoj na glavni postupak, određuje se u članku 1., naslovljenom „Državno odvjetništvo”:

„(1) Državno odvjetništvo je tijelo u nadležnosti Justiitsministeeriumia (Ministarstvo pravosuđa, Estonija), koje sudjeluje u planiranju nadzornih mjera nužnih za otkrivanje i progon kaznenih djela, vodi istragu, osigurava njezinu zakonitost i učinkovitost, zastupa optužbu pred sudom te obavlja druge zadaće dodijeljene mu na temelju zakona.

(1¹) Državno odvjetništvo je neovisno prilikom ispunjavanja svojih propisanih zadaća te postupa u skladu s ovim zakonom, drugim zakonima i aktima donesenima na temelju ovog zakona.

[...]”

14. Člankom 2. Zakona o državnom odvjetništvu, naslovljenim „Državni odvjetnik” predviđa se u stavku 2.:

„Državni odvjetnik neovisan je prilikom ispunjavanja svojih zadaća te postupa isključivo u skladu sa zakonom i svojom prosudbom.”

III. Činjenice, glavni postupak i prethodna pitanja

15. Odlukom od 6. travnja 2017., Viru Maakohus (Prvostupanjski sud u Viruu, Estonija) osudio je osobu H. K. na kaznu zatvora od dvije godine jer je u razdoblju od 4. kolovoza 2015. do 1. veljače 2016. počinila osam krađa prehrambenih proizvoda i druge materijalne imovine u vrijednosti od tri do 40 eura te novčanih svota u iznosu od 5,20 do 2100 eura, jer je upotrijebila tuđu bankovnu karticu za podizanje novca s bankomata, čime je toj osobi nanijela štetu od 3941,82 eura i jer je počinila akte nasilja protiv jednog od sudionika sudskog postupka¹⁰.

⁹ RT I 1998., 41, 625

¹⁰ Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je nakon objedinjavanja te kazne s kaznom zatvora od četiri godine i sedam mjeseci na koju je osoba H. K. osuđena odlukom Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu) od 22. ožujka 2016., osoba H. K. osuđena na jedinstvenu kaznu zatvora od pet godina i jednog mjeseca.

16. Viru Maakohus (Prvostupanjski sud u Viruu) temeljio je osuđujuću presudu protiv osobe H. K. za ta kaznena djela, među ostalim, na više zapisnika sastavljenih na temelju podataka o elektroničkim komunikacijama iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, koje je tijelo nadležno za provedbu istrage prikupilo od pružatelja telekomunikacijskih usluga tijekom istrage, nakon što je, na temelju članka 90.¹ stavka 2. Zakonika o kaznenom postupku pribavilo odobrenja državnog odvjetnika Viru Ringkonnaprokuratuura (Okružno državno odvjetništvo u Viruu, Estonija).

17. Tako je 2. studenoga 2015. državni odvjetnik pri Okružnom državnom odvjetništvu u Viruu odobrio tijelu nadležnom za provedbu istrage da od telekomunikacijskog poduzeća zatraži da dostavi podatke iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama kako bi se pomoću dvaju brojeva mobilnih telefona osobe H. K. utvrdili prijenos poziva i poruka od 21. rujna 2015., njihovo trajanje i način prijenosa, kao i osobni podaci te lokacija pozivatelja odnosno pošiljatelja i primatelja poziva odnosno poruka.

18. Tijelo nadležno za provedbu istrage sastavilo je 4. studenoga 2015., na temelju tog odobrenja, zapisnik o podacima pribavljenim od telekomunikacijskog poduzeća, u kojem su bili navedeni telekomunikacijski odašiljači u čijem je dosegu 21. rujna 2015. nakon 19 sati bio upotrijebljen pretplatnički broj osobe H. K. Državno odvjetništvo htjelo je tim zapisnikom i drugim dokazima dokazati sudu da je osoba H. K. počinila krađu od 21. rujna 2015.

19. Državni odvjetnik pri Okružnom državnom odvjetništvu u Viruu odobrio je 25. veljače 2016. tijelu nadležnom za provedbu istrage da radi istrage kaznenog djela iz članka 303. stavka 1. Karistusseadustika (Kazneni zakonik)¹¹ od telekomunikacijskog poduzeća pribavi podatke iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama o sedam pretplatničkih brojeva koje je osoba H. K. koristila tijekom razdoblja od 1. ožujka 2015. do 19. veljače 2016.

20. O podacima pribavljenima od telekomunikacijskog poduzeća na temelju tog odobrenja tijelo nadležno za provedbu istrage sastavilo je 15. ožujka 2016. zapisnik u kojem su navedeni datumi kada je osoba H. K. zvala suoptuženike i zapimala njihove pozive, kao i datumi kad je osoba H. K. slala poruke suoptuženicima i primala njihove poruke. Državno odvjetništvo htjelo je tim zapisnikom, zajedno s drugim dokazima, dokazati da je osoba H. K. u nekoliko navrata od proljeća 2015. telefonski prijetila suoptuženicima.

21. Osim toga, o podacima koji su također pribavljeni od telekomunikacijskog poduzeća na temelju tog odobrenja tijelo nadležno za provedbu istrage sastavilo je 20. travnja i 6. svibnja 2016. još zapisnika. U tim zapisnicima navode se bazne postaje u čijem su dosegu 4., 27. i 31. kolovoza 2015. te od 1. do 3. rujna 2015., upućeni i primljeni pozivi sa šest pretplatničkih brojeva osobe H. K. Tim zapisnicima i svim ostalim dokazima, državno odvjetništvo htjelo je dokazati da je na navedene datume osoba H. K. počinila šest krađa.

22. Tijelo nadležno za provedbu istrage sastavilo je 20. travnja 2016. zapisnik u kojem su bili navedeni podaci o dvama pretplatničkim brojevima osobe H. K. Konkretno, u tom se zapisniku navode bazne postaje u čijem su doseg u razdoblju od 16. do 19. siječnja 2015. s tih pretplatničkih brojeva upućivani i primani pozivi. Time, zajedno s drugim dokazima, državno odvjetništvo htjelo je dokazati da je osoba H. K. u razdoblju od 17. do 19. siječnja 2015. oštećenikovom bankovnom karticom podigla gotovinu s bankomata.

¹¹ Riječ je o kaznenom djelu utjecaja na pravosuđe. Napominjem da je Viru Maakohus (Prvostupanjski sud u Viruu) u tom pogledu ponovno kvalificirao činjenice koje se stavljaju na teret osobi H. K., u skladu s člankom 323. stavkom 1. Kaznenog zakonika, u nasilje protiv sudionika sudskog postupka.

23. Telekomunikacijsko poduzeće dostavilo je podatke na kojima se temelji zapisnik na temelju odobrenja koja je 28. siječnja i 2. veljače 2015. izdao glavni državni odvjetnik pri Okružnom državnom odvjetništvu u Viruu u jednom drugom kaznenom predmetu. U tom se kaznenom predmetu radilo o kaznenim djelima iz članka 200. stavka 2. točaka 7., 8. i 9. Kaznenog zakonika, odnosno o dva razbojništva, koja je uz provalu i primjenom oružja počinila jedna skupina 23. i 27. siječnja 2015. Na temelju tih je odobrenja tijelo nadležno za provedbu istrage moglo od telekomunikacijskog poduzeća zatražiti podatke iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama o dvama pretplatničkim brojevima osobe H. K. i različitim IMEI kodovima u razdoblju od 1. siječnja do 2. veljače 2015.

24. Iz tog opisa činjenica iz glavnog postupka proizlazi da je državno odvjetništvo odobrilo tijelu nadležnom za provedbu istrage da tijekom istrage u skladu s člankom 90.¹ stavkom 2. Zakonika o kaznenom postupku pribavi podatke od telekomunikacijskog poduzeća. Odobrenja u pogledu podataka o pretplatničkim brojevima okrivljenika, izdana su radi istrage različitih kaznenih djela tijekom razdoblja od jednog dana, odnosno otprilike jednog mjeseca i otprilike jedne godine.

25. Žalbu protiv odluke Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu) osoba H. K. je podnijela Tartu Ringkonnakohusu (Žalbeni sud u Tartuu, Estonija), koji je odbio tu žalbu odlukom od 17. studenoga 2017. Stoga je osoba H. K. podnijela žalbu u kasacijskom postupku Riigikohusu (Vrhovni sud), pri čemu je tražila ukidanje prvostupanjske i drugostupanjske odluke, okončanje kaznenog postupka koji se protiv nje vodi i oslobođenje od optužbi.

26. Osoba H. K. tvrdi da zapisnici u kojima su navedeni podaci pribavljeni od telekomunikacijskog poduzeća nisu dopušteno dokazno sredstvo te da nije opravdana njezina osuda na temelju njih. U skladu s presudom Tele2 Sverige i Watson i dr., pravila iz članka 111.¹ Zakona o elektroničkim komunikacijama, kojima se predviđa obveza tih pružatelja usluga da zadrže podatke koji se odnose na komunikaciju te upotreba tih podataka za njezinu osudu, protivni su članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11, te člankom 52. stavkom 1. Povelje.

27. Stoga se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postavlja pitanje mogu li se predmetni zapisnici, koje je tijelo nadležno za provedbu istrage sastavilo na temelju podataka iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama zatraženih od telekomunikacijskog poduzeća na temelju odobrenja državnog odvjetništva, smatrati dopuštenim dokaznim sredstvom.

28. Podaci koje pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga moraju zadržati godinu dana obuhvaćaju, među ostalim, broj pozivatelja i primatelja poziva, ime i adresu pretplatnika, datum i vrijeme početka i završetka poziva, korištenu telefonsku ili mobilnu telefonsku uslugu, međunarodni identifikator mobilnoga pretplatnika i međunarodni identifikator terminalne opreme pozivatelja i primatelja poziva, kao i lokacijsku oznaku na početku poziva i podatke kojima se identificira geografska lokacija ćelije. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je riječ o podacima koji se odnose na prijenos poziva i poruka telefonom i mobilnim telefonom te lokaciju terminalne opreme, ali ne otkrivaju sadržaj poruka.

29. Kao što to proizlazi iz presude Tele2 i Watson i dr. te iz presude od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal¹², nacionalni propisi kojima se uređuje zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji te pristup tim podacima u okviru kaznenog postupka, poput članka 111.¹ stavaka 2. i 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama i članka 90.¹ stavka 2. Zakonika o kaznenom postupku, ulaze u područje primjene Direktive 2002/58.

¹² C-207/16, u daljnjem tekstu: presuda Ministerio Fiscal, EU:C:2018:788

30. Dopuštenost dokaza ovisi o poštovanju postupovnih pravila kojima se uređuje njihovo prikupljanje. Stoga, prilikom ocjene dopuštenosti zapisnika o kojima je riječ u glavnom postupku kao dokaza, valja također ispitati u kojoj je mjeri prikupljanje podataka na kojima se temelje ti zapisnici od telekomunikacijskog poduzeća, bilo u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje.

31. S obzirom na presude *Tele2 Sverige* i *Watson i dr.*¹³ te *Ministerio Fiscal*¹⁴, sud koji je uputio zahtjev pita 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 pristup nacionalnih tijela podacima na temelju kojih se može odrediti polazište i odredište, datum, vrijeme i trajanje, vrsta komunikacijske usluge, upotrijebljena terminalna oprema, lokacija upotrebe mobilne terminalne opreme u odnosu na telefonsku ili mobilnu telefonsku komunikaciju okrivljenika čini zadiranje u temeljna prava utvrđena tim člancima Povelje koje je uvijek tako ozbiljno da se taj pristup mora ograničiti na borbu protiv teških kaznenih djela, neovisno o razdoblju na koje se odnose zadržani podaci koji su dostupni nacionalnim tijelima.

32. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je razdoblje za koje se zahtijevaju predmetni podaci, ključan element za ocjenu ozbiljnosti zadiranja u temeljna prava, koje predstavlja pristup predmetnim podacima. Stoga je moguće da se to zadiranje ne treba smatrati ozbiljnim ako se traženi podaci odnose samo na vrlo kratko razdoblje, kao što je jedan dan. U tom slučaju na temelju tih podataka u pravilu nije moguće donijeti precizne zaključke o privatnom životu dotične osobe, tako da bi se pristup nacionalnih tijela navedenim podacima mogao općenito opravdati ciljem istrage i progona kaznenih djela.

33. Usto, sud koji je uputio zahtjev pita može li se pristup podacima poput onih u glavnom postupku, s obzirom na zaključke koji proizlaze iz presude *Ministerio Fiscal*¹⁵, opravdati istim ciljem ako je smanjena količina podataka kojima tijela imaju pristup i ako stoga zadiranje u predmetna temeljna prava nije ozbiljno. Što se tiče količine podataka, bitna je i vrsta podataka (kao što su podaci o adresatu komunikacije ili lokaciji terminalne opreme) i njihov vremenski okvir (npr. dan, mjesec ili godina). Prema mišljenju tog suda, što je teže kazneno djelo za koje se vodi progon, to su dopuštena ozbiljnija zadiranja u temeljna prava tijekom postupka, što znači da je veća i količina podataka kojima je opravdan pristup nacionalnih tijela.

34. Konačno, sud koji je uputio zahtjev pita može li se državno odvjetništvo smatrati „neovisnim” upravnim tijelom u smislu presude *Tele2 Sverige* i *Watson i dr.*¹⁶. Napominje da u Estoniji državno odvjetništvo vodi istragu čiji je cilj, među ostalim, prikupljanje dokaza. Također ističe da tijelo nadležno za provedbu istrage i državno odvjetništvo ispituju otegotne i olakotne okolnosti u odnosu na osumnjičenika. Konačno, napominje da ovlasti u ime državnog odvjetništva izvršava državni odvjetnik, koji postupuje neovisno, što proizlazi iz članka 30. stavaka 1. i 2. Zakonika o kaznenom postupku i članka 1. stavaka 1. i 1.¹ te članka 2. stavka 2. Zakona o državnom odvjetništvu.

35. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev naglašava da su njegove sumnje u pogledu neovisnosti koja se zahtijeva pravom Unije, uglavnom nastale zbog činjenice da državno odvjetništvo nakon istrage podiže optužbu protiv dotične osobe ako smatra da su u kaznenom predmetu prikupljeni svi potrebni dokazi te ako za to postoji razlog. Taj sud ističe da u tom slučaju državno odvjetništvo zastupa optužbu pred sudom te je ono stoga i stranka u postupku. Sud koji je uputio zahtjev također ističe da je Europski sud za ljudska prava već potvrdio da se u određenim okolnostima, u slučaju naknadne sudske kontrole mjera nadzora prethodni sudski nadzor ne mora obaviti¹⁷.

¹³ Točka 2. izreke te presude

¹⁴ Točke 53. do 57. te presude

¹⁵ Točke 55. do 57. te presude

¹⁶ Točka 120. i točka 2. izreke te presude

¹⁷ Sud koji je uputio zahtjev navodi u tom pogledu presude *ESLJP*-a od 2. rujna 2010., *Uzun protiv Njemačke* (CE:ECHR:2010:0902JUD003562305, t. 71. do 74.) i od 12. siječnja 2016., *Szabó i Vissy protiv Mađarske* (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, t. 77.).

36. U tim je okolnostima Riigikohus (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. 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 pristup državnih tijela podacima na temelju kojih se može utvrditi polazište i odredište, datum, vrijeme i trajanje, vrsta komunikacijske usluge, upotrijebljena terminalna oprema, lokacija upotrebe mobilne terminalne opreme u odnosu na telefonsku ili mobilnu telefonsku komunikaciju osumnjičenika u okviru kaznenog postupka čini tako ozbiljno zadiranje u temeljna prava zajamčena navedenim člancima Povelje da se taj pristup u području sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela mora ograničiti na borbu protiv teških kaznenih djela, neovisno o razdoblju na koje se odnose pohranjeni podaci koji su dostupni državnim tijelima?
2. Treba li na temelju načela proporcionalnosti u skladu s presudom [Ministerio Fiscal], točkama 55. do 57., članak 15. stavak 1. Direktive [2002/58] tumačiti na način da se, ako količina podataka dostupnih državnim tijelima koja su navedena u prvom prethodnom pitanju nije velika (i u pogledu vrste podataka i njihova vremenskog okvira), posljedično zadiranje u temeljna prava može općenito opravdati ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela te da kaznena djela protiv kojih se bori takvim zadiranjem moraju biti razmjerno teža što je količina podataka dostupnih državnim tijelima veća?
3. Znači li zahtjev da se pristup nadležnih državnih tijela podacima mora podvrgnuti prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela, koji je naveden u točki 2. izreke presude Suda [Tele2 Sverige i Watson i dr.], da se članak 15. stavak 1. Direktive [2002/58] treba tumačiti na način da se neovisnim upravnim tijelom može smatrati državno odvjetništvo, koje vodi istragu i koje je prema zakonu dužno neovisno postupati, a vezano je isključivo zakonom te koje tijekom istrage ispituje i otegotne i olakotne okolnosti u odnosu na okrivljenika, ali naknadno u sudskom postupku zastupa optužbu?”

IV. Analiza

37. Svojim prvim i drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati 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 se u kriterije na temelju kojih se može ocijeniti ozbiljnost zadiranja u temeljna prava, koje predstavlja pristup nadležnih nacionalnih tijela osobnim podacima koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga dužni zadržati na temelju nacionalnih propisa, ubrajaju kategorije predmetnih podataka te trajanje razdoblja za koje se traži pristup.

38. Prije odgovora na to pitanje, iznijet ću dva niza uvodnih napomena koje će mi omogućiti da odgovorim, s jedne strane, na argumente koje su istaknule određene države članice u pogledu područja primjene Direktive 2002/58 i, s druge strane, na prijedlog Europske komisije da se u okviru ovog prethodnog postupka ispita jesu li estonski propisi, u dijelu u kojem se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže obveza zadržavanja više kategorija osobnih podataka nastalih u okviru tih usluga, u skladu s pravom Unije.

A. Uvodne napomene

1. Područje primjene Direktive 2002/58

39. Irska, mađarska i poljska vlada postavljaju pitanja u pogledu područja primjene Direktive 2002/58.

40. Čini se da irska vlada smatra da su nacionalni propisi o pristupu zadržanim podacima koji imaju nadležna tijela u kaznenom području na temelju članka 1. stavka 3. Direktive 2002/58 isključeni iz područja primjene te direktive.

41. Taj argument treba odbiti na temelju sudske prakse Suda koja proizlazi iz presuda *Tele2 Sverige* i *Watson* i dr. te *Ministerio Fiscal*.

42. U tom pogledu valja navesti da je Sud presudio da zakonske mjere iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 „ulaze u područje primjene te direktive čak i ako se odnose na aktivnosti država ili državnih tijela koje ne ulaze u područje aktivnosti pojedinaca te čak i ako su ciljevi koje te mjere moraju imati u biti jednaki ciljevima aktivnosti iz članka 1. stavka 3. Direktive 2002/58”¹⁸. Naime, prema mišljenju Suda „članak 15. stavak 1. te direktive nužno pretpostavlja da njime predviđene nacionalne mjere ulaze u područje primjene te direktive, s obzirom na to da se države članice njome izričito ovlašćuju na njihovo donošenje samo uz poštovanje njome predviđenih uvjeta. Usto, zakonskim mjerama iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 uređuju se, u svrhe spomenute u toj odredbi, aktivnosti pružatelja usluga elektroničkih komunikacija”¹⁹.

43. Sud je zaključio da „taj članak 15. stavak 1. u vezi s člankom 3. Direktive 2002/58 treba tumačiti na način da u područje primjene te direktive ne ulazi samo zakonska mjera koja pružateljima usluga elektroničkih komunikacija nalaže zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, nego i zakonska mjera o pristupu državnih tijela podacima koje su zadržali ti pružatelji”²⁰.

44. Naime, prema mišljenju Suda „zaštita povjerljivosti elektroničkih komunikacija i s time povezanih podataka o prometu, zajamčena člankom 5. stavkom 1. Direktive 2002/58, primjenjuje se na mjere koje su donijele sve osobe različite od korisnikâ, bilo da je riječ o privatnim osobama, privatnim subjektima ili državnim tijelima. Kao što to potvrđuje uvodna izjava 21. te direktive, njome se sprečava neovlašten ‚pristup‘ komunikacijama, uključujući sve ‚podatke koji se odnose na takve komunikacije‘, kako bi se zaštitila povjerljivost elektroničkih komunikacija”²¹.

45. Tim argumentima Sud je dodao da „zakonske mjere kojima se pružateljima usluga elektroničkih komunikacija nalaže zadržavanje osobnih podataka ili odobrenje pristupa tim podacima nadležnim državnim tijelima nužno podrazumijevaju da ti pružatelji obrađuju te podatke [...]. Budući da se takvim mjerama uređuju aktivnosti tih pružatelja, one se ne mogu izjednačiti s aktivnostima država, o kojima je riječ u članku 1. stavku 3. Direktive 2002/58”²².

46. Kao što je Sud presudio u svojoj presudi *Ministerio Fiscal*²³, iz svih tih argumenata treba zaključiti da zahtjev za pristup osobnim podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, podnesen u okviru postupka kaznene istrage, ulazi u područje primjene Direktive 2002/58.

47. Osim toga, mađarska i poljska vlada navode argument prema kojem se pravom Unije ne uređuje pitanje dopuštenosti dokaznih sredstava u kaznenim postupcima.

48. Iako je točno da se tim pravom u trenutačnom stanju njegova razvoja ne uređuju pravila o dopuštenosti dokaza u kaznenom postupku, sud koji je uputio zahtjev ipak je jasno naglasio zbog čega je tumačenje prava Unije koje traži nužno kako bi mogao donijeti odluku o dopuštenosti dokaza. Naime, ta odluka ovisi o poštovanju uvjeta i postupovnih pravila kojima se uređuje prikupljanje tih dokaza. Stoga, prilikom ocjene dopuštenosti zapisnika o kojima je riječ u glavnom postupku kao

¹⁸ Presuda *Ministerio Fiscal* (t. 34. i navedena sudska praksa)

¹⁹ *Idem*

²⁰ Presuda *Ministerio Fiscal* (t. 35. i navedena sudska praksa)

²¹ Presuda *Ministerio Fiscal* (t. 36. i navedena sudska praksa)

²² Presuda *Ministerio Fiscal* (t. 37. i navedena sudska praksa)

²³ Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 38. i 39.).

dokaza, sud koji je uputio zahtjev treba prethodno ispitati u kojoj je mjeri prikupljanje podataka na kojima se temelje ti zapisnici od telekomunikacijskog poduzeća, bilo u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje. Međutim, to prethodno pitanje odnosi se na aspekt koji je, kao što sam prethodno naglasio, uređen pravom Unije. U tom pogledu, nacionalnim se pravilima koja su primjenjiva u području izvođenja dokaza trebaju stoga poštovati zahtjevi koji proizlaze iz temeljnih prava zajamčenih pravom Unije²⁴. U tim okolnostima, argument koji su istaknule mađarska i poljska vlada, prema mojem mišljenju, nije relevantan.

2. Zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji

49. Iako se pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnose na uvjete pristupa podacima, Komisija traži od Suda da u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku odluči i o pitanju zadržavanja podataka. U tom pogledu, u biti napominje da zakonit pristup zadržanim podacima zahtijeva da nacionalni propisi, kojima se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže zadržavanje podataka nastalih u okviru tih usluga, ispunjavaju zahtjeve iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 u vezi s Poveljom, ili da su ti pružatelji usluga zadržali predmetne podatke na vlastitu inicijativu, osobito u komercijalne svrhe, u skladu s tom direktivom.

50. Što se tiče glavnog predmeta, Komisija napominje da pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga nisu zadržali podatke, kojima je tijelo nadležno za provedbu istrage imalo pristup, na vlastitu inicijativu u komercijalne svrhe, nego na temelju obveze zadržavanja koja im se nalaže člankom 111.¹ Zakona o elektroničkim komunikacijama. Također napominje da osoba H. K. osporava zakonitosti nacionalnih pravila o pristupu podacima i o njihovom zadržavanju²⁵.

51. S obzirom na to, napominjem da, kao što je to bio slučaj u okviru zahtjeva za prethodnu odluku povodom kojeg je donesena presuda *Ministerio Fiscal*²⁶, svrha pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev u okviru ovog predmeta nije utvrditi jesu li pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga zadržali osobne podatke o kojima je riječ u glavnom postupku u skladu s uvjetima iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje. Ta se pitanja odnose samo na usklađenost s tim odredbama uvjeta u kojima je nacionalnim istražnim tijelima odobren pristup takvim podacima na temelju estonskih propisa. Zbog toga se rasprava pred Sudom odnosila gotovo isključivo na te uvjete pristupa.

52. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev može se osloniti na sudsku praksu koja proizlazi iz presude *Tele2 Sverige i Watson i dr.* ako smatra da je u svrhu rješavanja glavnog postupka potrebno odlučiti o tome je li članak 111.¹ Zakona o elektroničkim komunikacijama usklađen s pravom Unije.

53. U tom pogledu, samo ću podsjetiti da, prema mišljenju Suda „članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji u cilju borbe protiv kriminaliteta određuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu i lokaciji svih pretplatnika i registriranih korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije”²⁷.

24 Vidjeti osobito po analogiji presudu od 10. travnja 2003., *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, t. 71.). U toj presudi Sud također razmatra taj problem sa stajališta načela djelotvornosti kao granice postupovne autonomije država članica (t. 66. do 68. navedene presude).

25 Komisija u tom kontekstu naglašava da se ovaj predmet razlikuje od predmeta u kojem je donesena presuda *Ministerio Fiscal*.

26 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 49. i 50.).

27 Presuda *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (t. 112.).

54. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, po potrebi, provjeri nalaže li se estonskim propisima pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga obveza zadržavanja podataka koja je takve opće i neselektivne prirode te da iz toga izvuče zaključke u svrhu rješavanja glavnog postupka. Ako sustav zadržavanja podataka koji je uspostavila Republika Estonija treba smatrati neusklađenim s pravom Unije jer nije proporcionalan cilju koji se želi postići, ni pristup tako zadržanim podacima ne može se opravdati tim ciljem.

55. Ta obveza zadržavanja može biti proporcionalna samo ako je odgovarajuće a ograničena, osobito u pogledu kategorija predmetnih podataka i trajanja zadržavanja, u skladu sa sustavom koji je selektivan ovisno o cilju koji se želi postići i nužan za postizanje tog cilja.

56. U okviru ovog mišljenja neću razmatrati ni pojam „ograničeno zadržavanje podataka” koji je detaljno ispitao nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona u svojem mišljenju od 15. siječnja 2020. u okviru predmeta *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i dr.²⁸.

B. Pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima

1. Zaključci iz presude Tele2 Sverige i Watson i dr.

57. Sud razmatra pitanje pristupa nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima „neovisno o dosegu obveze zadržavanja podataka određene pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga” i konkretnije, neovisno o tome ima li zadržavanje podataka opći ili ciljani karakter²⁹. To je utvrđenje povezano s činjenicom da Sud smatra zadržavanje podataka i pristup tim podacima dvama različitim zadiranjima u temeljna prava zaštićena Poveljom.

58. Pristup zadržanim podacima „mora učinkovito i strogo ispunjavati jedan od [...] ciljeva” iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58. Također mora postojati podudarnost između ozbiljnosti zadiranja i cilja koji se želi postići. Ako se zadiranje kvalificira kao „ozbiljno”, može ga se opravdati samo borbom protiv teških kaznenih djela³⁰.

59. Kao što vrijedi za zadržavanje podataka, pristup nadležnih nacionalnih tijela tim podacima može se odobriti samo u granicama onoga što je strogo nužno³¹. Štoviše, zakonske mjere „mora[ju] propisati jasna i precizna pravila kojima se naznačuje u kojim okolnostima i pod kojim uvjetima pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga trebaju nadležnim nacionalnim tijelima odobriti pristup podacima. Također, takva mjera mora biti zakonski obvezujuća u unutarnjem pravu”³². Konkretnije, nacionalni propisi moraju „predvidjeti materijalne i postupovne uvjete kojima se uređuje pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima”³³.

60. Iz prethodno navedenog može se zaključiti da se „opći pristup svim zadržanim podacima, neovisno o tome postoji li ikakva veza, bilo i posredna, s ciljem koji se nastoji postići, ne može smatrati ograničenim na ono što je strogo nužno”³⁴.

28 C-520/18, EU:C:2020:7. Vidjeti osobito t. 72. do 107. tog mišljenja.

29 Vidjeti presudu *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 113.).

30 Vidjeti presudu *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 115.).

31 Vidjeti presudu *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 116.).

32 Presuda *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 117.).

33 Presuda *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 118.).

34 Presuda *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 119.).

61. Prema mišljenju Suda, „nacionalni propis mora se temeljiti na objektivnim kriterijima kako bi definirao okolnosti i uvjete u kojima nadležnim nacionalnim tijelima treba biti odobren pristup podacima pretplatnika ili registriranih korisnika. U tom pogledu, pristup u načelu može biti odobren, s obzirom na cilj borbe protiv kriminaliteta, samo podacima osoba za koje postoji sumnja da namjeravaju počiniti ili su počinile teško kazneno djelo ili da su na kakav drugi način sudjelovale u tom djelu”³⁵.

62. Drugim riječima, nacionalni propisi kojima se nadležnim nacionalnim tijelima odobrava pristup zadržanim podacima treba imati dovoljno ograničen doseg kako bi se spriječilo to da se taj pristup može odnositi na velik broj osoba, odnosno na sve osobe i sva sredstva elektroničke komunikacije, kao i na sve zadržane podatke. Stoga je Sud istaknuo kriterij veze između dotičnih osoba i cilja koji se želi postići.

63. Osim toga, Sud je postavio uvjete koje treba ispuniti svaki pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima.

64. Najprije, taj pristup treba „u načelu, osim u valjano opravdanim hitnim slučajevima, [biti] podvrgnut prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela”³⁶. Odluka tog suda ili tog tijela treba biti donesena „nakon obrazloženog zahtjeva nacionalnih tijela podnesenog osobito u okviru postupaka sprečavanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela”³⁷.

65. Nadalje, prema mišljenju Suda, važno je da „nadležna nacionalna tijela kojima je odobren pristup zadržanim podacima o tome obavijeste predmetne osobe, u okviru primjenjivih nacionalnih postupaka, čim takva obavijest ne može ugroziti istragu koju vode ta tijela”³⁸.

66. Konačno, države članice trebaju donijeti pravila o sigurnosti i zaštiti podataka koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga u svrhu sprečavanja zlouporaba i svakog nezakonitog pristupa podacima³⁹.

2. Zaključci iz presude *Ministerio Fiscal*

67. U tom predmetu Sudu je postavljeno pitanje o tome je li nacionalni propis, kojim se predviđa pristup nadležnih nacionalnih tijela, kao što je policija, podacima o identitetu nositelja određenih SIM kartica, usklađen s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7. i 8. Povelje.

68. U svojoj presudi Sud je istaknuo da, kad je riječ o cilju sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela, treba naglasiti da, u skladu s formulacijom prve rečenice članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58, taj cilj nije ograničen na borbu protiv teških kaznenih djela, nego se spominju „kaznena djela” općenito⁴⁰.

69. Rasuđivanje Suda pojašnjava činjenicu da, kad je riječ o pristupu nadležnih nacionalnih tijela podacima, treba postojati podudarnost između ozbiljnosti zadiranja i ozbiljnosti predmetnih kaznenih djela.

³⁵ *Idem*

³⁶ Presuda *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 120.)

³⁷ *Idem*

³⁸ Presuda *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 121.)

³⁹ Vidjeti presudu *Tele2 Sverige i Watson* i dr. (t. 122.).

⁴⁰ Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 53.).

70. Tako Sud podsjeća, pri čemu upućuje na točku 99. svoje presude *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, da je točno da je presudio da „u okviru sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela, samo borba protiv teškog kriminaliteta može opravdati pristup državnih tijela osobnim podacima koje su zadržali pružatelji komunikacijskih usluga na temelju kojih je, ukupno gledajući, moguće izvući precizne zaključke o privatnom životu osoba o čijim je podacima riječ”⁴¹.

71. Međutim, Sud pojašnjava da je „takvo tumačenje obrazložio činjenicom da cilj propisa kojima se uređuje pitanje tog pristupa mora biti povezan s ozbiljnošću predmetnog zadiranja u temeljna prava koje takav pristup podrazumijeva”⁴².

72. Naime, „u skladu s načelom proporcionalnosti, ozbiljno zadiranje u okviru sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela može se opravdati samo ciljem borbe protiv kriminaliteta koji se također može okvalificirati „teškim””⁴³.

73. Međutim, „kad zadiranje koje takav pristup podrazumijeva nije ozbiljno, taj se pristup može opravdati ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona „kaznenih djela” općenito”⁴⁴.

74. Ta su razmatranja stoga zahtijevala ocjenu toga treba li, s obzirom na okolnosti slučaja, zadiranje u temeljna prava iz članaka 7. i 8. Povelje, do kojeg je doveo pristup policije podacima o kojima je riječ u glavnom postupku, smatrati „ozbiljnim”.

75. Međutim, za razliku od slučaja u presudi *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, zadiranje u prava zaštićena člancima 7. i 8. Povelje, koje predstavlja pristup predmetnim podacima, Sud nije kvalificirao kao „ozbiljno”⁴⁵. Naime, zahtjev za pristup imao je za „jedini [...] cilj [...] identificirati nositelje SIM kartica koje su u razdoblju od dvanaest dana aktivirane [...] kodom [međunarodnog identifikatora terminalne opreme] ukradenog mobilnog telefona”⁴⁶. Bila je riječ samo o pristupu „telefonskim brojevima koji odgovaraju tim SIM karticama kao i podacima o identitetu nositelja tih kartica, poput njihova imena, prezimena i, prema potrebi, adrese. S druge strane, ti se podaci [nisu se odnosili] na komunikacije izvršene putem ukradenog mobilnog telefona ni na njegovu lokaciju”⁴⁷.

76. Sud je iz toga zaključio da „podaci na koje se odnosi zahtjev za pristup o kojem je riječ u glavnom postupku omogućuju samo to da se SIM kartica ili kartice aktivirane ukradenim mobilnim telefonom povežu s identitetom nositelja tih SIM kartica u određenom razdoblju. Samo na temelju tih podataka, bez podataka o komunikacijama izvršenima putem tih SIM kartica i podataka o lokaciji, nije moguće doznati datum, sat, trajanje ni sudionike komunikacija izvršenih SIM karticom ili karticama o kojima je riječ kao ni mjesta ni učestalost tih komunikacija s određenim osobama u nekom razdoblju. Na temelju tih podataka stoga nije moguće izvući precizne zaključke o privatnom životu osoba čiji su podaci u pitanju”⁴⁸.

77. Nakon što je isključio kvalifikaciju „ozbiljnog zadiranja”, Sud je mogao utvrditi da se predmetno zadiranje može opravdati ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona „kaznenih djela” općenito, čak i ako nisu teška⁴⁹.

41 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 54.).

42 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 55.).

43 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 56.).

44 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 57.).

45 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 61.).

46 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 59.).

47 *Idem*

48 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 60.).

49 Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 62.).

78. S obzirom na tu sudsku praksu, sud koji je uputio zahtjev postavlja svoje prvo i drugo prethodno pitanje, s ciljem da se ocijeni ozbiljnost zadiranja koje predstavlja pristup podacima u okviru kaznenog postupka o kojem je riječ u glavnom postupku. Konkretnije, želi znati jesu li, s tog gledišta, kategorije predmetnih podataka kao i trajanje razdoblja za koje se traži pristup tim podacima relevantni kriteriji.

3. Kriteriji na temelju kojih se može procijeniti ozbiljnost zadiranja

79. Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, što je više kategorija podataka kojima se traži pristup, tim se više zadiranje može kvalificirati kao „ozbiljno”.

80. S obzirom na navedeno, prvo i drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev dovest će do toga da Sud pojasni ima li, uz kategorije predmetnih podataka, trajanje razdoblja na koje se odnosi taj pristup također ulogu u utvrđivanju ozbiljnosti zadiranja.

81. Prema mojem mišljenju, odgovor treba biti potvrđan. Ističem uostalom da je Sud u presudi *Ministerio Fiscal* u okviru svoje ocjene uzeo u obzir i trajanje razdoblja na koje se odnosi pristup, odnosno u tom slučaju 12 dana⁵⁰.

82. Ozbiljnost zadiranja može se ocijeniti na temelju veze između prirode predmetnih podataka i trajanja razdoblja na koje se odnosi pristup. Naime, na temelju ta dva aspekta može se provjeriti je li ispunjen odlučujući kriterij ozbiljnosti zadiranja, odnosno mogu li nadležna nacionalna tijela na temelju pristupa predmetnim podacima izvesti konkretne zaključke o osobnom životu osoba na čije se podatke odnosi taj pristup. Međutim, kako bi se mogao točno utvrditi profil osobe, nije samo nužno da se pristup odnosi na više kategorija podataka, kao što su identifikacijski podaci, podaci o prometu i podaci o lokaciji, nego i da se taj pristup odnosi na razdoblje koje je dovoljno dugačko da može s dovoljnom preciznošću otkriti glavne značajke života osobe.

83. Poput broja predmetnih kategorija, tako je i trajanje razdoblja za koje se traže podaci u skladu s odobrenjem pristupa ključan element za ocjenu ozbiljnosti zadiranja u temeljna prava dotičnih osoba. Kao što to navodi Komisija, treba uzeti u obzir i kumuliranje više zahtjeva za pristup koji se odnose na istu osobu, iako se odnose na kratka razdoblja.

84. Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, podaci kojima je tijelo nadležno za provedbu istrage imalo pristup jesu podaci iz članka 111.¹ stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama. Na temelju tih podataka može se pronaći i identificirati izvor telefonskog poziva i njegovo odredište, mogu se odrediti njegov datum, vrijeme, trajanje i priroda, utvrditi upotrijebljenu komunikacijsku opremu i otkriti lokaciju upotrebe mobilne terminalne opreme u odnosu na telefonsku ili mobilnu telefonsku komunikaciju osobe. Ti su podaci proslijeđeni tijelu nadležnom za provedbu istrage za razdoblja od jednog dana, jednog mjeseca i gotovo jedne godine.

85. Ocjena stupnja zadiranja u temeljna prava koju podrazumijeva pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim osobnim podacima proizlazi iz konkretnog ispitivanja okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. U svakom pojedinačnom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni mogu li se na temelju podataka kojima je odobren pristup, ovisno o njihovoj prirodi i trajanju razdoblja na koje se odnosi taj pristup, izvesti točni zaključci o osobnom životu dotičnih osoba.

⁵⁰ Vidjeti presudu *Ministerio Fiscal* (t. 59.). Vidjeti u istom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu *Ministerio Fiscal* (C-207/16, EU:C:2018:300), koji napominje da se zahtjev policijskih tijela odnosio na „jasno određeno i ograničeno razdoblje, odnosno na dvanaestak dana” (t. 33. i t. 84.).

86. Ako je to slučaj, zadiranje treba kvalificirati kao „ozbiljno” u smislu sudske prakse Suda te se stoga, u okviru sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela može opravdati samo ciljem borbe protiv kriminaliteta koji se također može kvalificirati kao „težak”⁵¹.

4. Podudarnost između ozbiljnosti zadiranja i cilja koji se želi postići

87. Iz sudske prakse Suda proizlazi da zadiranje u temeljna prava koje se kvalificira kao „ozbiljno” podrazumijeva zahtjev za obrazloženije opravdanje.

88. Što se tiče težine navodnih kaznenih djela u pogledu kojih je odobren pristup podacima, Komisija napominje da se nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku osobito odobrava pristup radi borbe protiv kaznenih djela općenito⁵².

89. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi, ovisno o okolnostima slučaja, ispunjava li pristup podacima kao što su oni o kojima je riječ u glavnom predmetu, stvarno i strogo jedan od ciljeva iz članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58. U tom pogledu, valja podsjetiti da se tom odredbom cilj sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela ne ograničava na borbu protiv teških kaznenih djela, nego se spominju „kaznena djela” općenito⁵³.

90. Ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da zadiranje treba kvalificirati kao „ozbiljno”, na njemu je da ocijeni može li se i kazneno djelo o kojem je riječ također kvalificirati kao „teško” u skladu nacionalnim kaznenim pravom.

91. U tom pogledu smatram da definiciju onoga što se može kvalificirati kao „teško kazneno djelo” trebaju ocijeniti države članice.

92. Naime, u skladu s nacionalnim pravnim sustavima, isto kazneno djelo može se osuditi kao više ili manje teško. Definicija otegotnih okolnosti može se također razlikovati ovisno o državama članicama.

93. Kao što to pravilno ističe estonska vlada, primjenjiva kazna nije jedini kriterij za određivanje težine kaznenih djela. Treba također uzeti u obzir prirodu kaznenih djela, štetu koju uzrokuju društvu, štetu koju nanose pravnim interesima i općenite učinke koje imaju na nacionalni pravni poredak i na vrijednosti demokratskog društva. Poseban povijesni, gospodarski i društveni kontekst svake države članice također ima ulogu u tom pogledu. Osim toga, što se tiče otegotnih okolnosti, valja se zapitati jesu li kaznena djela počinjena, na primjer, više puta ili u pogledu skupine ranjivih osoba.

94. Konačno, kako bi se procijenila proporcionalnost pristupa, valja također uzeti u obzir da se, u skladu s člankom 90.¹ stavkom 3. Zakonika o kaznenom postupku „[p]odaci [...] mogu pribaviti isključivo ako je to nužno za postizanje cilja kaznenog postupka”. Kao što to navodi estonska vlada, kriterij krajnje nužnosti⁵⁴, obvezuje istražitelje i osobe nadležne za izdavanje odobrenja da razmotre i ocijene koji su podaci nužni za dobro vođenje kaznenog postupka i bez kojih se u okviru određenog predmeta ne bi moglo raditi na otkrivanju istine ili uhititi navodnog prijestupnika ili zločinca.

⁵¹ Vidjeti presudu Ministerio Fiscal (t. 56.).

⁵² Članak 111.¹ stavak 11. Zakona o elektroničkim komunikacijama i članak 90.¹ Zakonika o kaznenom postupku

⁵³ Vidjeti presudu Ministerio Fiscal (t. 53.).

⁵⁴ Također kvalificiran kao „načelo *ultima ratio*”.

95. Dodajem, kao što je to pravilno naglasila francuska vlada, da se stupanj težine kaznenog djela, odnosno njegova točna pravna kvalifikacija, ne može uvijek precizno odrediti ako je pristup zadržanim podacima odobren u ranoj fazi istrage, tako da se može činiti preuranjenim uvrstiti u toj fazi to kazneno djelo u kategoriju teških kaznenih djela ili kaznenih djela općenito. Tu neizvjesnost, koja je svojstvena kaznenim istragama čiji je cilj upravo pridonijeti otkrivanju istine, sud koji je uputio zahtjev treba uzeti u obzir u svojoj ocjeni proporcionalnosti pristupa.

96. S obzirom na to, neizvjesnost koja stoga može postojati na početku kaznene istrage u pogledu tih aspekata ne može otkloniti zahtjev prema kojem svaki zahtjev za pristup treba biti obrazložen potrebom istraživanja dokaza o konkretnom kažnjivom ili kriminalnom ponašanju, na temelju sumnje potkrijepljene objektivnim elementima. Stoga zahtjev za pristup ne može imati za cilj da se za određeno razdoblje ispituju sva djela i radnje neke osobe radi istraživanja mogućih kaznenih djela. Osim toga, ako se tijekom istrage otkriju nove činjenice, pristup podacima radi dokazivanja tih činjenica treba biti predmet novog odobrenja.

97. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje treba tumačiti na način da se u kriterije na temelju kojih se može procijeniti ozbiljnost zadiranja u temeljna prava, koje predstavlja pristup nadležnih nacionalnih tijela osobnim podacima koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga dužni zadržati na temelju nacionalnih propisa, ubrajaju kategorije predmetnih podataka te trajanje razdoblja za koje se traži pristup. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, ovisno o ozbiljnosti zadiranja, ocijeni je li navedeni pristup bio strogo nužan za postizanje cilja da se osigura sprečavanje, istraga, otkrivanje i progona kaznenih djela.

C. Prethodni nadzor suda ili neovisnog upravnog tijela

98. Kako bi se osiguralo da je pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima ograničen na ono što je strogo nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići, Sud je utvrdio da je ključno da taj pristup „u načelu, osim u valjano opravdanim hitnim slučajevima, bude podvrgnut prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela i da odluka tog suda ili tijela bude donesena nakon obrazloženog zahtjeva nacionalnih tijela podnesenog osobito u okviru postupaka sprečavanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela”⁵⁵.

99. Svojim trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pojasni kriterije koje treba ispuniti upravno tijelo kako bi se moglo smatrati „neovisnim” u smislu presude Tele2 Sverige i Watson i dr. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev pita može li se državno odvjetništvo smatrati neovisnim upravnim tijelom, s obzirom na činjenicu da vodi istragu i zastupa optužbu pred sudom.

100. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, čini mi se korisnim uzeti u obzir dva dijela sudske prakse Suda, odnosno s jedne strane, sudsku praksu o neovisnosti nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka i s druge strane, sudsku praksu o neovisnosti pravosudnog tijela koje izdaje europski uhiđbeni nalog.

101. Prema mišljenju Suda, neovisnost je ključno obilježje, osobito potvrđeno u članku 8. stavku 3. Povelje, tijela nadležnih za nadzor poštovanja pravila Unije o zaštiti fizičkih osoba u pogledu obrade osobnih podataka, s ciljem osiguravanja učinkovitosti i pouzdanosti tog nadzora i jačanja zaštite osoba na koja se odnose odluke tih tijela⁵⁶.

⁵⁵ Presuda Tele2 Sverige i Watson i dr. (t. 120. i navedena sudska praksa), moje isticanje. Vidjeti u istom smislu mišljenje 1/15 (sporazum između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz popisa imena putnika), od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 202. i 208.).

⁵⁶ Vidjeti osobito presudu od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti i mišljenje 1/15 (sporazum između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz popisa imena putnika) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 229.).

102. Sud je već presudio u odnosu na članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 da „nacionalna nadzorna tijela nadležna za nadzor nad obradom osobnih podataka trebaju biti neovisna, što im omogućuje ispunjavanje njihovih zadataka bez izvanjskog utjecaja. Ta neovisnost, među ostalim, isključuje svaki nalog te bilo kakav drugi izvanjski utjecaj u bilo kojem obliku, bilo izravan ili neizravan, koji bi mogao utjecati na njihove odluke i koji bi također mogao dovesti u pitanje izvršavanje zadatka nacionalnih tijela koji se sastoji u uspostavi pravilne ravnoteže između prava na privatni život i slobodnog kretanja osobnih podataka”⁵⁷.

103. Sud je također istaknuo zahtjev prema kojem, s obzirom na njihovu ulogu zaštitnika prava na privatni život, ta nadzorna tijela trebaju biti „izvan bilo kakve sumnje u pristranost”⁵⁸.

104. Budući da se treće pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi na državno odvjetništvo, također je relevantno uzeti u obzir kriterije koje je Sud utvrdio u svojoj sudskej praksi o neovisnosti pravosudnog tijela koje izdaje europskih uhidbeni nalog. Stoga, prema mišljenju Suda, nadzor koji se provodi prilikom izdavanja uhidbenog naloga „valja provesti s jedne strane objektivno, uzimanjem u obzir svih elemenata koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i onih koji joj idu u korist, a s druge strane neovisno, što podrazumijeva postojanje pravila koja se odnose na pravni položaj i ustrojstvo, koja mogu jamčiti da pravosudno tijelo koje donosi odluku o izdavanju uhidbenog naloga u okviru donošenja takve odluke nije izloženo nikakvom riziku podređenosti vanjskim naputcima, osobito onima izvršne vlasti”⁵⁹. Međutim, valja imati na umu da se konkretna ocjena Suda činjenice ispunjava li, u svakom slučaju, državno odvjetništvo te kriterije⁶⁰ ili ne izvršava u specifičnom kontekstu izdavanja europskog uhidbenog naloga te se ne može automatski prenijeti na druga područja poput zaštite osobnih podataka.

105. Nadalje, u oba dijela sudske prakse Suda naglašava se da u svakom od predmetnih područja nacionalno tijelo nadležno za provjeru poštovanja pravila prava Unije treba biti neovisno, što obuhvaća dva zahtjeva⁶¹. S jedne strane, to tijelo ne smije biti podvrgnuto vanjskim uputama ili pritiscima koji mogu utjecati na njegove odluke. S druge strane, navedeno tijelo treba, na temelju svojeg položaja i zadaća koje su mu povjerene, odgovoriti na zahtjev objektivnosti u nadzoru koji provodi, odnosno treba ponuditi jamstva nepristranosti. Konkretnije, ocjena koju provodi upravno tijelo u pogledu proporcionalnosti pristupa zadržanim podacima zahtijeva da ono može pravedno odvagnuti interese povezane s djelotvornošću istrage u okviru borbe protiv kriminaliteta i interese koji se odnose na zaštitu osobnih podataka osoba na koje se odnosi taj pristup. U pogledu tog potonjeg aspekta, zahtjev nepristranosti stoga je svojstven pojmu „neovisnog upravnog tijela” koji je istaknuo Sud o svojoj presudi Tele2 Sverige i Watson i dr.

106. Valja utvrditi ispunjava li državno odvjetništvo, s obzirom na različite zadaće koje su mu dodijeljene estonskim propisima, dvije dimenzije kriterija neovisnosti kad nadzire je li pristup podacima strogo nužan. Tako pojam „neovisnost”, koji treba biti obilježje upravnog tijela nadležnog za takav nadzor, ima funkcionalnu dimenziju, u smislu da upravo u odnosu na poseban predmet tog

57 Presuda od 8. travnja 2014., Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237, t. 51. i navedena sudska praksa)

58 Presuda od 8. travnja 2014., Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237, t. 53. i navedena sudska praksa)

59 Vidjeti presudu od 9. listopada 2019., NJ (Parquet de Vienne) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, t. 38 i navedena sudska praksa).

60 Vidjeti, naposljetku, presudu od 12. prosinca 2019. JR et YC (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (C 566/19 PPU i C 626/19 PPU, EU:C:2019:1077), u kojoj je Sud zaključio, osobito, da su elementi koji su mu podneseni dovoljni kako bi se utvrdilo da „državni odvjetnici u Francuskoj imaju ovlast neovisne procjene potrebe i proporcionalnosti izdavanja europskog uhidbenog naloga, osobito u odnosu na izvršnu vlast, te da tu svoju ovlast izvršavaju objektivno, vodeći računa o svim elementima koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i onima koji joj idu u korist” (t. 55. te presude).

61 O dva aspekta zahtjeva neovisnosti, vidjeti po analogiji u pogledu nacionalnih sudova od kojih se traži da odluče o pitanjima povezanim s tumačenjem i primjenom prava Unije, presudu od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 108. do 110. i navedenu sudskej praksu).

nadzora treba ocjenjivati je li to tijelo u mogućnosti postupati bez intervencija ili vanjskih pritisaka koji mogu utjecati na njegove odluke i uz poštovanje objektivnosti i stroge primjene pravnih pravila. Ukratko, svrha pojma „neovisno upravno tijelo” u smislu presude Tele2 Sverige i Watson i dr. jest osigurati objektivnost, pouzdanost i učinkovitost tog nadzora.

107. To podrazumijeva da se ispita mogu li estonski propisi kojima se pojašnjavaju položaj i zadaće državnog odvjetništva stvoriti opravdane dvojbe kod dotičnih osoba u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na državne odvjetnike i njihove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese, kad se od njih traži da osiguraju prethodni nadzor proporcionalnosti pristupa podacima.

108. Državno odvjetništvo ima ključnu ulogu u vođenju kaznenog postupka, s obzirom na to da ono vodi istragu i osobito je nadležno za kazneni progon osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela kako bi one za to odgovarale pred sudom. S obzirom na to, treba ga smatrati tijelom koje sudjeluje u kaznenom sudovanju⁶².

109. Kao što je Sud to iznio u pogledu Procure della Repubblica (Državno odvjetništvo, Italija) i u skladu s formulom za koju smatram da se može primijeniti u okviru ovog predmeta, državni odvjetnik nema „za zadaću potpuno neovisno odlučiti o sporu, nego ga po potrebi dati na odlučivanje nadležnom sudu, kao stranka u postupku koja zastupa optužbu”⁶³.

110. Iako državno odvjetništvo tako svojim položajem, strukturom i zadaćama pokazuje posebne značajke koje ga razlikuju od suda i koje opravdavaju da ga se kvalificira kao „tijelo koje sudjeluje u kaznenom sudovanju u državama članicama”, s funkcionalnog stajališta, kad se nacionalnim pravom predviđa da je državno odvjetništvo tijelo koje provodi prethodni nadzor proporcionalnosti pristupa koji se zahtijeva presudom Tele2 Sverige i Watson i dr., ono ipak u tom smislu treba pokazati stupanj neovisnosti slično sudu. Naime, činjenica da tu dužnost izvršava upravno tijelo, a ne sud, ne smije utjecati na objektivnost, pouzdanost i učinkovitost tog nadzora.

111. U tom pogledu, valja podsjetiti da, u skladu s člankom 90.¹ stavkom 2. Zakonika o kaznenom postupku tijelo nadležno za provedbu istrage može, uz odobrenje državnog odvjetništva tijekom istrage ili uz odobrenje suda tijekom postupka pred sudom, zatražiti od pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga da dostavi podatke navedene u članku 111.¹ staccima 2. i 3. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

112. Osim toga, iz estonskih propisa proizlazi da državno odvjetništvo, u okviru kaznenog postupka, vodi istragu čiji je cilj prikupljanje dokaza i stvaranje ostalih uvjeta potrebnih za sudski postupak. Štoviše, tijelo nadležno za provedbu istrage i državno odvjetništvo tijekom istrage ispituju otegotne i olakotne okolnosti u odnosu na osumnjičenika ili okrivljenika. Ako je državno odvjetništvo uvjereno da su prikupljeni svi potrebni dokazi i ako je to potrebno, podiže optužbu protiv osobe te u tom slučaju zastupa optužbu pred sudom.

113. Sud koji je uputio zahtjev također napominje da, iako u okviru kaznenog postupka državno odvjetništvo mora pribaviti odobrenje suca istrage za mjere kojima se najviše zadire u temeljna prava (npr. za većinu mjera nadzora i uhićenje), ovlastima državnog odvjetništva obuhvaćena je i odluka o donošenju postupovnih mjera kojima se izrazito zadire u temeljna prava⁶⁴.

⁶² Vidjeti osobito presudu od 27. svibnja 2019., PF (Procureur général de Lituanie) (C-509/18, EU:C:2019:457, t. 39. i 40.).

⁶³ Presuda od 12. prosinca 1996., X (C-74/95 i C-129/95, EU:C:1996:491, t. 19.).

⁶⁴ Na primjer, državno odvjetništvo odobrava tajno praćenje osoba, stvari ili mjesta te u mnogim slučajevima pretragu.

114. Dvojbe koje je iznio sud koji je uputio zahtjev u pogledu kvalificiranja državnog odvjetništva kao „neovisnog upravnog tijela” u smislu presude Tele2 Sverige i Watson i dr., uzrokuje uglavnom činjenica da državno odvjetništvo nakon istrage podiže optužnicu protiv dotične osobe ako smatra da su u kaznenom predmetu prikupljeni svi potrebni dokazi te ako za to postoji razlog. U tom slučaju državno odvjetništvo zastupa optužbu pred sudom pa je stoga i stranka u sudskom postupku. Stoga, uglavnom zbog njegova svojstva tužitelja, sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje kvalifikaciju državnog odvjetništva kao „neovisnog upravnog tijela” u smislu presude Tele2 Sverige i Watson i dr.

115. Tako iznesene dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se stoga konkretnije na nepristranost državnog odvjetništva u nadzoru proporcionalnosti pristupa istražnih službi podacima, koji treba provesti prije odobrenja takvog pristupa.

116. Prije nego što razmotrim taj aspekt u pogledu nepristranosti, ističem da se člankom 1. stavkom 1.¹ Zakona o državnom odvjetništvu određuje da je ono „neovisno prilikom ispunjavanja svojih propisanih zadaća”. Štoviše, na temelju članka 2. stavka 2. istog zakona „[d]ržavni odvjetnik neovisan je prilikom ispunjavanja svojih zadaća te postupuje isključivo u skladu sa zakonom i svojom prosudbom”⁶⁵.

117. U tom pogledu, estonska vlada navodi da, iako je državno odvjetništvo tijelo u nadležnosti Ministarstva pravosuđa, estonskim propisima u potpunosti mu se onemogućava da donosi ocjenu o konkretnom postupku ili da intervenira u kazneni postupak koji je u tijeku. Ta vlada pojašnjava da je povreda neovisnosti državnog odvjetništva kazneno djelo za koje se može izreći sankcija.

118. Iako se stoga ne može dvojiti u pogledu neovisnosti državnog odvjetništva u okviru njegovih zadaća na temelju estonskih propisa, ipak mi se čini da ti propisi mogu dovesti do opravdanih dvojbi u pogledu sposobnosti državnog odvjetništva da provede neutralan i objektivan prethodni nadzor proporcionalnosti pristupa podacima kad u okviru određenog predmeta može istodobno izvršavati zadaće koje obuhvaćaju vođenje kaznene istrage, odlučivanje o kaznenom progonu i zastupanje optužbe pred sudom.

119. Točno je da u estonskim propisima ima više elemenata koji predstavljaju jamstva da državno odvjetništvo u okviru zadaća koje preuzima djeluje u skladu sa zahtjevom nepristranosti.

120. Tako je na temelju članka 211. stavka 2. Zakonika o kaznenom postupku državno odvjetništvo dužno ispitati otegotne i olakotne okolnosti u odnosu na osumnjičenika ili optuženika.

121. Osim toga, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. Zakona o državnom odvjetništvu, ono je dužno zajamčiti zakonitost istrage koju mu je zadaća voditi. Štoviše, u skladu s člankom 1. stavkom 1.¹ i člankom 2. stavkom 2. istog zakona, državno odvjetništvo treba izvršavati svoje zadaće u skladu sa zakonom. To pretpostavlja da, kad vodi istragu, državno odvjetništvo ne treba imati za cilj samo osigurati učinkovitost te istrage, nego i osigurati da se taj postupak ne vodi na način da nanosi neproporcionalnu štetu prava na dotičnih osoba na privatni život. Naime, može se smatrati da je odobravanje pristupa zadržanim podacima sastavni dio općenitije zadaće državnog odvjetništva, koja obuhvaća nadzor zakonitosti sredstava koja upotrebljavaju istražne službe, konkretno proporcionalnosti istražnih akata s obzirom na prirodu i težinu djela.

122. Stoga bi se mogao istaknuti argument da upravo zato što vodi istragu, državno odvjetništvo treba procijeniti je li, s obzirom na posebnosti svakog predmeta, pristup podacima koje zadržavaju telekomunikacijski operateri strogo nužan, u nedostatku drugih dokaza, kako bi istraga o navodnom kaznenom djelu napredovala.

⁶⁵ Vidjeti u istom smislu i članak 30. stavak 2. Zakonika o kaznenom postupku.

123. Sa stajališta osoba na koje se odnosi zahtjev za pristup podacima, okolnost da je upravno tijelo koje treba utvrditi je li taj pristup strogo nužan u okviru istrage, istodobno i tijelo koje ih može progoniti i potom zastupati optužbu u mogućem kasnijem postupku, ipak može, prema mojem mišljenju, oslabiti jamstva nepristranosti predviđena estonskim propisima. S tog stajališta, može postojati mogući sukob između tih zadaća državnog odvjetništva, s jedne strane, i zahtjeva neutralnosti i objektivnosti prethodnog nadzora proporcionalnosti pristupa podacima, s druge strane.

124. Naime, u okviru svojih zadaća, državno odvjetništvo dužno je prikupiti dokaze, ocijeniti njihovu relevantnost i izvesti zaključke o krivnji dotične osobe. Na tom je državnom tijelu da dostavi i potkrijepi spis optužbe u okviru optužbe koju je dužan zastupati pred sudom, zbog čega je stranka u postupku. Zbog svojih zadaća, državno odvjetništvo podliježe teretu dokazivanja, koje se sa stajališta osoba osumnjičenih da su počinile kazneno djelo može činiti neusklađenim sa sposobnošću istog tijela da na neutralan i objektivan način provede prethodni nadzor proporcionalnosti pristupa podacima.

125. Kao što to napominje Komisija, može postojati opasnost od toga da, zbog kumuliranja njegovih zadaća, dotične osobe mogu smatrati da državno odvjetništvo ima interes dati širok pristup njihovim podacima, neovisno o tome jesu li otegotni ili olakotni. Štoviše, osobe osumnjičene da su počinile kazneno djelo mogu imati opravdane dvojbe u pogledu nepristranosti državnog odvjetništva kad ono odobrava pristup njihovim podacima, s obzirom na to da može djelovati protiv njih u kasnijem postupku kao tužitelj. Međutim, smatram da zahtjev nepristranosti upravnog tijela koje je nadležno za provođenje prethodnog nadzora koji se zahtijeva presudom *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, pretpostavlja određenu udaljenost i neutralnost u odnosu na međusobno suprotstavljene interese u okviru istrage, odnosno, s jedne strane, učinkovitost te istrage i s druge strane, zaštitu osobnih podataka dotičnih osoba. Prema Komisijinu mišljenju, situacija bi mogla biti različita kad bi unutarnja upravna organizacija državnog odvjetništva bila takva da državni odvjetnik koji treba odlučiti o zahtjevu za pristup nema nikakvu ulogu u istrazi i kasnijim fazama postupka, uključujući optužnicu.

126. S obzirom na to da je, kao što je to potvrđeno na raspravi, državno odvjetništvo hijerarhijski organizirano u Republici Estoniji, nisam siguran da taj Komisijin prijedlog može riješiti poteškoće proizašle iz kumuliranja zadaća koje su estonskim propisima dodijeljene državnom odvjetništvu. U svakom slučaju, to ne umanjuje relevantnost ideje na kojoj se temelji taj prijedlog, odnosno da prethodni nadzor proporcionalnosti pristupa podacima treba provoditi upravno tijelo koje, s jedne strane, nije izravno uključeno u vođenje predmetne istrage i, s druge strane, ima neutralan položaj u odnosu na stranke u kaznenom postupku. Takvom tijelu, odvojenom od interesa povezanih s istragom i optužnicom u predmetnom postupku, ne bi se moglo prigovoriti da daje prednost interesima istrage na štetu interesa u pogledu zaštite podataka dotičnih osoba. Navedeno tijelo tako bi moglo posve nepristrano donijeti odluku kojom se pristup zadržanim podacima ograničava na ono što je strogo nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići, u skladu s onim što se zahtijeva člankom 15. stavkom 1. Direktive 2002/58, kako ga tumači Sud u presudama od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i dr.*⁶⁶ i *Tele2 Sverige i Watson i dr.* U isto sam vrijeme svjestan da se institucija vanjskog pogleda na interese povezane s predmetnim postupkom ne smije stvoriti pod cijenu smanjenja učinkovitosti istrage, kaznenog progona i kažnjavanja kaznenih djela.

127. Kako bi poštovao postupovnu autonomiju država članica, Sud se ne treba dalje miješati u opću organizaciju sudovanja u državama članicama, kao ni u unutarnju organizaciju državnih odvjetništava. Na državama je članicama da uvedu alate koji će jamčiti da se prethodnim nadzorom pristupa zadržanim podacima osigura pravilna ravnoteža između interesa povezanih s učinkovitošću kaznene istrage i prava na zaštitu podataka osoba na koje se odnosi taj pristup.

⁶⁶ C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238

128. Završit ću uz pojašnjenje da se, prema mojem mišljenju, nedostatak prethodnog nadzora „neovisnog” upravnog tijela u smislu presude Tele2 Sverige i Watson i dr., ne može nadoknaditi postojanjem sudskog nadzora koji se može provesti nakon što je pristup odobren⁶⁷. U suprotnom bi zahtjev prethodnog nadzora izgubio svoj smisao, koji se sastoji u sprečavanju da se odobri pristup zadržanim podacima koji bi bio neproporcionalan u odnosu na cilj istraživanja, kaznenog progona i kažnjavanja kaznenih djela.

129. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na treće prethodno pitanje odgovori da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58 u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje treba tumačiti na način da zahtjev prema kojem se pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima treba podvrgnuti prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela nije ispunjen ako se nacionalnim propisima predviđa da takav nadzor provodi državno odvjetništvo čiji je zadatak voditi istragu, pri čemu može zastupati optužbu pred sudom.

V. Zaključak

130. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija) odgovori na sljedeći način:

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. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se u kriterije na temelju kojih se može procijeniti ozbiljnost zadiranja u temeljna prava, koje predstavlja pristup nadležnih nacionalnih tijela osobnim podacima koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga dužni zadržati na temelju nacionalnih propisa, ubrajaju kategorije predmetnih podataka te trajanje razdoblja za koje se traži pristup. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, ovisno o ozbiljnosti zadiranja, ocijeni je li navedeni pristup bio strogo nužan za postizanje cilja da se osigura sprečavanje, istraga, otkrivanje i progon kaznenih djela.
2. Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da zahtjev prema kojem pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima treba podvrgnuti prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela nije ispunjen ako se nacionalnim propisima predviđa da takav nadzor provodi državno odvjetništvo čiji je zadatak voditi istragu, pri čemu može zastupati optužbu tijekom postupka.

⁶⁷ Prema elementima koji su podneseni Sudu na raspravi, u estonskom pravu taj sudski nadzor može se provesti na kraju istrage, kad osumnjičenik kojem je dostavljen spis odluči osporavati akt iz tog postupka ili tijekom suđenja.