



Határozatok Tára

GIOVANNI PITRUZZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. január 21.¹

C-746/18. sz. ügy

**H. K.
kontra
Prokuratuur**

(a Riigikohus [legfelsőbb bíróság, Észtország]) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A személyes adatok kezelése az elektronikus hírközlési ágazatban – A közlések titkossága – Elektronikus hírközlési szolgáltatók – A forgalmi és a helymeghatározó adatok általános és különbségtétel nélküli megőrzése – Nyomozás – A nyomozóhatóság által az egy naptól egy évig terjedő időtartamokra vonatkozóan megőrzött adatokhoz való hozzáférés – Az ügyészség által adott engedély – Az adatok bizonyítékként történő felhasználása a büntetőeljárásban – 2002/58/EK irányelv – Az 1. cikk (3) bekezdése, a 3. cikk (3) bekezdése és a 15. cikk (1) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – A 7., 8. és 11. cikk, valamint az 52. cikk (1) bekezdése”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel² módosított, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról [helyesen: a személyes adatok kezeléséről] és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”)³ 15. cikke (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartája⁴ 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben történő értelmezésével kapcsolatos.

2. Ezt a kérelmet a H. K. ellen indított büntetőeljárás keretében terjesztették elő azzal az indokkal, hogy ez utóbbi több lopást követett el, egy másik személy bankkártyáját használta, valamint erőszakos cselekményeket követett el egy olyan személlyel szemben, aki bírósági eljárás résztvevője volt.

3. Azokat a jegyzőkönyveket, amelyeken e bűncselekmények megállapítása alapszik, többek között az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása keretében keletkezett személyes adatok alapján készítették. A Riigikohus (legfelsőbb bíróság, Észtország) kétségeit fejezi ki azon feltételek uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, amelyek mellett a nyomozó hatóságok ezen adatokhoz hozzáfértek.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² HL 2009. L 337., 11. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 9. o.

³ HL 2002. L 201., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet 29. kötet, 514. o.; a továbbiakban: 2002/58 irányelv.

⁴ A továbbiakban: Charta.

4. E kétségek először is arra a kérdésre vonatkoznak, hogy azon időszak hossza, amely alatt a nyomozóhatóságok az adatokhoz hozzáfértek, olyan feltételnek minősül-e, amely lehetővé teszi az e hozzáférés révén az érintett személyek alapvető jogaiba történő beavatkozás súlyosságának értékelését.

5. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a Prokuratuur (ügyészség, Észtország) – az észt szabályozás által ráruházott különböző feladatokra tekintettel – a 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet⁵ szerinti „független” közigazgatási szervnek minősül-e.

II. Jogi háttér

A. A 2002/58 irányelv

6. A 2002/58 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében ez az irányelv „nem alkalmazható azokra a tevékenységekre, amelyek nem tartoznak az Európai Közösséget létrehozó szerződés hatálya alá, – így az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címe alá tartozó tevékenységekre –, valamint nem alkalmazható a közbiztonsággal, a nemzetvédelemmel, a nemzetbiztonsággal (beleértve a nemzetbiztonsági ügyekkel kapcsolatos tevékenységek tekintetében az állam gazdasági prosperitását) összefüggő tevékenységekre, valamint a büntetőjogi szankciók végrehajtása terén kifejtett állami tevékenységekre”.

7. Ezenkívül, ezen irányelv 15. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a] tagállamok jogszabályi intézkedéseket fogadhatnak el az ezen irányelv 5. és 6. cikkében, 8. cikkének (1), (2), (3) és (4) bekezdésében, valamint 9. cikkében előírt jogok és kötelezettségek hatályának korlátozására vonatkozóan, ha az ilyen jellegű korlátozás – a 95/46/EK irányelv^[6] 13. cikkének (1) bekezdésében említettek szerint – egy demokratikus társadalomban szükséges, megfelelő és arányos intézkedésnek minősül a nemzetbiztonság (vagyis az állam biztonsága), a nemzetvédelem és a közbiztonság védelme érdekében, valamint a bűncselekmények, illetve az elektronikus hírközlési rendszer jogosulatlan használata megelőzésének, kivizsgálásának, felderítésének és üldözésének a biztosítása érdekében. E célból a tagállamok többek között jogszabályi intézkedéseket fogadhatnak el az adatoknak az e bekezdésben megállapított indokok alapján korlátozott ideig történő visszatartására [helyesen: megőrzésére] vonatkozóan. Az e bekezdésben említett valamennyi intézkedésnek összhangban kell lennie a közösségi jog általános elveivel, beleértve az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) és (2) bekezdésében említetteket.”

B. Az észt jog

1. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény

8. A 2004. december 8-i elektroonilise side seadus (az elektronikus hírközlésről szóló törvény)⁷ „Adatmegőrzési kötelezettség” című 111¹. §-a – az alapeljárásra alkalmazandó változatában – a következőképpen rendelkezik:

„[...]

⁵ C-203/15 és C-698/15., a továbbiakban: Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet, EU:C:2016:970 (120. pont és a rendelkező rész 2. pontja).

⁶ A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1995. L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.).

⁷ RT I 2004, 87, 593.

(2) A telefonos és mobiltelefonos szolgáltatásokat, valamint telefonhálózati és mobiltelefon-hálózati szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók kötelesek a következő adatokat megőrizni:

- 1) a hívó száma, valamint az előfizető neve és címe;
- 2) a hívott szám, valamint az előfizető neve és címe;
- 3) kiegészítő szolgáltatás, mint a hívástovábbítás vagy hívásátirányítás, igénybevétele esetén a hívott szám, valamint az előfizető neve és címe;
- 4) a hívás megkezdésének és befejezésének napja és időpontja;
- 5) az igénybe vett telefonos vagy mobiltelefonos szolgáltatás;
- 6) a hívó és a hívott fél nemzetközi mobil-előfizetői azonosítója (*International Mobile Subscriber Identity* – IMSI);
- 7) a hívó és a hívott fél nemzetközi mobilberendezési azonosítója (*International Mobile Equipment Identity* – IMEI);
- 8) a helymeghatározó azonosító a hívás megkezdésekor;
- 9) a celláknak a helymeghatározó adataikra történő hivatkozás útján azonosított földrajzi helyére vonatkozó adatok azon időtartományban, amely során az adatokat megőrzik;
- 10) előre fizetett anonim szolgáltatás esetében a szolgáltatás első igénybevételének időpontja és ideje, és a helymeghatározó azonosító, amelyről a szolgáltatás igénybevétele megtörtént;

[...]

(4) A jelen szakasz (2) és (3) bekezdésében említett adatokat a közlés időpontjától számított egy évig kell megőrizni, ha ezen adatokat hírközlési szolgáltatás nyújtása keretében állították elő vagy kezelték.

[...]

[...]

(11) A jelen szakasz (2) és (3) bekezdésében említett adatok a következőknek továbbíthatók:

- 1) a büntetőeljárásról szóló törvénnyel⁸ összhangban valamely nyomozó hatóságnak, valamely megfigyelési intézkedésekre hatáskörrel rendelkező szervnek, az ügyészségnek és a bíróságnak;

[...]”

2. A büntetőeljárásról szóló törvény

9. A büntetőeljárásról szóló törvénynek „A bírósági eljárás résztvevői” című 17. §-a (1) bekezdésében – az alapeljárásra alkalmazandó változatában – a következőről rendelkezik:

„A bírósági eljárás résztvevői a következők: az ügyészség, [...]”

⁸ RT I 2003, 27, 166.

10. A büntetőeljárásról szóló törvénynek „Az ügyészség a büntetőeljárásban” című 30. §-a értelmében:

„(1) Az ügyészség irányítja a nyomozást, biztosítja annak jogszerűségét és eredményességét, és képviseli a közvérdát a bíróság előtt.

(2) Az ügyészség hatásköreit a büntetőeljárásban az ügyészség nevében egy ügyész gyakorolja, aki függetlenül jár el, és csak a törvénynek van alárendelve.”

11. A büntetőeljárásról szóló törvénynek az „Adatok igénylése egy távközlési vállalkozástól” című 90¹. §-a a (2) és a (3) bekezdésben előírja:

„(2) A nyomozó hatóság a nyomozás során az ügyészség engedélyével vagy a bírósági eljárásban a bíróság engedélyével az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) és (3) bekezdésében felsorolt és a jelen szakasz (1) bekezdésében nem említett adatokat igényelhet egy elektronikus hírközlési szolgáltatótól. Az adatigénylésre vonatkozó engedély a napok pontos feltüntetésével meghatározza azt az időszakot, amelyre vonatkozóan az adatok igényelhetők.

(3) A jelen szakasz alapján csak akkor igényelhetők adatok, ha ez a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlen.”

12. A büntetőeljárásról szóló törvénynek „A nyomozás célja” című 211. §-a az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A nyomozás célja a bizonyítékok összegyűjtése és a bírósági eljáráshoz szükséges egyéb feltételek megteremtése.

(2) A nyomozás során a nyomozó hatóság és az ügyészség feltárja a gyanúsítottat vagy vádlottat mentesítő és terhelő körülményeket.”

3. Az ügyészségről szóló törvény

13. Az 1998. április 22-i prokuratuuriseadusnak (ügyészségről szóló törvény)⁹ „Az ügyészség” című 1. §-a – az alapeljárásra alkalmazandó változatában – a következőkről rendelkezik:

„(1) Az ügyészség a Justitiisministeeriumi [igazságügyi minisztérium, Észtország] alá rendelt kormányzati hatóság, amely részt vesz a bűncselekmények elleni küzdelemhez és azok felderítéséhez szükséges megfigyelési intézkedések tervezésében, irányítja a nyomozást, biztosítja annak jogszerűségét és eredményességét, képviseli a közvérdát a bíróság előtt, és törvény által rá ruházott egyéb feladatokat lát el.

(1¹) Az ügyészség a törvényben meghatározott feladatainak ellátása során független, és a jelen törvénynek, egyéb törvényeknek és a jelen törvény alapján elfogadott jogi aktusoknak megfelelően jár el.

[...]”

14. Az ügyészségről szóló törvénynek „Az ügyész” című 2. §-a a (2) bekezdésében előírja:

„Az ügyész a feladatainak ellátása során független, és kizárólag a törvénynek és meggyőződésének megfelelően jár el.”

⁹ RT I 1998, 41, 625.

III. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. A Viru Maakohus (virui körzeti bíróság, Észtország) 2017. április 6-i ítéletében két év szabadságvesztésre ítélte H. K.-t a 2015. augusztus 4-től 2016. február 1-jéig tartó időszakban elkövetett nyolc rendbeli lopás – amelynek elkövetési tárgyát 3–40 euró értékű élelmiszerek és egyéb anyagi javak, valamint 5,20–2100 euró közötti összegek képezték –, más személy bankkártyájának bankjegykiadó automatából való készpénzfelvétel céljából történő – e személynek 3941,82 euró kárt okozó –, használata, valamint erőszakos cselekmények olyan személlyel szemben történő elkövetése miatt, aki bírósági eljárás résztvevője volt.¹⁰

16. H. K. e bűncselekményekért történő elítélése érdekében a Viru Maakohus (virui körzeti bíróság) többek között számos, az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdésében foglalt, elektronikus hírközléssel kapcsolatos adatokról készített jegyzőkönyvet vett alapul, amely adatokat a nyomozó hatóság a nyomozás során egy távközlési szolgáltatótól szerezte meg a Viru Ringkonnaprokuratuur (virui kerületi ügyészség) egyik segédügyésze által kiadott engedélyeknek a büntetőeljárásról szóló törvény 90¹. §-ának (2) bekezdése alapján történt megszerzését követően.

17. Ily módon 2015. november 2-án a virui kerületi ügyészség egyik segédügyésze engedélyezte a nyomozó hatóságnak, hogy az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdése szerinti adatokat igényeljen a távközlési vállalkozástól annak érdekében, hogy H. K. két mobiltelefonszáma segítségével megállapíthassa a hívások és közlések továbbítását, azok időtartamát, a továbbítás módját, valamint a hívó fél, illetve a feladó és a hívott fél, illetve a címzett személyes adatait, továbbá 2015. szeptember 21-i tartózkodási helyét.

18. Az ezen engedély alapján a távközlési vállalkozástól beszerzett adatokról a nyomozó hatóság 2015. november 4-én jegyzőkönyvet készített, amely felsorolta azokat a bázisállomásokat, amelyek hatósugarában a H. K. által használt előfizetői számot 2015. szeptember 21-én 19 óra után használták. A vád egyéb bizonyítékokkal együtt azt kívánta e jegyzőkönyvvel a bíróság előtt bizonyítani, hogy H. K. követte el a 2015. szeptember 21-én történt lopást.

19. 2016. február 25-én a virui kerületi ügyészség egyik segédügyésze engedélyezte a nyomozó hatóságnak, hogy a Karistusseadustik (büntető törvénykönyv)¹¹ 303. §-ának (1) bekezdése szerinti bűncselekmény kivizsgálásához az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdése szerinti adatokat szerezzen be az elektronikus hírközlési szolgáltatótól a H. K. által használt hét előfizetői számmal kapcsolatban a 2015. március 1-je és 2016. február 19. közötti időszak vonatkozásában.

20. Az ezen engedély alapján a távközlési vállalkozástól beszerzett adatokról a nyomozó hatóság 2016. március 15-én jegyzőkönyvet készített, amely felsorolja azokat a napokat, amelyeken H. K. felhívta a vádlott-társait, és tőlük hívásokat fogadott, valamint üzeneteket küldött nekik és fogadott tőlük. A vádhatóság egyéb bizonyítékokkal együtt azt kívánta e jegyzőkönyvvel bizonyítani, hogy H. K. 2015 tavasza óta többször is megfenyegette telefonon vádlott-társait.

¹⁰ A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az említett ítélet az ítéletben kiszabott büntetéssel összébüntetésbe foglalta a Viru Maakohus (virui körzeti bíróság) 2016. március 22-i ítéletével kiszabott négy év és hét hónap szabadságvesztést, és H. K.-ra végleges összébüntetésként öt év és egy hónap szabadságvesztést szabott ki.

¹¹ Az igazságszolgáltatásra történő befolyásgyakorlás bűncselekményéről van szó. Megjegyzem, hogy a H. K.-nak felrótt tényeket ezzel kapcsolatban a Viru Maakohus (virui kerületi bíróság) a büntető törvénykönyv 323. §-ának (1) bekezdése alapján átminősítette a bírósági eljárás résztvevője elleni erőszakká.

21. A szintén ezen engedély alapján a távközlési vállalkozástól beszerzett adatokról a nyomozó hatóság ezenfelül 2016. április 20-án és május 6-án újabb jegyzőkönyveket készített. E jegyzőkönyvek felsorolják azokat a bázisállomásokat, amelyek hatósugarában 2015. augusztus 4-én, 27-én és 31-én, valamint 2015. szeptember 1-je és 3. között a H. K. által használt hat előfizetői számról hívásokat kezdeményeztek és e számokon hívásokat fogadtak. A vád egyéb bizonyítékokkal együtt azt kívánta e jegyzőkönyvekkel a bíróság előtt bizonyítani, hogy H. K. követte el az említett napokon történt hat lopást.

22. 2016. április 20-án a nyomozó hatóság jegyzőkönyvet készített, amely két, H. K. által használt előfizetői szám adatait tartalmazta. Közelebbről, e jegyzőkönyv felsorolja azokat a bázisállomásokat, amelyek hatósugarában 2015. január 16. és 19. között ezen előfizetői számokról hívásokat kezdeményeztek és e számokon hívásokat fogadtak. A vád egyéb bizonyítékokkal együtt azt kívánta e jegyzőkönyvvel bizonyítani, hogy H. K. az a személy, aki 2015. január 17. és 19. között készpénzt vett fel egy bankjegykiadó automatából az áldozat bankkártyájával.

23. Az e jegyzőkönyv alapjául szolgáló adatokat a távközlési vállalkozás olyan engedélyek alapján bocsátotta rendelkezésre, amelyeket 2015. január 28-án és február 2-án egy másik büntetőeljárásban a virui kerületi ügyészség egyik főügyésze adott meg. E büntetőeljárás tárgyát a büntető törvénykönyv 200. §-a (2) bekezdésének 7), 8) és 9) pontja szerinti bűncselekmények képezték, mégpedig két rablás, amelyeket 2015. január 23-án és 27-én egy csoport fegyveresen és betörés útján követett el. Az említett engedélyek lehetővé tették a nyomozó hatóság számára, hogy az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdése szerinti adatokat szerezzen be a távközlési vállalkozástól H. K. két előfizetői számával és különböző IMEI-számaival kapcsolatban, a 2015. január 1-je és február 2. közötti időszakra vonatkozóan.

24. Az alapeljárás tényállásának e leírásából következik, hogy az ügyészség a büntetőeljárásról szóló törvény 90¹. §-ának (2) bekezdése alapján többször is engedélyezte a nyomozó hatóságnak a nyomozás során, hogy valamely távközlési vállalkozástól adatokat igényeljen. Az engedélyek megadására a terhelt előfizetői számainak adataival kapcsolatban került sor különböző bűncselekmények kivizsgálása céljából az egyes esetektől függően egyetlen nap, hozzávetőleg egy hónap és hozzávetőleg egy év vonatkozásában.

25. H. K. fellebbezést nyújtott be a Viru Maakohus (virui kerületi bíróság) ítéletével szemben a Tartu Ringkonnakohushoz (tartui fellebbviteli bíróság, Észtország), amely ezt a fellebbezést 2017. november 17-i határozatával elutasította. H. K. ekkor felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Riigikohushoz (legfelsőbb bíróság) az elsőfokú bíróság és a fellebbviteli bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, a vele szemben folytatott büntetőeljárás megszüntetését, valamint a felmentését kérve.

26. H. K. arra hivatkozik, hogy a távközlési vállalkozás által szolgáltatott adatokat tartalmazó jegyzőkönyvek nem elfogadható bizonyítékok, és azok alapján történő elítélése alaptalan. A Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet alapján az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának az e szolgáltatásnyújtókat a hírközléssel kapcsolatos adatok megőrzésére kötelező szabályai, valamint ezen adatok H. K. bűnösségének megállapításához való felhasználása ellentétes a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésével, amelyet a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

27. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ily módon az a kérdés merül fel, hogy elfogadható bizonyítéknak tekinthetők-e azok a szóban forgó jegyzőkönyvek, amelyeket a nyomozó hatóság az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdésében foglalt, az ügyészség engedélye alapján valamely távközlési vállalkozástól igényelt adatokról készített.

28. Azok az adatok, amelyeket az elektronikus hírközlési szolgáltatók egy évig kötelesek megőrizni, magukban foglalják többek között a hívó és a hívott számát, az előfizető nevét és címét, a hívás megkezdésének és befejezésének napját és időpontját, az igénybe vett telefonos vagy mobiltelefonos szolgáltatást, a hívó és a hívott fél nemzetközi mobil-előfizetői azonosítóját és nemzetközi mobilberendezési azonosítóját, valamint a helymeghatározó azonosítót a hívás megkezdésekor és a cellák földrajzi helyére vonatkozó adatokat. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy ezen adatok egyrészt arra a tényre vonatkoznak, hogy hívások és közlések továbbítására kerül sor telefon és mobiltelefon útján, másrészt pedig a mobil kommunikációs eszköz helyét érintik, de nem szolgálnak információval a közlések tartalmáról.

29. Ahogyan az a 2018. október 2-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletből, valamint a Ministerio Fiscal ítéletből¹² következik, a forgalmi és helymeghatározó adatok megőrzésére, valamint az ezen adatokhoz valamely büntetőeljárás keretében történő hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályozás – mint az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) és (4) bekezdése, valamint a büntetőeljárásról szóló törvény 90¹. §-ának (2) bekezdése – a 2002/58 irányelv hatálya alá tartozik.

30. A bizonyítékok elfogadhatósága a bizonyításfelvételre vonatkozó eljárási szabályok betartásától függ. Ily módon az alapügyben szóban forgó jegyzőkönyvek bizonyítékként történő elfogadhatóságának értékelése során azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy az e jegyzőkönyvek alapjául szolgáló adatoknak a távközlési vállalkozástól történő összegyűjtése mennyiben áll összhangban a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésével, amelyet a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

31. A Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletre,¹³ valamint a Ministerio Fiscal ítéletre¹⁴ tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a 2002/58/EK irányelv 15. cikkének (1) bekezdését a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben, hogy a nemzeti hatóságok olyan adatokhoz való hozzáférése, amelyek a gyanúsított általi telefonos vagy mobiltelefonos közlések tekintetében lehetővé teszik a hírközlési szolgáltatás kezdő- és végpontjának, napjának, időpontjának, valamint időtartamának, típusának, a felhasznált kommunikációs eszköznek és a mobil kommunikációs eszköz felhasználási helyének megállapítását, olyan beavatkozást jelent a Charta említett cikkeiben foglalt alapvető jogokba, amely minden esetben annyira súlyos, hogy e hozzáférést a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemre kell korlátozni függetlenül attól, hogy milyen időszakra vonatkozóan kérték az említett nemzeti hatóságok a megőrzött adatokhoz való hozzáférést.

32. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az az időszak, amelyre vonatkozóan a szóban forgó adatokat igénylik, olyan lényeges körülmény, amelyet figyelembe kell venni az alapvető jogokba való azon beavatkozás súlyosságának értékelése során, amelyet a szóban forgó adatokhoz való hozzáférés jelent. Lehetséges tehát, hogy e beavatkozás nem tekinthető súlyosnak, amennyiben az adatokat nagyon rövid időszakra – például egy napra – vonatkozóan igénylik. Ez esetben ezen adatok alapján főszabály szerint nem lehetséges az érintett személy magánéletére vonatkozó pontos következtetéseket levonni, így a nemzeti hatóságoknak az említett adatokhoz való hozzáférését általában a bűncselekmények üldözésére és kivizsgálására irányuló cél igazolhatja.

33. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság felveti azt a kérdést, hogy az olyan adatokhoz való hozzáférést, mint amelyek az alapügyben is szerepelnek, a Ministerio Fiscal ítéletből¹⁵ levont megállapításokra tekintettel igazolhatja-e ugyanezen cél, ha a hatóságok által hozzáférhető adatmennyiség kicsi, és a szóban forgó alapvető jogokba való beavatkozás ezért nem súlyos. Az adatok mennyisége az adatok jellegétől (mint például a közlés címzettje vagy a végberendezés helye) és az

¹² C-207/16, a továbbiakban: Ministerio Fiscal ítélet, EU:C:2018:788.

¹³ Ezen ítélet rendelkező részének 2. pontja.

¹⁴ Ezen ítélet 53. és 57. pontja.

¹⁵ Ezen ítélet 55–57. pontja.

érintett időszak hosszától (például egy nap, hónap vagy év) függ. E bíróság szerint minél súlyosabb az üldözött bűncselekmény, annál súlyosabb lehet az alapvető jogokba az eljárás keretében történő beavatkozás, ami azt jelenti, hogy annál nagyobb az az adatmennyiség, amelyhez a nemzeti hatóságok hozzáférhetnek.

34. Végül a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az ügyészség a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet¹⁶ szerinti „független” közigazgatási szervnek tekinthető-e. Megjegyzi, hogy Észtországban az ügyészség irányítja a nyomozást, amelynek célja többek között a bizonyítékok összegyűjtése. Kiemeli továbbá, hogy a nyomozó hatóság és az ügyészség feltárja a gyanúsítottat mentő és terhelő körülményeket. Végül megjegyzi, hogy az ügyészség hatásköreit az ügyészség nevében egy ügyész gyakorolja, aki függetlenül jár el, ami a büntetőeljárásról szóló törvény 30. §-ának (1) és (2) bekezdéséből, valamint az ügyészségről szóló törvény 1. §-ának (1) és (1¹) bekezdéséből, valamint 2. §-ának (2) bekezdéséből következik.

35. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy az uniós jog által megkövetelt függetlenséggel kapcsolatos kétségei elsősorban amiatt merülnek fel, hogy az ügyészség a nyomozást követően vádat emel a szóban forgó személy ellen, ha meggyőződése szerint minden szükséges bizonyíték összegyűlt, és ez indokolt. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy ilyen esetben az ügyészség képviseli a közvédat a bíróság előtt, és ezáltal a bírósági eljárásnak is résztvevőjévé válik. E bíróság rámutat arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága már elismerte, hogy a megfigyelési intézkedések esetében bizonyos körülmények között nem kell előzetes bírósági felülvizsgálatot végezni, ha később sor kerül bírósági felülvizsgálatra.¹⁷

36. E körülmények között a Riigikohus (legfelsőbb bíróság, Észtország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1. Úgy kell-e értelmezni a [2002/58] irányelv 15. cikkének (1) bekezdését [a Charta] 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben, hogy a büntetőeljárásban a nemzeti hatóságok olyan adatokhoz való hozzáférése, amelyek a gyanúsított általi telefonos vagy mobiltelefonos közlések tekintetében lehetővé teszik a hírközlési szolgáltatás kezdő- és végpontjának, napjának, időpontjának, valamint időtartamának, típusának, a felhasznált kommunikációs eszköznek és a mobil kommunikációs eszköz felhasználási helyének megállapítását, olyan súlyos beavatkozást jelent a Charta említett cikkeiben foglalt alapvető jogokba, hogy e hozzáférést a bűncselekmények megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése területén a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemre kell korlátozni függetlenül attól, hogy milyen időszakra vonatkoznak azok a megőrzött adatok, amelyekhez a nemzeti hatóságok hozzáférnek?
2. Úgy kell-e értelmezni a [2002/58] irányelv 15. cikkének (1) bekezdését a [Ministerio Fiscal ítélet] 55–57. pontjában kifejezésre juttatott arányosság elvéből kiindulva, hogy abban az esetben, ha az első kérdésben említett azon adatok mennyisége, amelyekhez a nemzeti hatóságok hozzáférnek, (sem az adatok jellege, sem az azok által felölelt időszak szempontjából) nem nagy, az alapvető jogokba való ezzel együtt járó beavatkozást igazolhatja általában a bűncselekmények megelőzésére, kivizsgálására, felderítésére és üldözésére irányuló cél, és hogy azon bűncselekményeknek, amelyek elleni küzdelmet a beavatkozás szolgálja, annál súlyosabbnak kell lenniük, minél nagyobb azon adatok mennyisége, amelyekhez a nemzeti hatóságok hozzáférnek?
3. Azt jelenti-e a [Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet] rendelkező részének 2) pontjában említett azon követelmény, amely szerint az illetékes nemzeti hatóságok adatokhoz való hozzáférését bíróság vagy független közigazgatási szerv előzetes felülvizsgálatához kell kötni, hogy úgy kell

¹⁶ Ezen ítélet 120. pontja és a rendelkező részének 2. pontja.

¹⁷ A kérdést előterjesztő bíróság ebben a tekintetben az EJEB 2010. szeptember 2-i Uzun kontra Németország ítéletre (CE:ECHR:2010:0902JUD003562305, 71–74. §) és a 2016. január 12-i Szabó és Vissy kontra Magyarország ítéletre (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, 77. §) hivatkozik.

értelmezni a [2002/58] irányelv 15. cikkének (1) bekezdését, hogy az ügyészség, amely a nyomozást irányítja, és ennek során a törvény alapján függetlenül köteles eljárni, és csak a törvénynek van alárendelve, és a nyomozás során mind a vádlottat terhelő, mind az őt mentő körülményeket feltárja, de később a bírósági eljárásban a közvádat képviseli, független közigazgatási szervnek tekinthető?”

IV. Elemzés

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy úgy kell-e értelmezni a 2002/58/EK irányelv 15. cikkének (1) bekezdését a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben, hogy azon kritériumok között, amelyek lehetővé teszik az alapvető jogokba való beavatkozás súlyosságának értékelését – amely beavatkozást az illetékes nemzeti hatóságoknak az azon személyes adatokhoz való hozzáférése jelenti, amelyeket a nemzeti szabályozás alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatók kötelesek megőrizni – szerepelnek az érintett adatok kategóriái, valamint azon időszak hossza, amelyre vonatkozóan a hozzáférést kéri.

38. E kérdés megválaszolása előtt két előzetes észrevételt fogalmazok meg, amelyek lehetővé teszik számomra, hogy válaszoljak egyrészt a bizonyos tagállamok által a 2002/58 irányelv hatályával kapcsolatban felhozott érvekre, másrészt pedig az Európai Bizottság arra irányuló javaslatára, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra utalás keretében kerüljön sor az észti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára, amennyiben az előbbi előírja az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára az e szolgáltatások keretében keletkezett személyes adatok különböző kategóriáinak megőrzését.

A. Előzetes észrevételek

1. A 2002/58 irányelv hatályáról

39. Az ír, a magyar és a lengyel kormány a 2002/58 irányelv hatályával kapcsolatban vetnek fel kérdéseket.

40. Az ír kormány láthatóan úgy véli, hogy a büntető ügyekben hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a megőrzött adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos nemzeti szabályozás a 2002/58 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése alapján ki van zárva ezen irányelv hatálya alól.

41. Ezt az érvet a Bíróságnak a Tele2 Sverige és Watson és társai, valamint a Ministerio Fiscal ítéletből eredő ítélkezési gyakorlata alapján el kell utasítani.

42. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogszabályi intézkedések „ezen irányelv hatálya alá tartoznak, jóllehet állami vagy államhatósági tevékenységekre vonatkoznak, amelyek nem kapcsolódnak az egyének tevékenységeihez, és jóllehet azok a célkitűzések, amelyeknek az ilyen intézkedéseknek meg kell felelniük, lényegében a 2002/58 irányelv 1. cikkének (3) bekezdésében említett tevékenységek által követett célokat ismétlik meg”¹⁸. A Bíróság szerint ugyanis „[e]zen irányelv 15. cikkének (1) bekezdése [...] szükségszerűen feltételezi, hogy az ott felsorolt nemzeti intézkedések az említett irányelv hatálya

¹⁸ Ministerio Fiscal ítélet (34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

alá tartoznak, mivel ez utóbbi kifejezetten csak az abban foglalt feltételek tiszteletben tartása mellett hatalmazza fel a tagállamokat azok elfogadására. Továbbá a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében említett jogszabályi intézkedések az e rendelkezésben említett célból szabályozzák az elektronikus hírközlési szolgáltatók tevékenységét”¹⁹.

43. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy „az említett 15. cikk (1) bekezdését a 2002/58 irányelv 3. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy ezen irányelv hatálya alá tartozik nem csak az olyan jogszabályi intézkedés, amely a forgalmi és helymeghatározó adatok megőrzésére kötelezi az elektronikus hírközlési szolgáltatókat, hanem az olyan jogszabályi intézkedés is, amely a nemzeti hatóságoknak az e szolgáltatók által megőrzött adatokhoz való hozzáférésére vonatkozik”²⁰.

44. A Bíróság szerint ugyanis „[a]z elektronikus közlések és az azokkal kapcsolatos forgalomra vonatkozó adatok titkosságának a 2002/58 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelme [...] a felhasználókon kívüli bármely más személy által hozott intézkedésekre alkalmazandó, függetlenül attól, hogy magánszemélyekről, illetve magánjogi vagy állami szervekről van-e szó. Amint azt ezen irányelv (21) preambulumbekkezdése megerősíti, az irányelv a közlések – ideértve »az ilyen közlésekhez kapcsolódó adatokat« – bizalmas jellegének védelme érdekében a közlésekhez való minden jogosulatlan »hozzáférés« megakadályozására irányul.”²¹

45. Ezen érveket a Bíróság azzal egészítette ki, hogy „az elektronikus hírközlési szolgáltatókat a személyes adatok tárolására vagy arra kötelező jogszabályi intézkedések, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak biztosítsanak hozzáférést ezen adatokhoz, szükségképpen magában foglalja az említett adatok e szolgáltatók általi kezelését [...]. Az ilyen intézkedések, mivel az említett szolgáltatók tevékenységét szabályozzák, nem hasonlíthatók az államok 2002/58 irányelv 1. cikkének (3) bekezdésében említett sajátos tevékenységeihez”²².

46. A Bíróság által a Ministerio Fiscal ítéletben megállapítottakhoz hasonlóan,²³ ezen érvek összességéből azt a következtetést kell levonni, hogy a nyomozás során előterjesztett, az elektronikus hírközlési szolgáltatók által megőrzött személyes adatokhoz való hozzáférés iránti kérelem a 2002/58 irányelv hatálya alá tartozik.

47. Egyébiránt a magyar és a lengyel kormány arra az évrre hivatkozik, amely szerint az uniós jog nem szabályozza a bizonyítékok büntetőeljárásban történő elfogadhatóságának kérdését.

48. Igaz ugyan, hogy e jog a fejlődésének jelenlegi állapotában nem szabályozza a bizonyítékok büntetőeljárásban történő elfogadhatóságával kapcsolatos szabályokat, a kérdést előterjesztő bíróság azonban egyértelműen kiemelte, hogy az uniós jog általa kért értelmezése mennyiben szükséges ahhoz, hogy a bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatban állást tudjon foglalni. Ez ugyanis a bizonyítékok gyűjtésére vonatkozó feltételek és eljárási szabályok betartásától függ. Ily módon, az alapügyben szóban forgó jegyzőkönyvek bizonyítékként történő elfogadhatóságának értékelése során a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia azt az előzetes kérdést, hogy az adatoknak a távközlési vállalkozástól való beszerzése – amely adatokon e jegyzőkönyvek alapulnak – mennyiben felel meg a 2002/58 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének, amelyet a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni. Márpedig ez az előzetes kérdés egy olyan szempont

19 Ugyanott.

20 Ministerio Fiscal ítélet (35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 Ministerio Fiscal ítélet (36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 Ministerio Fiscal ítélet (37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (38. és 39. pont).

vonatkozik, amelyet – amint azt korábban már hangsúlyoztam – az uniós jog szabályoz. Ebből a szempontból a bizonyításfelvételre alkalmazandó nemzeti szabályoknak tehát tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog által biztosított alapvető jogokból eredő követelményeket.²⁴ Ilyen körülmények között a magyar és a lengyel kormány által felhozott érvek véleményem szerint nem relevánsak.

2. A forgalmi és a helymeghatározó adatok megőrzéséről

49. Még ha a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések az adatokhoz való hozzáférés feltételeire vonatkoznak is, a Bizottság arra kéri a Bíróságot, hogy a jelen előzetes döntéshozatali eljárás keretében az adatok megőrzésével összefüggő problémakörrel kapcsolatban is foglaljon állást. E tekintetben a Bizottság lényegében megjegyzi, hogy a megőrzött adatokhoz való jogszerű hozzáférés megköveteli, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók számára az e szolgáltatások keretében keletkezett személyes adatok megőrzését előíró nemzeti szabályozás megfeleljen a 2002/58 irányelv 15. cikkének – a Chartával összefüggésben értelmezett – (1) bekezdése által előírt követelményeknek, illetve, hogy a szóban forgó adatokat e szolgáltatók a saját kezdeményezésük alapján – többek között kereskedelmi célból – ugyanezen irányelvvel összhangban őrizték meg.

50. Ami az alapügyet illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy azokat az adatokat, amelyekhez a nyomozó hatóságok hozzáfértek, az elektronikus hírközlési szolgáltatók nem a saját kezdeményezésükre, kereskedelmi célból, hanem azon megőrzési kötelezettség alapján őrizték meg, amely velük szemben az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-a alapján áll fenn. Arra is rámutat, hogy H. K. az adatokhoz való hozzáférésre, valamint az ezen adatok megőrzésére vonatkozó nemzeti szabályok jogszerűségét egyaránt vitatja.²⁵

51. Ezzel együtt rámutatok, hogy – a Ministerio Fiscal ítélet²⁶ alapjául szolgáló előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát képező esethez hasonlóan – a kérdést előterjesztő bíróság által a jelen ügy keretében megfogalmazott kérdések nem annak meghatározására irányulnak, hogy az alapügyben szóban forgó személyes adatokat az elektronikus hírközlési szolgáltatók a 2002/58 irányelv 15. cikkének – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett – (1) bekezdésében foglalt feltételek betartásával őrizték-e meg. E kérdések kizárólag az azon feltételek e rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkoznak, amelyek mellett a nyomozó hatóságoknak az említett adatokhoz való hozzáférése az ésszerű szabályozás alapján megengedett. A Bíróság előtt indult jogvita ezért szólt szinte kizárólag e hozzáférési feltételekről.

52. A kérdést előterjesztő bíróság mindenesetre hivatkozhat a Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletből fakadó ítélkezési gyakorlatra, ha az alapjogvita eldöntése szempontjából szükségesnek tartja az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó határozathozatalt.

53. E tekintetben annak felidézésére szorítokozom, hogy a Bíróság szerint „a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a bűnözés elleni küzdelem céljából minden elektronikus hírközlési berendezés tekintetében valamennyi előfizető és nyilvántartott felhasználó összes forgalmi és helymeghatározó adatának általános és különbségtétel nélküli megőrzését írja elő”²⁷.

24 Lásd többek között analógia útján: 2003. április 10-i Steffensen ítélet (C-276/01, EU:C:2003:228, 71. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság erre a problémakörre a hatékonyság mint a tagállamok eljárási autonómiájának korlátja szempontjából is kitér (az említett ítélet 66–68. pontja).

25 A Bizottság ebben az összefüggésben kiemeli, hogy a jelen ügy eltér a Ministerio Fiscal ítélet alapját képező ügytől.

26 Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (49. és 50. pont).

27 Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (112. pont).

54. A kérdést előterjesztő bíróság feladata adott esetben annak vizsgálata, hogy az észti szabályozás az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára olyan adatmegőrzési kötelezettséget ír-e elő, amely általános és különbségtétel nélküli, valamint hogy ebből az alapjogvita megoldása érdekében levonja a következtetéseket. Ha úgy kell tekinteni, hogy az Észti Köztársaság által létrehozott adatmegőrzési rendszer nem áll összhangban az uniós joggal, mert az a kitűzött célhoz képest aránytalan, az ily módon megőrzött adatokhoz való hozzáférés sem igazolható ezzel a céllal.

55. E megőrzési kötelezettség csak akkor teljesítheti az arányossági tesztet, ha többek között az érintett adatkategóriákat és a megőrzés időtartamát illetően megfelelő korlátozások kapcsolódnak hozzá a kitűzött cél alapján differenciált és az e cél eléréséhez feltétlenül szükséges valamely rendszer alapján.

56. A jelen indítványban a továbbiakban nem fejtem ki a „korlátozott ideig történő megőrzés” fogalmát, amelyet Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok az *Ordre des barreaux francophones et germanophone* és társai ügyre vonatkozó, 2020. január 15-én ismertetett indítványában részletesen megvizsgált.²⁸

B. Az illetékes nemzeti hatóságoknak a megőrzött adatokhoz való hozzáféréséről

1. A Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletből levont tanulságok

57. A Bíróság az illetékes nemzeti hatóságoknak a megőrzött adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos problémakört „az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára előírt adatmegőrzési kötelezettség terjedelmétől függetlenül” és különösen az adatmegőrzés általános vagy célzott jellegétől függetlenül vizsgálja.²⁹ E megállapítás összefügg azzal, hogy a Bíróság az adatok megőrzését és az azokhoz való hozzáférést a Charta által védett alapvető jogokba történő, két eltérő beavatkozásnak tekinti.

58. A megőrzött adatokhoz való hozzáférésnek „ténylegesen és szigorúan [a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt] célok egyikének kell megfelelnie”. Összhangnak kell fennállnia továbbá a beavatkozás súlyossága és a kitűzött cél között. Ha a beavatkozás „súlyosnak” minősül, az csak a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemmel igazolható.³⁰

59. Hasonlóan ahhoz, ami az adatmegőrzés tekintetében érvényesül, az ezen adatokhoz való, az illetékes nemzeti hatóságok általi hozzáférés csak a feltétlenül szükséges mértékig engedélyezhető.³¹ Ezenfelül, a jogszabályi intézkedéseknek „egyértelmű és pontos szabályokat kell tartalmazniuk, megjelölve, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók milyen körülmények esetén és milyen feltételekkel biztosíthatnak a megőrzött adatokhoz hozzáférést az illetékes nemzeti hatóságok számára. Ehhez hasonlóan, az ilyen jellegű intézkedésnek jogilag kötelező erejűnek kell lennie a belső jogban”³². Pontosabban, a nemzeti szabályozásoknak „tartalmazni[uk] kell az illetékes nemzeti hatóságok adatokhoz való hozzáférést szabályozó anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket”³³.

60. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy „az összes megőrzött adathoz való általános, a kitűzött céllal fennálló bármilyen – akárcsak közvetett – kapcsolattól független hozzáférés nem tekinthető a feltétlenül szükséges mértékűre korlátozottnak”³⁴.

28 C-520/18, EU:C:2020:7. Lásd különösen az említett indítvány 72–107. pontját.

29 Lásd: *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (113. pont).

30 Lásd: *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (115. pont).

31 Lásd: *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (116. pont).

32 *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (117. pont).

33 *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (118. pont).

34 *Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet* (119. pont).

61. A Bíróság szerint „az érintett nemzeti szabályozásnak objektív kritériumokon kell alapulnia azon körülmények és feltételek meghatározása érdekében, amelyek esetén hozzáférést kell adni az illetékes nemzeti hatóságok számára az előfizetők vagy a nyilvántartott felhasználók adataihoz. E tekintetben főszabály szerint a bűnözés elleni küzdelem céljával összefüggésben csak azon személyek adataihoz lehet hozzáférést adni, akiket azzal gyanúsítanak, hogy súlyos bűncselekmény elkövetését tervezik, ilyen bűncselekményt követnek vagy követtek el, vagy pedig bármilyen más módon részesek ilyen bűncselekmény elkövetésében”³⁵.

62. Másként fogalmazva, az illetékes nemzeti hatóságok számára a megőrzött adatokhoz való hozzáférést biztosító nemzeti szabályozásnak kellően körülhatároltnak kell lennie annak megakadályozása érdekében, hogy az ilyen hozzáférés jelentős számú személyre – akár mindenkire –, valamint a megőrzött adatok összességére vonatkozhasson. A Bíróság következőképpen az érintett személyek és a kitűzött cél közötti kapcsolatra vonatkozó feltételre mutatott rá.

63. Egyébként a Bíróság meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek a megőrzött adatokhoz való, az illetékes nemzeti hatóságok általi valamennyi hozzáférésnek meg kell felelnie.

64. Mindenekelőtt, e hozzáférésnek „főszabály szerint – a kellően indokolt sürgős esetek kivételével – valamely bíróság vagy független közigazgatási szerv által végzett előzetes felülvizsgálat tárgyát [kell] képez[nie]”³⁶. E bíróságnak vagy szervnek „különösen megelőzési, felderítési vagy bűnüldözési eljárások keretében az e hatóságok által előterjesztett indokolt kérelmet követően” kell meghoznia a határozatát.³⁷

65. Ezt követően a Bíróság szerint fontos, hogy „az illetékes nemzeti hatóságok, amelyek számára hozzáférést adtak a megőrzött adatokhoz, az alkalmazandó nemzeti eljárások keretében erről haladéktalanul tájékoztassák az érintett személyeket, amikor e tájékoztatás már nem veszélyeztetheti az e hatóságok által folytatott nyomozást”³⁸.

66. Végül, a tagállamoknak el kell fogadniuk az elektronikus hírközlési szolgáltatók által megőrzött adatok biztonságára és védelmére vonatkozó szabályokat a visszaélések, valamint az adatokhoz való jogellenes hozzáférés elkerülése érdekében.³⁹

2. A Ministerio Fiscal ítéletből levont tanulságok

67. Ebben az ügyben azzal a kérdéssel fordultak a Bírósághoz, hogy a 2002/58 irányelv 15. cikkének – a Charta 7., 8. és 11. cikkével összefüggésben értelmezett – (1) bekezdésével összeegyeztethető-e az a nemzeti szabályozás, amely az illetékes nemzeti hatóságoknak – például a rendőrségnek – a bizonyos SIM-kártyák tulajdonosainak személyazonosságával kapcsolatos adatokhoz való hozzáféréséről rendelkezik.

68. Ítéletében a Bíróság rámutatott, hogy ami a bűncselekmények megelőzésére, kivizsgálására, felderítésére és üldözésére irányuló célt illeti, a 2002/58 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének első mondata nem korlátozza ezt a célt kizárólag a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemre, hanem általában a „bűncselekményekre” vonatkozik.⁴⁰

³⁵ Ugyanott.

³⁶ Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (120. pont).

³⁷ Ugyanott.

³⁸ Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (121. pont).

³⁹ Lásd: Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (122. pont).

⁴⁰ Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (53. pont).

69. A Bíróság által kifejtett érvelés egyértelművé teszi, hogy az adatokhoz az illetékes nemzeti hatóságok általi hozzáférést illetően összhangnak kell lennie a szóban forgó beavatkozás súlyossága és a szóban forgó bűncselekmények súlyossága között.

70. Ily módon a Bíróság a Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletének 90. pontjára hivatkozva emlékeztet arra, hogy kétségtelenül kimondta, hogy „a bűncselekmények megelőzésével, kivizsgálásával, felderítésével és üldözésével kapcsolatban kizárólag a súlyos bűncselekmények elleni harc igazolhatja a hatóságoknak az elektronikus hírközlési szolgáltatók által megőrzött olyan személyes adatokhoz való hozzáférését, amelyek együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé azon személyek magánélete vonatkozásában, akiknek az adatairól szó van”⁴¹.

71. A Bíróság mindazonáltal kifejti, hogy „azzal indokolta ezen értelmezést, hogy az e hozzáférésre vonatkozó szabályozás által követett célnak kapcsolatban kell állnia a szóban forgó alapvető jogokba való, e művelet által kiváltott beavatkozás súlyosságával”⁴².

72. „Az arányosság elvének megfelelően ugyanis a súlyos beavatkozást a bűncselekmények megelőzésével, kivizsgálásával, felderítésével és üldözésével kapcsolatban csupán a szintén »súlyosnak« minősítendő bűncselekmények elleni harcra irányuló cél igazolhatja.”⁴³

73. Ezzel szemben, „ha az ilyen hozzáféréssel járó beavatkozás nem súlyos, az említett hozzáférést igazolhatja általában a »bűncselekmények« megelőzésére, kivizsgálására, felderítésére és üldözésére irányuló cél”⁴⁴.

74. E megfontolások alapján tehát azt kellett értékelni, hogy – az ügy körülményeire tekintettel – a Charta 7. és 8. cikkében foglalt alapvető jogokba történő beavatkozás, amelyet a rendőrség által az alapügyben szóban forgó adatokhoz való hozzáférés eredményezhet, „súlyosnak” tekintendő-e, vagy sem.

75. Márpedig, eltérően attól az esettől, amely a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet tárgyát képezte, a Bíróság nem minősítette „súlyosnak” a Charta 7. és 8. cikke által védett jogokba történő, a szóban forgó adatokhoz való hozzáférés által megvalósított beavatkozást.⁴⁵ A hozzáférési kérelem „egyetlen célja [ugyanis] az ellopott mobiltelefon [nemzetközi mobilkészülék-azonosító számával] egy tizenkét napos időszak alatt aktivált SIM-kártyák tulajdonosainak azonosítása” volt.⁴⁶ „[K]izárólag az e SIM-kártyákhoz tartozó telefonszámokhoz, valamint az e kártyák tulajdonosainak személyazonosságára vonatkozó olyan adatokhoz való [hozzáférésről volt szó], mint a családnevük, utónevük és adott esetben a lakcímük. Ezen adatok ellenben nem vonatkoz[tak] [...] az ellopott telefonnal végzett közlésekre, sem annak helymeghatározására.”⁴⁷

76. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy „az alapeljárás tárgyát képező hozzáférés iránti kérelemben érintett adatok kizárólag azt teszik lehetővé, hogy meghatározott időszak tekintetében összekapcsolják az ellopott telefonnal aktivált SIM-kártyákat és e SIM-kártyák tulajdonosainak személyazonosságát. Az említett SIM-kártyákkal végzett közlésekhez tartozó adatokkal és a helymeghatározó adatokkal való összevetés nélkül ezen adatok nem teszik lehetővé sem a szóban forgó

41 Ministerio Fiscal ítélet (54. pont).

42 Ministerio Fiscal ítélet (55. pont).

43 Ministerio Fiscal ítélet (56. pont).

44 Ministerio Fiscal ítélet (57. pont).

45 Ministerio Fiscal ítélet (61. pont).

46 Ministerio Fiscal ítélet (59. pont).

47 Ugyanott.

SIM-kártyákkal végzett közlések napjának, időpontjának, tartamának és címzettjeinek, sem azon helyszínek megismerését, ahol e közlések lezajlottak, vagy a közlések bizonyos személyekkel való, adott időszak alatti gyakoriságát. Az említett adatok tehát nem teszik lehetővé azon személyek magánéletével kapcsolatos pontos következtetések levonását, akiknek az adatairól szó van”⁴⁸.

77. A „súlyos beavatkozásként” történő minősítés mellőzését követően a Bíróság megállapíthatta azt, hogy a szóban forgó beavatkozás igazolása érdekében általában a bűncselekmények – egyben a nem súlyos bűncselekmények – megelőzésére, kivizsgálására, felderítésére és üldözésére irányuló célra lehet hivatkozni.⁴⁹

78. A kérdést előterjesztő bíróság ezen ítélezési gyakorlatra tekintettel teszi fel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdését azon beavatkozás súlyosságának értékelése céljából, amelyet az alapügyben szóban forgó büntetőeljárás keretében az adatokhoz való hozzáférés jelent. A kérdést előterjesztő bíróság pontosabban azt kívánja megtudni, hogy az érintett adatkategóriák, valamint azon időszak hossza, amelyre vonatkozóan az ezen adatokhoz való hozzáférést kéri, ebből a szempontból releváns kritériumoknak minősülnek-e.

3. A beavatkozás súlyosságának értékelésére vonatkozó feltételekről

79. Amint a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, annál valószínűbb, hogy valamely beavatkozás „súlyosnak” minősül, minél nagyobb azon adatok mennyisége, amelyekhez a hozzáférést kéri.

80. Ezzel együtt a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett első és második kérdés alapján a Bíróságnak pontosítani kell, hogy a szóban forgó adatkategóriákon kívül az e hozzáférés által érintett időszak terjedelme ugyancsak szerepet játszik-e a beavatkozás súlyosságának meghatározása során.

81. Véleményem szerint erre igenlő választ kell adni. Egyébiránt rámutatok, hogy a Bíróság a Ministerio Fiscal ítéletében az értékelés során figyelembe vette a hozzáféréssel érintett időszak hosszát – azaz a jelen esetben a 12 napot – is.⁵⁰

82. Az érintett adatok jellege és a hozzáférés időtartama együttesen teszik lehetővé a beavatkozás súlyosságának értékelését. E két szempont ugyanis annak ellenőrzését teszi lehetővé, hogy teljesül-e a beavatkozás súlyosságát meghatározó feltétel, azaz, hogy a szóban forgó adatokhoz való hozzáférés alapján az illetékes nemzeti hatóságok pontos következtetéseket vonhatnak-e le azon személyek magánéletével kapcsolatban, akiknek az adatait e hozzáférés érinti. Márpedig ahhoz, hogy egy személyről pontos képet lehessen kapni, nemcsak az szükséges, hogy a hozzáférés az adatok különböző kategóriáira – például az azonosító, forgalmi és helymeghatározó adatokra – vonatkozzon, hanem az is, hogy e hozzáférés egy kellően hosszú időszak tekintetében álljon fenn annak érdekében, hogy kellő pontossággal tárhassa fel valamely személy életének fő jellemzőit.

83. Az érintett kategóriák számához hasonlóan tehát azon időszak hossza, amely alatt egy hozzáférési engedély alapján adatokat kérnek, lényeges körülménynek minősül az érintett személyek alapvető jogaiba való beavatkozás súlyosságának értékelése során. Amint azt a Bizottság megjegyzi, az egy és ugyanazon személlyel kapcsolatos több hozzáférési kérelem halmazát is figyelembe kell venni, még ha azok rövid időszakokra vonatkoznak is.

⁴⁸ Ministerio Fiscal ítélet (60. pont).

⁴⁹ Ministerio Fiscal ítélet (62. pont).

⁵⁰ Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (59. pont). Ugyanebben az értelemben lásd Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Ministerio Fiscal ügyre vonatkozó indítványát (C-207/16, EU:C:2018:300), amely megjegyzi, hogy a rendőri hatóságok kérelme „egy egyértelműen meghatározott, időben rövid, körülbelül tizenkét napos időszakra” vonatkozott (33 és 84. pont).

84. Ahogy az az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, a nyomozó hatóságok azokhoz az adatokhoz fértek hozzá, amelyek az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) bekezdésében szerepelnek. Ezen adatok a valamely személy általi telefonos vagy mobiltelefonos közlések tekintetében lehetővé teszik a hírközlési szolgáltatás kezdő- és végpontjának, napjának, időpontjának, valamint időtartamának, típusának, a felhasznált kommunikációs eszköznek és a mobil kommunikációs eszköz felhasználási helyének megállapítását. Ezen adatokat a nyomozó hatóságok számára egy napos, egy hónapos és közel egy éves időszakokra vonatkozóan továbbították.

85. Az alapvető jogokba való beavatkozás mértékének értékelése – amely beavatkozást az illetékes nemzeti hatóságoknak az érintett személyes adatokhoz való hozzáférése jelenti – az egyes ügyek sajátos körülményeinek konkrét vizsgálatából ered. Minden egyes esetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy azok az adatok, amelyekhez a hozzáférést engedélyezték, – a jellegük, valamint az e hozzáférés által érintett időszak hossza alapján – lehetővé teszik-e az érintett személyek magánéletéről való pontos következtetések levonását.

86. Amennyiben ez az eset áll fenn, a beavatkozást a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében „súlyosnak” kell minősíteni, azt tehát a bűncselekmények megelőzésével, kivizsgálásával, felderítésével és üldözésével kapcsolatban csupán a szintén „súlyosnak” minősítendő bűncselekmények elleni harcra irányuló cél igazolhatja.⁵¹

4. A beavatkozás súlyossága és a kitűzött cél közötti összhangról

87. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az alapvető jogokba való olyan beavatkozás, amely „súlyosnak” minősül, fokozott igazolásra vonatkozó követelményt foglal magában.

88. Azon feltételezett bűncselekmények súlyosságát illetően, amelyek tekintetében az adatokhoz való hozzáférést engedélyezték, a Bizottság megjegyzi, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás a hozzáférést különösen az általában a bűncselekmények elleni küzdelem érdekében engedélyezi.⁵²

89. A kérdést előterjesztő bíróság feladata a jelen ügy körülményei között annak ellenőrzése, hogy az olyan adatokhoz való hozzáférés, amelyek az alapügyben is szerepelnek, ténylegesen és szigorúan megfelel-e a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt célok egyikének. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés a bűncselekmények megelőzésére, kivizsgálására, felderítésére és üldözésére irányuló célt nem korlátozza kizárólag a súlyos bűncselekmények elleni harcra, hanem általában a „bűncselekményekre” vonatkozik.⁵³

90. Ha a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy a beavatkozást „súlyosnak” kell minősíteni, az ő feladata annak értékelése, hogy a szóban forgó bűncselekmény is „súlyosnak” minősíthető-e a nemzeti büntetőjog szerint.

91. E tekintetben úgy vélem, hogy a tagállamok mérlegelésére kell bízni annak meghatározását, hogy mi minősülhet „súlyos bűncselekménynek”.

92. A nemzeti jogrendszerek alapján ugyanis ugyanaz a bűncselekmény szigorúbban vagy kevésbé szigorúan is megítélhető. A súlyosító körülmények is eltérőek lehetnek az egyes tagállamokban.

⁵¹ Ministerio Fiscal ítélet (56. pont).

⁵² Az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (11) bekezdése és a büntetőeljárásról szóló törvény 90. §-a.

⁵³ Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (53. pont).

93. Ahogyan arra az észtt kormány helyesen rámutat, a bűncselekmények súlyosságának meghatározása érdekében az alkalmazandó büntetés nem az egyetlen kritérium. Figyelembe kell venni továbbá a bűncselekmények jellegét, az általuk a társadalomnak okozott kárt, a jogi érdekek tekintetében általuk okozott sérelmet, valamint azokat globális hatásokat, amelyeket a nemzeti jogrendre és a demokratikus társadalom értékeire gyakorolnak. Az egyes tagállamok tekintetében fennálló konkrét történeti, gazdasági és társadalmi háttér ugyancsak szerepet játszik ebben a tekintetben. Egyébiránt a súlyosító körülményekre tekintettel fel kell tenni azt a kérdést, hogy a bűncselekményeket például ismétlődő jelleggel vagy kiszolgáltatott személyek valamely csoportjával szemben követték-e el.

94. A hozzáférés arányosságának értékelését illetően figyelembe kell venni azt is, hogy – a büntetőeljárásról szóló törvény 90¹. §-ának (3) bekezdésével összhangban – „[c]sak akkor igényelhetők adatok, ha ez a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlen”. Ahogyan azt az észtt kormány megjegyzi, a feltétlen szükségességre vonatkozó feltétel⁵⁴ a nyomozókat és az engedély kiadásáért felelős hatóságokat egyaránt kötelezi annak megállapítására és értékelésére, hogy mely adatok szükségesek a büntetőeljárás megfelelő lefolytatásához, amely adatok nélkül egy adott ügyben nem lenne lehetőség az igazság felderítésére vagy a feltételezett bűnelkövetők elfogására.

95. Hozzáteszem, hogy – ahogyan a francia kormány helyénvalóan kiemelte – a bűncselekmény súlyosságának mértéke vagy akár annak pontos jogi minősítése mindig nem határozható meg pontosan, ha a megőrzött adatokhoz való hozzáférés engedélyezése a nyomozás korai szakaszában valósul meg, és ezért korainak tűnhet ezt a jogsértést ebben a szakaszban a súlyos bűncselekmények vagy általában a bűncselekmények kategóriájába sorolni. A kérdést előterjesztő bíróságnak ezt a bizonytalanságot – amely azon nyomozások velejárója, amelyek célja az igazság felderítéséhez való hozzájárulás – figyelembe kell vennie a hozzáférés arányos jellegével kapcsolatos értékelése során.

96. Ezzel együtt az a bizonytalanság, amely ily módon a nyomozás kezdetekor e szempontokat illetően fennállhat, nem törölheti el azt a követelményt, hogy minden egyes hozzáférést a valamely konkrét büntetendő cselekménnyel kapcsolatos bizonyítékok kivizsgálásának szükségességével kell indokolni, objektív bizonyítékokkal alátámasztott gyanú alapján. Ily módon, a hozzáférési kérelem nem irányulhat valamely személy összes cselekedetének és magatartásának egy adott időszak vonatkozásában, esetleges bűncselekmények kivizsgálása érdekében történő megvizsgálására. Egyébként, ha a nyomozás során új tényeket tárnak fel, az adatokhoz az e tények bizonyítása érdekében történő hozzáféréshez új hozzáférési engedély szükséges.

97. Figyelembe véve az előzőekben kifejtetteket, azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azon kritériumok között, amelyek lehetővé teszik az alapvető jogokba való beavatkozás súlyosságának értékelését – amely beavatkozást az illetékes nemzeti hatóságoknak az azon személyes adatokhoz való hozzáférése jelenti, amelyeket a nemzeti szabályozás alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatók kötelesek megőrizni –, szerepelnek az érintett adatok kategóriái, valamint azon időszak hossza, amelyre vonatkozóan e hozzáférést kéri. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy – a beavatkozás súlyossága alapján – ez a hozzáférés feltétlenül szükséges volt-e a bűncselekmények megelőzésének, kivizsgálásának, felderítésének és üldözésének biztosítására irányuló cél elérése érdekében.

⁵⁴ Amelyet *ultima ratio* elvnek is minősítenek.

C. A bíróság vagy független közigazgatási szerv által végzett előzetes felülvizsgálat

98. Annak biztosítása érdekében, hogy a megőrzött adatokhoz való, az illetékes nemzeti hatóságok általi hozzáférés arra korlátozódjon, ami a kitűzött cél eléréséhez feltétlenül szükséges, a Bíróság megállapítása szerint alapvető fontosságú, hogy ez a hozzáférés „főszabály szerint – a kellően indokolt sürgős esetek kivételével – valamely *bíróság vagy független közigazgatási szerv által* végzett előzetes felülvizsgálat tárgyát képezze, és hogy e bíróság vagy szerv különösen megelőzési, felderítési vagy bűnüldözési eljárások keretében az említett hatóságok által előterjesztett indokolt kérelmet követően hozza meg határozatát”⁵⁵.

99. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azon kritériumok pontosítására kéri a Bíróságot, amelyeket valamely közigazgatási szervnek ahhoz kell teljesítenie, hogy a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet értelmében véve „függetlennek” lehessen tekinteni. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az ügyészség független közigazgatási szervnek tekinthető-e arra a tényre figyelemmel, hogy ő irányítja a nyomozást, és a per során ő képviseli a közvédat.

100. E kérdés megválaszolása érdekében úgy vélem, hasznos lehet figyelembe venni a Bíróság ítélkezési gyakorlatának két aspektusát, azaz egyrészt a személyes adatok védelmét felügyelő nemzeti hatóságok függetlenségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot, másrészt pedig az európai elfogatóparancs keretében a kibocsátó igazságügyi hatóságok függetlenségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot.

101. A Bíróság szerint a függetlenség azon hatóságok alapvető, többek között a Charta 8. cikkének (3) bekezdésében megállapított jellemzője, amelyek feladata a természetes személyek számára a személyes adatok kezelése vonatkozásában biztosított védelemre vonatkozó uniós szabályok tiszteletben tartásának felülvizsgálata e felülvizsgálat hatékonyságának és megbízhatóságának biztosítása, valamint az e hatóságok határozatai által érintett személyek védelmének megerősítése érdekében.⁵⁶

102. A Bíróság a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével kapcsolatban már megállapította, hogy „a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el. E függetlenség kizár többek között bármilyen összefonódást vagy bármely más formában jelentkező, akár közvetlen, akár közvetett külső befolyást, amely hatással lehetne határozataikra, és így akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatuk teljesítését”⁵⁷.

103. A Bíróság azt a követelményt is hangsúlyozta, hogy a magánélethez való jog őrzőinek szerepére tekintettel e felülvizsgálatot végző hatóságoknak „mentesek[nek kell lenniük] a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is”⁵⁸.

104. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett harmadik kérdés az ügyészségre vonatkozik, figyelembe kell venni a Bíróságnak az európai elfogatóparancs keretében a kibocsátó igazságügyi hatóság függetlenségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában tett megállapításokat is. Ily módon a Bíróság szerint az elfogatóparancs kibocsátásakor elvégzett felülvizsgálatot „objektív módon kell elvégezni, figyelembe véve minden terhelő és mentő körülményt, továbbá független módon, ami a

⁵⁵ Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (120. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), kiemelés tőlem. Ugyanebben az értelemben lásd: 2017. július 26-i 1/15. sz. vélemény (EU-Kanada PNR megállapodás), (EU:C:2017:592, 202. és 208. pont).

⁵⁶ Lásd többek között: 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 40. és 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá: 2017. július 26-i 1/15. sz. vélemény (EU-Kanada PNR megállapodás) (EU:C:2017:592, 229. pont).

⁵⁷ 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁸ 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

jogállásra és a szervezetre vonatkozó olyan szabályok fennállását feltételezi, amelyek kizárják annak kockázatát, hogy az ilyen elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozat meghozatala külső, többek között a végrehajtó hatalomtól származó utasításoknak van alávetve”⁵⁹. Észben kell tartani azonban, hogy a Bíróság konkrét, minden egyes ügyben arra vonatkozóan elvégzett értékelésére, hogy az ügyészség teljesíti-e a fenti kritériumokat, vagy sem,⁶⁰ az európai elfogatóparancs kibocsátásának sajátos összefüggésében kerül sor, és ezért nem ültethető át automatikusan olyan más területekre, mint a személyes adatok védelmével kapcsolatos terület.

105. Ennek pontosítása mellett a Bíróság ítélkezési gyakorlatának két vonulata tehát összekapcsolódik, kiemelve – az érintett területek mindegyikén – azt, hogy az uniós jogszabályok tiszteletben tartásának ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak függetlennek kell lennie, ami két követelményt takar.⁶¹ Egyrészt e hatóságot nem lehet olyan külső utasításoknak vagy nyomásgyakorlásnak alávetni, amely befolyásolhatja a döntéseit. Másrészt e hatóságnak a jogállása és a rábízott feladatok alapján egy objektivitási követelménynek kell megfelelnie az általa végzett felülvizsgálat során, azaz pártatlanságot biztosító garanciákat kell nyújtania. Közelebbről, a megőrzött adatokhoz való hozzáférés arányos jellegének a közigazgatási szerv által történő értékelése megköveteli, hogy e hatóság megfelelő egyensúlyt tudjon teremteni a bűncselekmények elleni küzdelem keretében a nyomozás hatékonyságához fűződő érdekek, valamint a hozzáféréssel érintett személyek személyes adatainak védelmét érintő érdekek között. Ez utóbbi szempontból a pártatlanság követelménye tehát a Bíróságnak a Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletében kiemelt, „független közigazgatási szerv” fogalmához tartozik.

106. Ennek kimondását követően meg kell vizsgálni, hogy az ügyészség – az észt szabályozás alapján ráruházott különböző feladatokat figyelembe véve – megfelel-e ezeknek a függetlenségi feltételnek – a feltétel két dimenziójában –, amikor az adatokhoz való hozzáférés feltétlenül szükséges jellegét kell felülvizsgálnia. Ily módon a „függetlenség” fogalma, amelynek az e felülvizsgálatért felelős közigazgatási szervet kell jellemeznie, funkcionális dimenziót ölt, abban az értelemben, hogy e felülvizsgálat konkrét tárgyára tekintettel kell értékelni, hogy e hatóság képes-e a döntéseinek befolyásolására alkalmas külső közrehatások és nyomásgyakorlás nélkül, valamint az objektivitás és a jogszabály szigorú alkalmazásának tiszteletben tartása mellett eljárni. Összességébe véve, a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet szerinti „független közigazgatási szerv” fogalma e felügyelet objektivitásának, megbízhatóságának és hatékonyságának biztosítására irányul.

107. Ez magában foglalja annak vizsgálatát, hogy az észt szabályozás, amely meghatározza az ügyészség jogállását és feladatait, az érintett személyekben jogszerű kételyeket kelthet-e az ügyészeknek a külső elemekkel szembeni befolyásolhatatlanságát, valamint a szembenálló érdekek tekintetében fennálló semlegességüket illetően, amikor az adatokhoz való hozzáférés arányos jellegének előzetes felülvizsgálatát kell biztosítaniuk.

108. Az ügyészség jelentős szerepet játszik a büntetőeljárás lefolytatásában, mivel ő irányítja a nyomozást, és többek között eljárásra jogosult a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személlyel szemben e személy bíróság elé állítása érdekében. Az ügyészséget e tekintetben a büntető igazságszolgáltatásban részt vevő hatóságnak kell tekinteni.⁶²

⁵⁹ Lásd: 2019. október 9-i NJ ítélet (bécsi ügyészség) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁶⁰ Végső soron lásd: 2019. december 12-i JR és YC ítélet (Lyoni és tours-i ügyész) (C-566/19 PPU és C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077), amelyben a Bíróság többek között megállapította, hogy az elé terjesztett tényezők elegendőek annak bizonyításához, hogy „Franciaországban az ügyészek hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy – különösen a végrehajtó hatalomtól – függetlenül mérlegeljék az európai elfogatóparancs kibocsátásának szükségességét és arányosságát, és ezt a hatáskört objektív módon gyakorolják, figyelembe véve az összes terhelő és mentő bizonyítékot” (a fent említett ítélet 55. pontja).

⁶¹ A függetlenség követelményének két aspektusáról analógia útján – azon nemzeti bíróságokkal kapcsolatban, amelyeknek az uniós jog értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdésekről kell határozniuk – lásd: 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (A rendes bíróságok függetlensége) (C-192/18, EU:C:2019:924, 108–110. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁶² Lásd többek között: 2019. május 27-i PF (Litvánia főügyésze) ítélet (C-509/18, EU:C:2019:457, 39. és 40. pont).

109. Ahogyan azt a Bíróság a Procura della Repubblica (ügyészség, Olaszország) kapcsán – és egy olyan megfogalmazással, amely számomra a jelen ügy keretében is alkalmazhatónak tűnik – kifejezte, az ügyész „feladata [...] nem az, hogy teljesen függetlenül oldja meg a jogvitát, hanem szükség esetén a hatáskörrel rendelkező bíróság elé kell azt utalnia, [úgy, mint] amely a büntetőeljárást lefolytató szervként az eljárás részese”.⁶³

110. Bár az ügyészség ily módon a jogállását, a szervezeti felépítését és a feladatait tekintve olyan sajátos jellemzőket mutat, amelyek megkülönböztetik őt a bíróságtól, és amelyek igazolják annak „a tagállamok büntető igazságszolgáltatásában részt vevő hatóságként” történő minősítését, továbbra is igaz, hogy funkcionális szempontból, amikor a nemzeti jog előírja, hogy az ügyészség a hozzáférés arányosságának a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet által előírt előzetes felülvizsgálatát végző hatóság, ez utóbbinak ebből a szempontból a bíróságéhoz hasonló mértékű függetlenséget kell mutatnia. Az ugyanis, hogy e funkciót egy közigazgatási hatóság tölti be valamely bíróság helyett, nem befolyásolhatja e felülvizsgálat objektivitását, megbízhatóságát és hatékonyságát.

111. Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény 90¹. §-ának (2) bekezdésével összhangban a nyomozó hatóság a nyomozás során az ügyészség engedélyével vagy a bírósági eljárásban a bíróság engedélyével az elektronikus hírközlésről szóló törvény 111¹. §-ának (2) és (3) bekezdésében felsorolt adatokat igényelhet valamely elektronikus hírközlési szolgáltatótól.

112. Egyébiránt, az észt szabályozásból következik, hogy az ügyészség a büntetőeljárás során irányítja a nyomozást, amelynek célja a bizonyítékok összegyűjtése és a bírósági eljáráshoz szükséges egyéb feltételek megteremtése. Ezenfelül a nyomozó hatóság és az ügyészség a nyomozás során feltárja a gyanúsítottat vagy a vádlottat mentő és terhelő körülményeket. Ha az ügyészség meggyőződése szerint minden szükséges bizonyíték összegyűlt, és ez indokolt, a nyomozást követően vádat emel a szóban forgó személy ellen, és ő képviseli a közvédat a bíróság előtt.

113. A kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyzi, hogy jöllehet az ügyészségnek a büntetőeljárás során be kell szereznie a vizsgálóbíró engedélyét azokhoz az intézkedésekhez, amelyek a legsúlyosabban beavatkoznak a személyek alapvető jogaiba (például a megfigyelési intézkedések többsége, őrizetbe vétel), az ügyészség is rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az alapvető jogokba erőteljesen beavatkozó egyes eljárási intézkedésekről határozzon.⁶⁴

114. A kérdést előterjesztő bíróság által az ügyészségnek a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet szerinti „független közigazgatási szervként” történő minősítésével kapcsolatban kifejezett kétségek főként annak tudhatók be, hogy az ügyészség a nyomozást követően vádat emel a szóban forgó személy ellen, ha meggyőződése szerint a büntetőeljárásban minden szükséges bizonyíték összegyűlt, és ez indokolt. Ilyen esetben az ügyészség képviseli a közvédat a bíróság előtt, ezzel tehát a bírósági eljárásnak is résztvevőjévé válik. Ily módon a kérdést előterjesztő bíróság lényegében a vádképviselési minősége miatt vonja kétségbe az ügyészségnek a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet szerinti „független közigazgatási szervként” történő minősítését.

115. Ily módon kifejezve, a kérdést előterjesztő bíróság kétségei tehát közelebbről az ügyészségnek a nyomozó hatóságok adatokhoz való hozzáférése arányosságának felülvizsgálata során fennálló pártatlanságával kapcsolatosak, amely felülvizsgálatot az e hozzáférés engedélyezése előtt kell lefolytatnia.

⁶³ 1996. december 12-i X ítélet (C-74/95 és C-129/95, EU:C:1996:491, 19. pont).

⁶⁴ Például az ügyészség engedélyezi valamely személy, dolog vagy hely rejtett figyelését, valamint sok esetben a házkutatást.

116. Mielőtt rátérek a pártatlansággal kapcsolatos ezen szempontra, megjegyzem, hogy az ügyészségről szóló törvény 1. §-ának (1^a) bekezdése megállapítja, hogy az ügyészség „a törvényben meghatározott feladatainak ellátása során független”. Ezenfelül, e törvény 2. §-ának (2) bekezdése értelmében „[a]z ügyész a feladatainak ellátása során független, és kizárólag a törvénynek és meggyőződésének megfelelően jár el”⁶⁵.

117. E tekintetben az észtt kormány megjegyzi, hogy bár az ügyészség olyan hatóság, amely az igazságügyi minisztériumhoz tartozik, az észtt szabályozás ez utóbbi számára egyáltalán nem ad lehetőséget arra, hogy valamely konkrét eljárásról értékelést adjon, vagy valamely folyamatban lévő büntetőeljárásba beavatkozzon. E kormány kifejti, hogy az ügyészség függetlenségének megsértése büntetéssel sújtható bűncselekménynek minősül.

118. Bár ennél fogva nem lehet alappal megkérdőjelezni az ügyészség függetlenségét az észtt szabályozás alapján rábízott feladatok ellátása keretében, számomra úgy tűnik, hogy ez a szabályozás jogos kétségeket vethet fel az ügyészség arra való alkalmasságát illetően, hogy semleges és objektív előzetes felülvizsgálatot végezzen az adatokhoz való hozzáférés arányosságát illetően, amikor egy adott ügy keretében ezzel egy időben a nyomozás irányításával, a büntetőeljárásokkal kapcsolatos döntések meghozatalával, valamint a bíróság előtt a közvád képviselével összefüggő feladatok teljesítésére lehet köteles.

119. Igaz, hogy az észtt szabályozás számos eleme garanciát jelent arra, hogy az ügyészség az általa ellátott feladatok keretében a pártatlanság követelményének tiszteletben tartása mellett járjon el.

120. Ily módon, a büntetőeljárásról szóló törvény 211. §-ának (2) bekezdése értelmében az ügyészség köteles feltárni a gyanúsítottat vagy a terheltet mentő és terhelő körülményeket.

121. Egyébiránt – ahogyan az az ügyészségről szóló törvény 1. §-ának (1) bekezdéséből következik – az ügyészség köteles biztosítani a nyomozás jogszerűségét, amelynek irányítása az ő feladata. Ezenfelül – ugyanezen törvény 1. §-a (1^a) bekezdésének és 2. §-a (2) bekezdésének megfelelően – az ügyészség a törvények betartása mellett köteles ellátni a feladatait. Ez azt feltételezi, hogy a nyomozás irányítása során az ügyészség céljának nemcsak a nyomozás hatékonysága biztosításának kell lennie, hanem annak biztosításának is, hogy ezt az eljárást ne az érintett személyek magánéletéhez való jogának aránytalan sérelmével folytassák le. Megállapítható ugyanis, hogy a megőrzött adatokhoz való hozzáférés engedélyezése az ügyészség általánosabb feladatának szerves részét képezi, amely a nyomozó hatóságok által alkalmazott módszerek jogszerűségének – különösen a nyomozati cselekményeknek a tényállás jellegéhez és súlyosságához viszonyított arányosságának – ellenőrzésében áll.

122. Előadható tehát az az érv, miszerint az ügyészség éppen azért képes értékelni, hogy az egyes ügyek sajátosságaira tekintettel a hírközlési szolgáltatók által megőrzött adatokhoz történő hozzáférés – alternatív bizonyítékok hiányában – feltétlenül szükséges-e a feltételezett bűncselekménnyel kapcsolatos nyomozás előmozdítása érdekében, mert ő irányítja a nyomozást.

123. Ugyanakkor – az adatokhoz való hozzáférési kérelemmel érintett személyek szempontjából – az a körülmény, hogy az a közigazgatási szerv, amely annak ellenőrzésére köteles, hogy ez a hozzáférés feltétlenül szükséges-e a nyomozás keretében, ezzel egyidejűleg az a hatóság, amely e személyeket felelősségre vonhatja, majd egy esetleges későbbi eljárás során a közvád képviselheti, álláspontom szerint gyengítheti az észtt szabályozás által előírt, pártatlanságot biztosító garanciákat. Ebből a szempontból potenciális ellentét állhat fenn egyrészt az ügyészség e feladatai, másrészt pedig az adatokhoz való hozzáférés arányos jellegére vonatkozó előzetes felülvizsgálat semlegességének és objektivitásának követelménye között.

⁶⁵ Lásd továbbá ugyanebben az értelemben a büntetőeljárásról szóló törvény 30. §-ának (2) bekezdését.

124. Az ügyészség a feladatainak ellátása során ugyanis köteles a bizonyítékokat összegyűjteni, azok relevanciáját értékelni, valamint ebből levonni a szóban forgó személy bűnösségével kapcsolatos következtetéseket. Az állam e hatóságának feladata, hogy bemutassa és alátámassza a vádiratot azon közvád keretében, amelyet a bíróság előtt képviselni köteles, így tehát részese az eljárásnak. E feladatok miatt az ügyészségre olyan bizonyítási követelmény vonatkozik, amely a jogsértés elkövetésével gyanúsított személyek szemében összeegyeztethetlenné tűnhet ugyanezen hatóság arra való képességével, hogy az adatokhoz való hozzáférés arányos jellegére vonatkozó előzetes felülvizsgálatot semlegesen és objektíven folytassa le.

125. Ahogyan arra a Bizottság rámutat, fennállhat annak veszélye, hogy az ügyészség – a rábízott feladatok halmozódása miatt – az érintett személyek szemében úgy tűnhet, mint akinek érdeke fűződik ahhoz, hogy az adataikhoz széleskörű hozzáférést biztosítson, függetlenül attól, hogy azok mentő vagy terhelő jellegűek. Ezenfelül, a jogsértés elkövetésével gyanúsított személyeknek jogos kétségeik lehetnek az ügyészség pártatlanságával kapcsolatban, amikor az utóbbi az adataikhoz való hozzáférést engedélyezi, mivel az ügyészség a későbbi eljárásban a vád képviselőjeként ellenük járhat el. Márpedig úgy vélem, hogy a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet által előírt előzetes felülvizsgálat lefolytatásáért felelős közigazgatási szerv pártatlanságára vonatkozó követelmény bizonyos távolságot és semlegességet feltételez azon érdekekkel kapcsolatban, amelyek a nyomozás során ütközhetnek egymással, amelyek egyrészt e nyomozás hatékonysága, másrészt pedig az érintett személyek személyes adatainak védelme. A Bizottság szerint a helyzet eltérő lenne, ha az ügyészség belső szervezeti felépítése olyan lenne, hogy azon ügyész, akinek a hozzáférési kérelemről kell döntenie, semmilyen szerepet nem játszana a nyomozásban és az eljárás későbbi szakaszában, a közvád képviselését is beleértve.

126. Amennyiben – ahogyan azt a tárgyaláson megerősítették – az ügyészség felépítése hierarchikus jellegű az Észt Köztársaságban, nem vagyok benne biztos, hogy a Bizottság e javaslata orvosolhatja az észt szabályozás által az ügyészségre ruházott feladatok halmozódásából eredő hátrányokat. Mindenesetre, ez nem csökkenti az e javaslat alapját képező azon elgondolás relevanciáját, hogy az adatokhoz való hozzáférés arányos jellegére vonatkozó előzetes felülvizsgálatot egy olyan közigazgatási szervnek kellene végeznie, amely egyrészt közvetlenül nem érintett a szóban forgó nyomozás irányításában, másrészt pedig semleges álláspontot képvisel a büntetőeljárás feleivel szemben. Egy ilyen, a szóban forgó eljárásban a nyomozással és a közváddal összefüggő érdekektől független hatóságnak nem lehet felróni azt, hogy a nyomozás érdekeit előnyben részesíti az érintett személyek adataihoz való hozzáféréssel összefüggő érdekekkel szemben. Ez a hatóság tehát teljesen pártatlanul tud olyan határozatot elfogadni, amely a megőrzött adatokhoz való hozzáférést arra korlátozza, ami a kitűzött cél eléréséhez a – 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítéletében⁶⁶ és a Tele2 Sverige és Watson és társai ítéletében a Bíróság által értelmezett – 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése által előírtaknak megfelelően feltétlenül szükséges. Ugyanakkor tisztában vagyok azzal, hogy a szóban forgó eljárással összefüggő érdekektől független nézőpont nem hozható létre annak árán, hogy csökkenjen a bűncselekmények kivizsgálásának, üldözésének és megtorlásának hatékonysága.

127. A tagállamok eljárási autonómiájának tiszteletben tartása érdekében a Bíróság nem avatkozhat be jobban a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerének általános felépítésébe, ahogyan az ügyészségek belső szervezetébe sem. A tagállamok feladata, hogy bevezessék az annak biztosítására alkalmas eszközöket, hogy a megőrzött adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó előzetes felülvizsgálat megfelelő egyensúlyt biztosítson a nyomozás hatékonyságával, valamint az e hozzáférés által érintett személyek adatainak védelmével összefüggő érdekek között.

⁶⁶ C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238.

128. Zárásképpen kifejtem, hogy álláspontom szerint a Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet szerinti „független” közigazgatási szerv által lefolytatott előzetes felülvizsgálat hiányát nem ellensúlyozhatja egy olyan bírósági felülvizsgálat, amely a hozzáférés engedélyezését követően folytatható le.⁶⁷ Ellenkező esetben a felülvizsgálat előzetes jellegének követelménye értelmét vesztené, amely annak megakadályozásában áll, hogy a megőrzött adatokhoz olyan hozzáférést engedélyezzenek, amely aránytalan a bűncselekmények kivizsgálására, üldözésére és megtorlására vonatkozó célhoz képest.

129. A fent kifejtettekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy nem teljesül az a követelmény, hogy az illetékes nemzeti hatóságok adatokhoz való hozzáférését bíróság vagy független közigazgatási szerv előzetes felülvizsgálatához kell kötni, ha valamely nemzeti szabályozás előírja, hogy ezt a felülvizsgálatot az ügyészség végzi, amelynek feladata a nyomozás irányítása, miközben a közvádat is képviselheti a bíróság előtt.

V. Véggövetkeztetés

130. A fentiek fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a Riigikohus (legfelsőbb bíróság, Észtország) által előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- 1) A 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv által módosított, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról [helyesen: a személyes adatok kezeléséről] és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”) 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azon kritériumok között, amelyek lehetővé teszik az alapvető jogokba való beavatkozás súlyosságának értékelését – amely beavatkozást az illetékes nemzeti hatóságoknak az azon személyes adatokhoz való hozzáférése jelenti, amelyeket a nemzeti szabályozás alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatók kötelesek megőrizni – szerepelnek az érintett adatok kategóriái, valamint azon időszak hossza, amelyre vonatkozóan a hozzáférést kéri. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy – a beavatkozás súlyossága alapján – e hozzáférés feltétlenül szükséges volt-e a bűncselekmények megelőzésének, kivizsgálásának, felderítésének és üldözésének biztosítására irányuló cél elérése érdekében.
- 2) A 2009/136 irányelvvel módosított 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy nem teljesül az a követelmény, hogy az illetékes nemzeti hatóságok adatokhoz való hozzáférését bíróság vagy független közigazgatási szerv előzetes felülvizsgálatához kell kötni, ha valamely nemzeti szabályozás előírja, hogy ezt a felülvizsgálatot az ügyészség végzi, amelynek feladata a nyomozás irányítása, miközben a közvádat is képviselheti a bíróság előtt.

⁶⁷ A tárgyaláson a Bíróság elé terjesztett bizonyítékok alapján az észt jogban e bírósági felülvizsgálatra a nyomozás végén kerülhet sor, ha az ügyirathoz hozzáférő gyanúsított úgy dönt, hogy megtámadja az egyik nyomozási cselekményt vagy eljárási cselekményt.