

Дело C-140/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 март 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Supreme Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

25 март 2020 г.

Ищец:

G.D.

Отвeтник:

The Commissioner of the Garda Síochána

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Attorney General

По предмета на спора

Производство се отнася до правния режим, въведен в Ирландия със Закона за съобщенията (Запазване на данни) от 2011 г. (Communications (Retention of Data) Act 2011), който урежда запазването на далекосъобщителни метаданни и достъпа до тях от националните органи на Ирландия, и по-специално от ирландската полиция (наричана по-нататък „An Garda Síochána“) при разкриване, разследване и преследване на тежки престъпления.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Съвместим ли е Законът за съобщенията (Запазване на данни) от 2011 г., и по-специално член 6, параграф 1 от този закон с член 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО?

Преюдициални въпроси

- (1) Противоречи ли сам по себе си общ/универсален режим за запазване на данни — дори и да е подчинен на строги ограничения относно запазването и достъпа — на разпоредбите на член 15 от Директива 2002/58/ЕО, тълкувани с оглед на Хартата?
- (2) Допустимо ли е национален съд — когато преценява дали да обяви за несъвместима национална мярка, приета в изпълнение на Директива 2006/24/ЕО и предвиждаща общ режим за запазване на данни (подчинен на необходимия строг контрол върху запазването и/или във връзка с достъпа), и по-специално когато разглежда пропорционалността на такъв режим — да вземе предвид факта, че доставчиците на услуги могат законно да запазват данни за свои търговски цели и могат да бъдат задължавани да ги запазват по съображения, свързани с националната сигурност, извън предвидените в разпоредбите на Директива 2002/58/ЕО?
- (3) Какви критерии следва да приложи национален съд, за да установи дали национална мярка за достъп до запазени данни е съвместима с правото на Съюза, и по-специално с Хартата, когато проверява дали такъв режим за достъп предвижда изисквания съгласно практиката на Съда на Европейския съюз независим предварителен контрол? Може ли при преценката си в това отношение съответният национален съд да вземе предвид наличието на последващ или независим съдебен контрол?
- (4) Следва ли национален съд да обяви национална мярка за несъвместима с разпоредбите на член 15 от Директива 2002/58/ЕО във всички случаи, когато национални мерки предвиждат общ режим за запазване на данни за целите на борбата с тежки престъпления и когато въз основа на всички налични доказателства е стигнал до извода, че такова запазване е както от съществено значение, така и строго необходимо за постигането на целта за борба с тежката престъпност?
- (5) Допустимо ли е национален съд — в случай че установи несъвместимост на национална мярка с разпоредбите на член 15 от Директива 2002/58/ЕО, тълкувани с оглед на Хартата — да ограничи действието във времето на обявяването на несъвместимостта, тъй като в противен случай би се стигнало до „породен от това хаос и увреждане на обществения интерес“ (в съответствие с подхода, възприет например в решение R (National Council for Civil Liberties) c/y Secretary of State for Home Department and Secretary of State for Foreign Affairs (2018) EWHC 975, т. 46)?
- (6) Може ли национален съд — сезиран в хода на производство, инициирано с цел да се разреши спор за допустимост на доказателство в наказателно или в друго производство, с искане да установи несъвместимост на национално законодателство с член 15 от Директива 2002/58/ЕО и/или да не приложи това законодателство и/или да установи, че прилагането на

такова законодателство е нарушило правата на лице — да откаже да удовлетвори исканията по отношение на данни, които са били запазени съгласно национална уредба, приета в изпълнение на задължението по член 288 ДФЕС за точно въвеждане в националното право на разпоредбите на директивите, или да се произнесе само за периода след постановяването на 8 април 2014 г. на решението на Съда на Европейския съюз, с което Директива 2006/24/ЕО се обявява за невалидна?

Относитими разпоредби от правото на Съюза

Член 5, параграф 4, член 6, параграф 1 и Протокол № 21 от Договора за Европейския съюз

Член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз

Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10)

Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63 и поправка в ОВ L 145, 2017 г., стр. 27).

Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51)

Решение от 10 февруари 2009 г., Ирландия/Парламент и Съвет, C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68

Решение от 26 ноември 2009 г., Комисия/Ирландия, C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736

Решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland Limited/Minister for Communications, Marine and Natural Resources и др. и Kärntner Landesregierung и др., съединени дела C-293/12 и C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238

Решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige AB/Post- och telestyrelsen и Secretary of State for the Home Department/Tom Watson и др., съединени дела C-203/15 и C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970

Относими разпоредби от националното право

Закон за съобщенията (Запазване на данни) от 2011 г. (наричан по-нататък „Законът от 2011 г.“)

Законът от 2011 г. е приет с изрично посочената цел за прилагане на Директивата от 2006 г. Член 3 от този закон задължава всички доставчици на услуги да запазват за период от две години „данните за фиксирана мрежова телефония и за мобилна телефония“. Това са данните, които позволяват да се идентифицират източникът, местоназначението, датата и часът на началото и на края на съобщението, видът на съобщението, както и видът и географското разположение на използваното съобщително оборудване. Самото съдържание на съобщенията не спада към този вид данни.

Достъпът до запазените данни и разкриването им са възможни след подаване на искане за това. Член 6 от Закона от 2011 г. урежда условията за подаване на такива искания за разкриване на данни, а параграф 1 предвижда, че служител на An Garda Síochána на не по-ниска длъжност от chief superintendent (началник на отдел) може да подаде искане за разкриване на данни, когато е убеден, че те са необходими с оглед по-специално на превенция, разкриване, разследване или преследване на тежко престъпление. По дефиниция „тежко престъпление“ е това, за което е предвидено наказание лишаване от свобода от пет или повече години или което е посочено в приложение 1 към закона.

Сред предвидените в Закона от 2011 г. механизми за контрол са производството по обжалване по член 10 и задълженията на „специално определен съдия“ по член 12 за следене на прилагането на разпоредбите на закона.

Във вътрешно-организационен план Garda Commissioner (главен секретар), който е начело на An Garda Síochána, е определил, че за исканията за разкриване на данни за телефония по Закона от 2011 г. трябва да отговаря само един chief superintendent (началник на отдел). За такъв е определен началникът на отдела за сигурност и разузнаване в An Garda Síochána и той/тя решава във всеки конкретен случай дали да се изпрати искане за разкриване на данни по Закона от 2011 г. до доставчиците на съобщителни услуги. Освен това е създадено и малко самостоятелно звено с наименование „Telecommunications Liaison Unit“ (Звено за връзка в областта на далекосъобщенията, наричано по-нататък „TLU“), което подпомага дейността на определения началник на отдел и служи като контакт за връзка с доставчиците на услуги.

Към момента на разследването всички искания за разкриване на данни е трябвало да бъдат одобрени най-напред от съответния superintendent (началник на сектор) (или изпълняващ тази длъжност инспектор), а след това да бъдат изпратени до TLU. В искането разследващите служители е трябвало да изложат достатъчна за приемането на информирано решение информация и да имат предвид, че на съответния chief superintendent (началник на отдел) може да се наложи да обоснове по-късно решението пред съда или пред определения от High Court (Висш съд, Ирландия) съдия. TLU и определеният началник на отдел са длъжни да проверяват законосъобразността, пропорционалността и необходимостта от представените от служителите на An Garda Síochána искания за разкриване на данни. Исканията, за които се приеме, че не отговарят на изискванията на закона или на вътрешните правила на полицията, се връщат с указания за предоставяне на разяснения или на допълнителна информация. По силата на приет през май 2011 г. меморандум за разбирателство доставчиците на услуги следва да не разглеждат представените по различен от посочения ред искания за разкриване на данни за повиквания. Контрол върху дейността на TLU се осъществява също от Data Protection Commissioner (Комисар за защита на личните данни).

Кратко представяне на фактите и процедурата по главното производство

- 1 През март 2015 г. ищецът (наричан по-нататък „G.D.“) е осъден за убийството на г-жа О'Н. и му е наложено наказание доживотен затвор. Той винаги е отричал вината си. G.D. обжалва присъдата и делото му е висящо пред Court of Appeal (Апелативен съд, Ирландия). В хода на производството G.D. безуспешно оспорва допустимостта на някои доказателства на обвинението, основани на запазени данни за телефония.
- 2 G.D. предявява граждански иск за отмяна на разпоредбите от Закона от 2011 г., които уреждат запазването на метаданни за телефония и достъпа до тях. Той иска тези разпоредби да бъдат обявени за невалидни и с това да докаже твърдението си в производството, в което обжалва присъдата си, че използваните като доказателство данни не е трябвало да бъдат допускани и че следователно присъдата му е неоснователна. Ответниците (наричани по-нататък заедно „държавата“) искат да бъде потвърдена валидността на съответните законови разпоредби.
- 3 С решение от 6 декември 2018 г. по дело Dwyer c/y Commissioner of An Garda Síochána и др. (2018) IESC 685 High Court уважава иска на G.D. и обявява член 6, параграф 1, буква а) от Закона от 2011 г. за несъвместим с член 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО, тълкуван с оглед на член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

- 4 Държавата обжалва това решение пред Supreme Court, който подава настоящото преюдициално запитване.
- 5 Според Supreme Court доказателства като тези, които са в основата на присъдата на G.D., оказват изключително голямо влияние върху установяването и преследването на някои категории тежки престъпления. В практиката си Supreme Court е решавал дела единствено поради наличието на данни като тези, за които се отнася настоящото производство.
- 6 Supreme Court посочва, че тези дела често са за тежки престъпления срещу жени, деца и други уязвими лица и че не е възможно извършителят да бъде открит или преследван без доказателства като разглежданите. Всъщност, както и в случая с G.D., телефонията се използва за манипулиране или използване по друг начин на уязвими лица.
- 7 Supreme Court подчертава, че достъпът до такива данни би бил невъзможен без тяхното запазване. Недопускането на универсално запазване на метаданни — независимо от строгостта на режима на достъп до тях — би довело до неразкриване и неуспешно преследване на много тежки престъпления.
- 8 Supreme Court установява следните факти:

алтернативни форми на запазване на данни, било то чрез геотаргетинг или по друг начин, биха били неефективни за постигане на целите за превенция, разследване, разкриване и преследване на поне някои видове тежки престъпления, а също и биха могли да доведат евентуално до нарушаване на други права на човека,

запазване на данни без прилагане на общ режим, а по друг, засягащ в по-малка степен правата на човека начин, и при запазване на необходимите гаранции, е невъзможно и

постигането на целите за превенция, разследване, разкриване и преследване на тежки престъпления би било възпрепятствано при липсата на общ режим за запазване на данни.

Основни доводи на страните

- 9 Ищецът твърди, че член 6, параграф 1, буква а) от Закона от 2011 г. — на основание на който са били запазени и предоставени метаданните за телефония, допуснати като доказателство в хода на воденото срещу него наказателно дело — е невалиден, тъй като е несъвместим с член 15, параграф 1 от Директива 2002/58.
- 10 Според ищеца универсално запазване на данни е недопустимо, независимо от това какви гаранции са предвидени за достъпа до данните. Освен това той

твърди, че режимът на достъп не предвижда достатъчни възможности за самостоятелна защита срещу нарушения. Предвидените в Закона от 2011 г. гаранции според него са минимални, а правната уредба не предвижда ясни и точни правила, указващи при какви обстоятелства и при какви условия доставчиците на услуги трябва да предоставят на националните органи достъп до данните в съответствие с установените от Съда на Европейския съюз изисквания. По-специално въведеният от An Garda Síochána ред, при който тя сама одобрява исканията за разкриване на данни, не отговаря на изискването, установено в точка 120 от посоченото по-горе решение по дело Tele2 Sverige, достъпът на компетентните национални органи до запазените данни по принцип да се предоставя след предварителен контрол, осъществяван или от юрисдикция, или от независима административна структура.

- 11 Ответниците (наричани по-нататък заедно „държавата“) поддържат, че тази правна уредба е валидна. Те изтъкват, че следва да се възприеме общ подход, за да се определи дали правният режим защитава по пропорционален начин правата на зачитане на личния живот.
- 12 Според ответниците Законът от 2011 г. урежда подробно достъпа до запазените данни. Те твърдят, че TLU е функционално независимо от An Garda Síochána при изпълнението на своите задачи и отговаря на изискването за „независима административна структура“, която осъществява ex ante контрол върху исканията за достъп, както и че са предвидени и други форми на съдебен контрол — от определения съдия и при обжалването по административен и по съдебен ред.
- 13 Освен това ответниците изтъкват, че ако в крайна сметка се приеме, че Законът от 2011 г. е несъвместим с правото на Съюза, то обявяването му за невалиден може да има действие само за в бъдеще. Това важи и за изключителните обстоятелства по настоящото дело, тъй като към момента, когато е осигурен достъп до релевантните в главното производство данни, а именно в края на 2013 г., държавата е била длъжна по силата на правото на Съюза да приложи разпоредбите на Директивата от 2006 г. и да осигури система за запазване на данни като предвидената в Закона от 2011 г. Според ответниците този подход е уместен при обстоятелства, при които обявяването на несъответствие без никакво ограничение на действието във времето би имало сериозни последици за разследването и преследването на тежки престъпления в Ирландия, за лицата, които са били преследвани и осъдени, както и за текущите разследвания и преследвания.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 14 Целта на настоящото преюдициално запитване е да се уточнят изискванията на правото на Съюза относно запазването на данни за целите на борбата с тежката престъпност, както и относно необходимите гаранции, които трябва

да регламентират достъпа до тези данни, като се има предвид компетентността на държавите членки в областта на престъпността. Запитващата юрисдикция иска също да се установи обхватът и действието във времето на евентуално обявяване на несъвместимост при конкретните обстоятелства.

- 15 Supreme Court отбелязва, че Законът от 2011 г. предвижда запазване на всички предвидени в него метаданни, както явно изисква правото на Съюза. Макар обаче, както поддържа G.D., само по себе си универсалното запазване да е незаконно, Законът от 2011 г. не е в съответствие с правото на Съюза. За сметка на това, ако, както твърди държавата, е подходящ по-широк подход, би следвало да се разгледат целите на режима в неговата цялост, условията, при които достъпът е разрешен, и да се определи дали Законът от 2011 г. представлява пропорционална намеса в правата на зачитане на личния живот, гарантирани от правото на Съюза и от Хартата.
- 16 Supreme Court признава, че въпросът за допустимостта на доказателствата в наказателно производство се урежда от националното право. Въпросът за действителността на някои части от Закона от 2011 г. обаче е въпрос, който може да бъде повдигнат в рамките на гражданско производство. Освен това отговор на въпроса за допустимостта на доказателствата трябва да се търси с оглед както на установената невалидност (ако такава бъде установена), така и на нейното естество, обхват, смисъл, значение и действие във времето.
- 17 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция счита за необходимо да постави на Съда на Европейския съюз посочените по-горе преюдициални въпроси.