

## Дело C-57/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

2 февруари 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Nejvyšší správní soud (Чехия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

26 януари 2023 г.

**Жалбоподател:**

JH

**Ответник:**

Policejní prezidium

**Предмет на главното производство**

Жалба, с която се иска да се установи незаконосъобразността на извършени действия по идентификация, съхраняване на образци и информация за жалбоподателя и последващо съхраняване на така получените лични данни във връзка с наказателното производство срещу него.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Член 267ДФЕС

**Преюдициални въпроси**

- 1) Каква степен на разграничение между различните субекти на лични данни изисква член 4, параграф 1, буква в) или член 6 във връзка с член 10 от Директива 2016/680? Съвместимо ли е с изискването за свеждане до минимум на обработването на лични данни, както и със задължението за разграничаване на различните категории субекти на

данни националното законодателство да позволява събиране на генетични данни от всички лица, които са заподозрени или обвиняеми за извършването на умишлено престъпление?

- 2) Съвместимо ли е с член 4, параграф 1, буква д) от Директива 2016/680, ако с оглед на общата цел за предотвратяване, разследване и разкриване на престъпленията полицейските органи преценяват необходимостта от продължаващо съхранение на ДНК профила въз основа на свои вътрешни правила, което на практика често означава съхраняване на чувствителни лични данни за неопределен период от време, без да е установен максимален срок за съхраняването на такива лични данни? Ако това не е съвместимо с посочената разпоредба, по какви критерии евентуално трябва да се преценява времевата пропорционалност на съхранението на лични данни, събрани и съхранявани за такава цел?
- 3) Когато става дума за особено чувствителни лични данни по член 10 от Директива 2016/680, какъв е минималният набор от материални или процесуални условия за получаването, съхраняването и изтриването на такива данни, който трябва да се предвиди в правото на държавата членка с „разпоредба с общо приложение“? Може ли и съдебната практика да има качеството „право на държавата членка“ по смисъла на член 8, параграф 2 във връзка с член 10 от Директива 2016/680?

### **Цитирани разпоредби от правото на Съюза**

Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 2016 г., стр. 89): членове 4—6, 8 и 10

### **Цитирани разпоредби от националното право**

Zákon č. 273/2008 Sb., о Policii České republiky (Закон № 273/2008 за полицията на Чешката република, наричан по-нататък „Законът за полицията“), член 65:

*„(1) При изпълнението на своите задачи полицията може за целите на бъдещата идентификация и по отношение на:*

- а) лица, които са обвиняеми за извършването на умишлено престъпление или са заподозрени в рамките на бързо досъдебно производство за извършването на такова престъпление,*

[...]

*да сменя пръстови отпечатьци, да установява физически белези, да измерва тялото, да прави видео-, аудио- и други подобни записи и да взема биологични образци за извличане на информация за генетичната структура.*

[...]

*(5) Полицията изтрива личните данни, получени в съответствие с параграф 1, веднага щом обработката им престане да е необходима за предотвратяването, разследването или разкриването на престъпления или за наказателното преследване [...]*

Разпоредбите за прилагане на член 65 от Закона за полицията са вътрешни актове на ръководството на полицията на Чешката република, издавани във формата на рокуп policejního prezidenta (указания на директора на полицията). Съдържанието на тези указания не е публично, а достъп до тях се предоставя по индивидуално заявление. Запитващата юрисдикция не е запозната с тяхното съдържание.

От значение е и съдебната практика на запитващата юрисдикция, която гласи, че за да се констатира законосъобразност на получаването или съхраняването на лични данни, е необходимо не само да са спазени условията, предвидени в член 65 от Закона за полицията, но и да се извърши проверка за пропорционалност във всеки конкретен случай.

### **Кратко представяне на фактическата обстановка и главното производство**

- 1 На 11 декември 2015 г. Policie České republiky, Útvar odhalování korupce a finanční kriminality skupiny kriminální policie a vyšetřování v Expozituře Plzeň (Полиция на Чешката република, отдел „Борба с корупцията и икономическата престъпност“ към служба „Криминална и следствена полиция“, областно управление Пилзен) образува досъдебно наказателно производство срещу жалбоподателя за престъплението неизпълнение на служебни задължения във връзка с управлението на чуждо имущество. Деянието се изразява в това, че жалбоподателят е предоставил субсидия, въпреки че е знаел, че разглежданото заявление не отговаря на изискванията за отпускане на субсидията.
- 2 На 13 януари 2016 г. в хода на досъдебното производство ответникът провежда разпит на жалбоподателя и разпорежда да се извършат действия по идентификация. Въпреки възражението на жалбоподателя ответникът сменя пръстови отпечатьци, взема проба от вътрешната страна на бузата и въз основа на нея изготвя ДНК профил, фотографира жалбоподателя и описва външните му белези, а след това ги въвежда в съответните бази

данни на полицията на Чешката република (наричани по-нататък „спорните действия“).

- 3 С влязла в сила присъда на Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чехия) от 15 март 2017 г. жалбоподателят е осъден за извършване както на престъплението неизпълнение на служебни задължения във връзка с управлението на чуждо имущество, така и на тежкото престъпление злоупотреба със служебно положение. Тези престъпления са извършени от жалбоподателя в качеството му на заместник-министър, доколкото той е използвал значителното си влияние върху процеса на вземане на решения за субсидиране и съзнателно е издействал да се уважи заявлението за отпускане на субсидия на гражданско сдружение и да се изплати субсидията, въпреки че е знаел, че заявителят не отговаря на условията за отпускането ѝ. По този начин жалбоподателят е причинил вреди на Чешката република в общ размер на 4 500 000 чешки крони (CZK) (около 191 хиляди евро).
- 4 С жалба, подадена на 8 март 2016 г., жалбоподателят иска да се установи незаконосъобразността на спорните действия.
- 5 С решение от 23 юни 2022 г. Městský soud v Praze (Градски съд Прага) уважава жалбата и постановява, че спорните действия са незаконосъобразни. Освен това този съд приема, че и съхраняването на получените по този начин лични данни на жалбоподателя в базите данни на полицията на Чешката република е незаконосъобразно. По тези причини Městský soud v Praze (Градски съд Прага) разпорежда на ответника да изтрие от базите данни на полицията на Чешката република всички съхранявани там лични данни на жалбоподателя.
- 6 Ответникът подава касационна жалба до запитващата юрисдикция срещу решението на Městský soud v Praze (Градски съд Прага).

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 7 *Ответникът* твърди, че спорните действия са извършени законосъобразно. Той припомня, че единственият критерий за събирането на генетичен материал в такива случаи е предвиден в член 65 от Закона за полицията и се състои именно в това съответното лице да е обвиняем за извършването на умишлено престъпление или да е заподозрян в рамките на бързо досъдебно производство за извършването на такова престъпление. В настоящия случай този критерий бил изпълнен. Ответникът смята, че не е бил длъжен да преценява и други фактори.
- 8 Ответникът също така подчертава, че е преценил пропорционалността на събирането и съхранението на личните данни на жалбоподателя. За целта той взел предвид фактора рецидив, възможната ескалация на поведението и факта, че жалбоподателят е извършил няколко административни нарушения в миналото, което означава, че отново е действал противоправно. Що се

отнася до продължителността на периода на съхранение на личните данни на жалбоподателя, ответникът подчертава, че полицията на Чешката република разполага с механизъм за редовен (вътрешен) преглед на необходимостта от съхранение на лични данни. В допълнение ответникът твърди, че наказателното производство спрямо жалбоподателя приключва през 2017 г. с условно осъждане с 4-годишен изпитателен срок, което е сравнително наскоро. И накрая, що се отнася до твърдяната липса на достатъчна публичност на вътрешните правила на полицията, ответникът подчертава, че въпросните вътрешни разпоредби са публично достъпни в рамките на правото на информация и че при необходимост законовата уредба винаги се допълва чрез съдебната практика, какъвто бил и случаят с член 65 от Закона за полицията.

- 9 В становището си *жалбоподателят* подчертава, на първо място, че към момента на извършването на действията на полицейските органи на Чешката република изобщо не е направена преценка за тяхната пропорционалност. Тези действия са извършени от полицейския орган просто автоматично с позоваване на текста на член 65, параграф 1, буква а) от Закона за полицията, както и на факта, че жалбоподателят е обвиняем за извършването на умишлено престъпление. Не можело да се вземат предвид нито изложените впоследствие допълнителни съображения на ответника в смисъл, че извършителят е допуснал и следващи противоправни деяния, а именно административни нарушения, поради което личните му данни следвало да продължат да се съхраняват в полицейските бази данни, нито абстрактното и неподкрепено с доказателства посочване на възможността за рецидив. Жалбоподателят изтъква, че докато според ответника 5 години след осъждането са твърде кратък срок за изтриване на такива данни, всъщност в някои случаи в този срок може да се заличи самото осъждане. Жалбоподателят критикува също така липсата на публичност на указанията на полицията относно извършването на действията по идентификация, при положение че обнародването на правните разпоредби е необходима основа за функционирането на правовата държава. В правовата държава всички мерки, които могат да представляват намеса по отношение на основните права, трябвало да бъдат уредени пряко със закон. Вътрешните правила за организация на полицията, които не са законови разпоредби, не можело да заменят такава законова уредба.

### **Кратко изложение на мотивите за запитването**

#### ***Общи съображения***

- 10 Запитващата юрисдикция има съмнения дали някои аспекти на националната уредба относно получаването и съхраняването на лични данни за целите на бъдеща идентификация, по-специално на чувствителни лични данни като ДНК профили, са съвместими с правото на Съюза, а и с практиката на Съда и на Европейския съд по правата на човека (наричан по-

нататък „ЕСПЧ“). Ето защо според запитващата юрисдикция тълкуването на Директива 2016/680 е от ключово значение за изхода на настоящото дело. Преди да обясни контекста, в който са поставени различните преюдициални въпроси, запитващата юрисдикция счита за уместно да обсъди два общи проблема, релевантни и за трите преюдициални въпроса.

- 11 На първо място, Директива 2016/680 е сравнително нов правен инструмент на Съюза, за който няма съответстваща практика на Съда на ЕС. Вече съществуващата съдебна практика във връзка с Регламент 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните, наричан по-нататък „ОРЗД“) или във връзка с предшестващата го Директива 95/46/ЕО със сигурност предоставя полезни насоки за тълкуване по много от повдигнатите тук въпроси. Не е ясно обаче до каква степен съдържащата се в ОРЗД уредба изобщо може да се прилага по аналогия към специфичното приложно поле на Директива 2016/680. Освен това не става ясно защо, ако двата режима са съвсем еднакви, законодателят на Съюза е счел за необходимо да приеме комплексна, специфична правна уредба — Директива 2016/680 — като *lex specialis* спрямо ОРЗД. Следователно може да се приеме, че защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни за целите на предотвратяването, разследването или наказателното преследване на престъпления трябва да се различава по някакъв начин от общия режим на защита на данните. Общ знаменател на трите представени въпроса е опитът да се определи в какво точно се състои разликата.
- 12 На второ място, в настоящия случай става въпрос за събиране на значително количество особено чувствителен вид лични данни: генетичен материал и получения от него ДНК профил на физически лица. Този вид лична информация е изрично посочена в член 10 от Директива 2016/680, като за генетичните данни се прилага режимът за „[o]бработване на специални категории лични данни“, който предвижда обработването им да се разрешава „само когато това е абсолютно необходимо“ и при наличието на „подходящи гаранции за правата и свободите на субекта на данни“. Нито от тази правна рамка обаче, нито от предходната практика на Съда, включително аналогичната правна уредба, съдържаща се в ОРЗД, става ясно по какъв начин тази „особено специална“ правна уредба следва да се различава на практика от бездруго вече специалната уредба в Директива 2016/680 и предвиденото в нея високо равнище на защита на личните данни.
- 13 Характерното за цялата ситуация е, че критериите, въз основа на които се взема решение да не се извършват действия по идентификация или да се разпореди изтриване на вече получени лични данни, са изброени примерно (а не изчерпателно) единствено в съдебната практика. Те обаче нямат законова основа. Нещо повече, основано на редица от тези критерии решение относно (не)пропорционалността на дадено действие се взема на практика доста късно — чак от административните съдилища. Полицейският орган, който извършва действията по идентификация обикновено на ранен етап от разследването, рядко е в състояние да извърши преценка от

необходимия вид и в необходимата степен, тъй като може дори да не разполага със съответната информация.

***По първия въпрос***

- 14 Що се отнася до правото на личен живот по член 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), в своята практика ЕСПЧ многократно е подчертавал изискването онези престъпления, във връзка с които се събират ДНК образци, да се разграничават в националното законодателство на страните по ЕКПЧ според тяхната обществена опасност. Според ЕСПЧ извършителите на тежки престъпления, особено с употреба на сила, спрямо които би било оправдано да се събират и съхраняват ДНК образци, не може да се третират по същия начин като извършителите на по-леки престъпления (вж. по-специално решения на ЕСПЧ от 13 февруари 2020 г., Трайковски и Чиповски с/у Северна Македония, № 53205/13 и 63320/13; от 13 февруари 2020 г., Gaughran с/у Обединеното кралство, № 45245/15; от 22 юни 2017 г., Аусагнер с/у Франция, № 8806/12, и от 4 декември 2008 г., S и Marger с/у Обединеното кралство, № 30562/04 и 30566/04).
- 15 Най-общо казано, в своята практика, макар и в контекста на тълкуването на различни от Директива 2016/680 правни актове, Съдът на ЕС също подчертава значението на изискването за пропорционалност между тежестта на намесата по отношение на основните права (изразяваща се в получаване на лични данни) и тежестта на престъплението — вж. например решения от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (С-511/18, С-512/18 и С-520/18, EU:C:2020:791, т. 140), от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige (С-203/15 и С-698/15, EU:C:2016:970, т. 102), от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (С-207/16, EU:C:2018:788, т. 56 и 57), или становище 1/15 (Споразумение между ЕС и Канада относно резервационните данни на пътниците) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 149).
- 16 Остава обаче неясно за какъв вид пропорционалност всъщност става въпрос в случая и до каква степен логиката на създаване на базите данни (системна, законодателна пропорционалност) може да бъде автоматично и пряко заменена с оценка на индивидуалната пропорционалност по отношение на конкретен извършител във всеки отделен случай (конкретна, казуистична пропорционалност). С други думи, ако законодателят предвиди достатъчна диференциация на законодателно равнище (по отношение на видовете престъпления от гледна точка на тяхната тежест, като определи допълнителни общи критерии за пропорционалност), винаги ли е необходимо да се преценява и пропорционалността на всяко отделно вземане на образци във всеки отделен случай?
- 17 Изглежда, че националният законодател вече е взел отношение по въпроса за пропорционалността на събирането на идентификационни данни пряко в член 65, параграф 1 от Закона за полицията, тъй като е ограничил

прилагането му само до умишлени престъпления и по този начин е въвел достатъчна диференциация между различните субекти на данни. По тази логика по-нататъшно обсъждане на индивидуалната пропорционалност в конкретните случаи вече не е необходимо. Такава обосновка обаче не следва да се счита за достатъчна.

- 18 Затова възниква въпросът каква точно степен на законодателно или съдебно разграничение се очаква от държавите членки съгласно Директива 2016/680. Член 6 от Директива 2016/680 видимо установява единствено изискване за разграничение на личните данни на заподозрените и осъдените лица, от една страна, и на данните на пострадалите и други трети лица, от друга. Това изброяване обаче е само примерно (както личи от думата „например“). Изискването за пропорционалност на обработваните данни ясно произтича от принципите, изложени в член 4 от Директивата, както и от съдебната практика, но що се отнася до представения въпрос, конкретното приложно поле на тази уредба остава неясно.

### *По втория въпрос*

- 19 Вторият въпрос е свързан с проблема за пропорционалността на срока за съхранение на идентификационни данни от страна на полицейските органи. Нито в Директива 2016/680, нито в действащото национално законодателство е определен някакъв срок.
- 20 От член 4, параграф 1, буква д) от Директива 2016/680, както и от общите принципи и практиката на Съда следва, че личните данни трябва да се съхраняват само за периода от време, който е абсолютно необходим за целта, за която се обработват. Не е ясно обаче как тази логика се прилага в ситуация, в която обявената цел — предотвратяването, разследването и разкриването на престъпленията — по своето естество е насочена към бъдещето и няма времеви ограничения.
- 21 При преценката на пропорционалността на срока на съхранение на личните данни се сблъскват на практика два различни вида пропорционалност, свързани с различни цели: от една страна, *структурната*, а от друга, *индивидуалната* пропорционалност. Ако *предотвратяването, разследването и разкриването на престъпленията* представляват общоприета законна цел, логичното и пропорционално средство за постигането ѝ е да се съхранява информация за възможно най-голям брой субекти на данни и за възможно най-продължителен период от време. Полицейска база данни, от която след определено време всеки заявител би бил заличаван по свое искане, бързо би престанала да изпълнява каквато и да е смислена функция в процеса на разкриването на престъпления.
- 22 В противовес на това, при преценката за пропорционалност във връзка с отнасящи се до *отделни* субекти на данни или извършители на престъпления искания за изтриване на данни от полицейските бази данни запазването на



данните в полицейската база данни се разглежда като вид продължаващо наказание, като рано или късно възниква въпросът за изминалото време между повдигането на обвинение или осъждането на извършителя и последващия му нормален живот, включително съображенията за вероятността от рецидив.

- 23 Разбираемо е, че периодичните вътрешни проверки на полицията на Чешката република дали все още има основания да съхранява получените идентификационни данни, се опират по-скоро на структурната цел за ефективно разследване и разкриване на престъпленията. Поради това се поставя въпросът дали е съвместимо с правото на Съюза националното право да не определя никакъв максимално допустим срок на съхранение на данните, поради което при периодичните вътрешни проверки на полицейските органи на практика е по-вероятно да се стига до неограничено във времето съхраняване на получените ДНК профили.
- 24 В този контекст запитващата юрисдикция посочва, че е запозната с института на правото „да бъдеш забравен“, който е установен в практиката на Съда, а впоследствие е включен в член 17 от ОРЗД. Възниква обаче въпросът до каква степен този подход и тази съдебна практика могат да намерят приложение в контекста на полицейските бази данни и Директива 2016/680, които биха могли да имат смисъл и полза само ако, метафорично казано, тези бази данни „не забравят“.

### *По третия въпрос*

- 25 Запитващата юрисдикция не се съмнява, че вътрешните правила на полицията, издавани във формата на указания на директора на полицията, не отговарят на изискванията за качество и публичност на правните разпоредби. Те не представляват правни разпоредби и по своето естество не могат да имат качеството на „право“ по смисъла на член 8, параграф 2 от Директива 2016/680.
- 26 Разпоредбите на член 65 от Закона за полицията несъмнено имат качеството „право на държава членка“. Тази уредба обаче сама по себе си не е достатъчно конкретна и подробна, за да отговори на изискванията на член 8, параграф 2 във връзка с член 10 от Директива 2016/680. Член 65 от Закона за полицията например не съдържа никаква уредба относно конкретните условия за съхранение на данните, видовете информация, която може да бъде получена от взетия образец, а по отношение на по-нататъшното съхранение на ДНК профилите — и относно условията, при които трябва да се пристъпи към изтриването на данните. В него също така не е предвидена нито една от гаранциите, които се изискват съгласно член 10 от Директива 2016/680.
- 27 Тази законова уредба обаче се допълва чрез тълкуването ѝ в съответствие с конституцията и чрез съдебната практика. В този смисъл в съображение 33

от Директива 2016/680 се посочва, че когато в Директивата „се прави позоваване на правото на държава членка, правно основание или законодателна мярка, това не налага непременно приемането на законодателен акт от парламент [...]“. При все това правото на държавата членка, правното основание или законодателната мярка обаче следва да бъдат ясни и точни и прилагането им да бъде предвидимо за правните субекти [...]“.

- 28 От утвърдената практика на ЕСПЧ също така следва, че понятието „право“ в контекста на проверката за наличие на правно основание за ограничаване на основни права обхваща не само закона, но и съдебната практика (решения от 26 април 1979 г., *Sunday Times c/y Обединеното кралство* (№ 1), № 6538/74, т. 47, от 24 април 1990 г., *Kruslin c/y Франция*, № 11801/85, т. 29 и от 10 ноември 2005 г., *Leyla Şahin c/y Турция*, № 44774/98, т. 84—98).
- 29 В по-новата практика на Съда в това отношение обаче са развити по-строги изисквания относно качеството и публичността на „правото“, с което се предвижда ограничаване на основни права. Съдът приема например, че предвид високото равнище на защита в случай на особено сериозни ограничения на основните права „само разпоредба с общо приложение може да отговори на изискванията за яснота, предвидимост, достъпност и по-специално защита от произвол“ (вж. например решение от 15 март 2017 г., *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, т. 43). До подобен извод стига Съдът и по редица дела, които се отнасят именно до защитата на личните данни, като подчертава изискването правната уредба „да предвижда също материални и процесуални условия“, уреждащи всяко използване на и достъп до запазените данни за трафика и местоположението (като най-нови вж. решения от 2 март 2021 г., *Prokuratuur*, C-746/18, EU:C:2021:152, т. 49 и от 5 април 2022 г., *Commissioner of An Garda Síochána*, C-140/20, EU:C:2022:258, т. 104).
- 30 Изглежда, че логиката на по-строгите изисквания по отношение на качеството на правните разпоредби, които определят минималните изисквания за получаване, съхраняване и унищожаване на ДНК образци и получените от тях ДНК профили, следва да се прилага и в настоящия случай. Аргумент за това дава самият член 10 от Директива 2016/680 във връзка със съображение 37 от Директивата, който включва тези лични данни в специална категория чувствителни данни. В този случай правото на Съюза изисква с общоприложима правна разпоредба да се уредят поне общата правна рамка на базата данни, въпросите на достъпа, по-точното определение на начина на използване на ДНК информацията, включително ограниченията за използването ѝ, и най-вече — в съответствие с член 10 — подходящите гаранции за правата и свободите, в частност чрез въвеждане на ясно разграничение между видовете престъпления, за които може да се извършва ДНК профилиране, както и установяване на условията, при които ДНК профилите могат или трябва да бъдат унищожавани впоследствие.

- 31 Приложимите в настоящия случай разпоредби на националното право не уреждат обаче нито един от тези въпроси. Същевременно автоматичното прилагане на подобни изисквания както в настоящия, така и в други разглеждани от административните съдилища случаи въз основа на действащия понастоящем член 65 от Закона за полицията би довело до доста радикални последици: съдът би бил принуден да обяви националното законодателство за несъвместимо с член 8, параграф 2 във връзка с член 10 от Директива 2016/680 и автоматично да разглежда всички биологични ДНК образци и получените от тях ДНК профили като незаконни.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ