

Дело C-512/18

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

3 август 2018 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

26 юли 2018 г.

Жалбоподатели:

French Data Network

Quadrature du Net

Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs

Ответници:

Premier ministre

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

[...]

Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), действащ като съдебна инстанция
(Правораздавателно отделение, 10-и и 9-и обединени състави)

[...]

[...]

Като взе предвид следното производство:

С бланкетна жалба, едно допълнително писмено становище и четири други становища, постъпили в деловодството на правораздавателното отделение на Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) на 1 септември и 27 ноември 2015 г., 24 май 2016 г., 25 юли 2016 г., 7 февруари 2017 г. и 10 юли 2018 г.,

French Data Network, Quadrature du Net и Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs (Федерация на асоциираните доставчици на достъп до интернет) искат Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени поради превишаване на власт мълчаливия отказ, произтичащ от липсата на отговор от страна на Premier ministre (министър-председател) по искането им за отмяна на член R. 10-13 от Code des postes et des communications électroniques (Кодекс за пощите и електронните съобщения) и на Указ № 2011-219 от 25 февруари 2011 г.;

2°) да разпoredи на Premier ministre (министър-председател) да отмени тези разпоредби;

3) [...].

Тези сдружения поддържат, че разпоредбите, чиято отмяна се иска, са незаконосъобразни, доколкото са приети за прилагането на законодателни разпоредби, които попадат в приложното поле на правото на Европейския съюз, като в същото време засягат непропорционално правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на защита на личните данни и свободата на изразяване на мнение, гарантирани с членове 7, 8 и 11 от Хартата на основните права, и нарушават член 15, параграф 1 от Директива № 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година, както е тълкуван от Съда на Европейския съюз.

С писмена защита, постъпила на 10 юни 2016 г., garde des sceaux, ministre de la justice (министър на правосъдието) иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че повдигнатите основания не са налице. **[ориг. 2]**

С писмена защита, постъпила на 20 юни 2018 г., Premier ministre (министър-председател) иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че повдигнатите основания не са налице.

С молба за встъпване, постъпила на 8 февруари 2016 г., Privacy International и Center for Democracy and Technology искат Conseil d'État (Държавен съвет) да уважи жалбата. Те поддържат, че

- оспорваните разпоредби не са в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз;
- спорните разпоредби нарушават член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

[...];

Като взе предвид:

- Хартата на основните права на Европейския съюз;

- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;
- Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година;
- Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година;
- Code des postes et des communications électroniques (Кодекс за пощите и електронните съобщения);
- Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 (Закон № 2004-575 от 21 юни 2004 година);
- Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 (Закон № 2013-1168 от 18 декември 2013 година);
- Указ № 2011-219 от 25 февруари 2011 г.;
- решение на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige AB и Secretary of State for the Home Department срещу Post-och telestyrelsen и др. (С-203/15 и С-698/15);
- Code de justice administrative (Административнопроцесуален кодекс);

[...]

Като има предвид следното:

1. Privacy International и Center for Democracy and Technology имат интерес от отмяната на обжалваното решение. Поради това тяхното встъпване е допустимо.
2. French Data Network, Quadrature du Net и Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs искат от Premier ministre (министър-председател) да отмени член R. 10-13 от Code des postes et des communications électroniques (Кодекс за пощите и електронните съобщения) и Указа от 25 февруари 2011 г. относно запазването и съобщаването на данните, които позволяват идентифицирането на всяко лице, допринесло за създаването на съдържание в интернет. Тези три сдружения обжалват мълчаливия отказ, произтичащ от липсата на отговор от страна на Premier ministre (министър-председател) по тяхното искане. **[ориг. 3]**
3. Компетентният орган, сезиран с искане за отмяна на незаконосъобразен акт, е длъжен да изпълни искането, ако — с изключение на случаите на процесуални нарушения — този акт е незаконосъобразен от датата на подписването му или ако незаконосъобразността произтича от правни или фактически обстоятелства, настъпили след тази дата.

По отказа да се отмени член R. 10-13 от Code des postes et des communications électroniques (Кодекс за пощите и електронните съобщения):

4. Съгласно член L. 34-1 от Code des postes et des communications électroniques (Кодекс за пощите и електронните съобщения) в неговата приложима редакция: „I. – Настоящият член се отнася до обработката на личните данни в рамките на предоставянето на публични електронни съобщителни услуги; той се отнася по-специално до мрежите, които отговарят за устройствата за събиране на данни и за идентифициране./ II. – Операторите на електронни съобщителни услуги, и по-специално лицата, чиято дейност е свързана с предоставяне на достъп до съобщителни услуги в интернет, заличават или анонимизират всички данни, свързани с трафика, при спазване на разпоредбите на параграфи III, IV, V и VI./ В съответствие с разпоредбите на предходната алинея лицата, предоставящи публични електронни съобщителни услуги, създават вътрешни процедури, които им да им позволят да отговарят на запитванията на компетентните органи./ Лицата, които в рамките на основна или спомагателна стопанска дейност предлагат на потребителите връзка, позволяваща интернет общуване посредством достъп до мрежата, в това число без заплащане, са длъжни да изпълняват разпоредбите, приложими за операторите на електронни съобщителни услуги, съгласно настоящия член./ III. – За разследването, разкриването и преследването на престъпления или на неизпълнение на задължението по член L. 336-3 от Code de la propriété intellectuelle (Кодекс за интелектуалната собственост), както и за предотвратяването на посегателствата срещу системите за автоматична обработка на данни, предвидени и наказуеми по членове 323-1 — 323-3-1 от Code pénal (Наказателен кодекс), и единствено с цел евентуалното им предоставяне на съда или на върховния орган, посочен в член L. 331-12 от Code de la propriété intellectuelle (Кодекс за интелектуалната собственост), или на националния орган по безопасност на информационните системи, посочен в член L. 2321-1 от Code de la défense (Кодекс за отбраната), е възможно отлагане за максимален срок от една година на операциите по заличаване или анонимизиране на някои категории технически данни. Указ на Conseil d'État (Държавен съвет), приет след становище на Commission nationale de l'informatique et des libertés (Национална комисия за автоматичната обработка на данни и за свободите), определя тези категории данни и срока за запазването им, в рамките на посочените в параграф VI граници, в зависимост от дейността на операторите и естеството на съобщенията, както и реда и условията за компенсиране на евентуални ясно определени и конкретни допълнителни разходи за услугите, предоставени от операторите за тази цел по искане на държавата“. Член R. 10-13 от същия кодекс — който жалбоподателите искат да се отмени — привежда в изпълнение посочените по-горе разпоредби на член L. 34-1, параграф III, по-специално като изброява данните, които операторите на електронни съобщителни услуги трябва да съхраняват, и като определя срока за това запазване на една година.

5. На първо място, противно на твърденията на встъпилите страни, обстоятелството, че задължението за запазване, описано в предходната точка, има общ характер и не се ограничава до конкретни лица или обстоятелства, само по себе си не противоречи на изискванията, произтичащи от разпоредбите на член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

6. На второ място, от една страна, съгласно член 4 от Договора за Европейския съюз Съюзът *„защита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат общественя ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“*. Член 51 от Хартата на основните права на Европейския [ориг. 4] съюз предвижда, че *„1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. (...) 2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“*. Член 54 от нея гласи: *„Никоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погаване на признати в настоящата Харта права или свободи (...)“*.

7. От друга страна, Директивата 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, приета на основание член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, понастоящем член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, е израз на волята за сближаване на законодателствата на държавите членки с цел да се позволи създаването или функционирането на вътрешния пазар. Както се посочва в член 3, параграф 1 от нея, тя има за цел *„обработката на лични данни във връзка с предоставянето на публично достъпни електронни комуникационни услуги в публични комуникационни мрежи в Общността“*. Както обаче се припомня в член 1, параграф 3 от нея, тя *„не се прилага за дейности, които попадат извън обхвата на Договора за създаване на Европейската общност, (...) и във всички случаи за дейности, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, сигурността на държавата (включително икономическото благосъстояние на държавата, когато дейностите се отнасят до проблемите за сигурността на държавата) и дейностите на държавата в областта на наказателното право“*. Впрочем член 15 от нея предвижда, че *„Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, за да ограничат обхвата на правата и задълженията, предвидени в член 5, член 6, член 8, параграф[и] 1, 2, 3, и 4 и член 9 от настоящата директива,*

когато такова ограничаване представлява необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократично общество, за да гарантира национална сигурност (т.е. държавна сигурност), отбрана, обществена безопасност и превенцията, разследването, разкриването и преследването на криминални нарушения или неразрешено използване на електронна комуникационна система, както е посочено в член 13, параграф 1 от Директива 95/46/ЕО. В тази връзка, държавите членки могат, *inter alia*, да одобряват законодателни мерки, предвиждащи съхранението на данни за ограничен период, оправдани на основанията, изложени в настоящия параграф. Всички мерки, упоменати в настоящия параграф, трябва да бъдат в съответствие с общите принципи на законодателството на Общността, включително онези, упоменати в член 6, параграф[и] 1 и 2 от Договора за Европейския съюз“. Така на държавите членки могат — от съображения, свързани със сигурността на държавата или борбата с престъпността — да дерогират по-специално задължението за поверителност на личните данни, както и за конфиденциалност на свързаните данни за трафик, произтичащо от член 5, параграф 1 от директивата.

По задължението за общо и неизбирателно запазване:

8. В решение от 21 декември 2016 г., *Tele2 Sverige AB и Secretary of State for the Home Department срещу Post-och telestyrelsen и др.* (C-203/15 и C-698/15), Съдът на Европейския съюз постановява, че член 15, параграф 1 от тази директива „във връзка с членове 7, 8 и 11 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която за целите на борбата с престъпността предвижда общо и неизбирателно запазване на всички данни за [ориг. 5] трафик и данни за местонахождение на всички абонати и регистрирани ползватели на всички електронни съобщителни средства“.

9. От една страна, безспорно е, че подобно превантивно и неизбирателно запазване дава достъп на съда до данните за съобщенията, които дадено лице е осъществило, преди да бъде заподозряно в извършването на престъпление. Ето защо подобно запазване е от изключителна полза за разследването, разкриването и преследването на престъпленията.

10. От друга страна, както Съдът на Европейския съюз посочва в решението си от 21 декември 2016 г., доколкото такова запазване не разкрива съдържанието на дадено съобщение, не може да засегне „основното съдържание“ на правата, прогласени в членове 7 и 8 от Хартата. Освен това, в становище 1/15 от 26 юли 2017 г. Съдът отново припомня, че тези права не „са абсолютни“ и че цел от общ интерес за Съюза е годна да обоснове дори сериозна намеса в тези основни права, след като отбелязва, че „защитата на обществената сигурност допринася и за защитата на правата и свободите на други хора“ и че „член 6 от Хартата закрепва правото на всекиго не само на свобода, но и на сигурност“.

11. При тези условия първото затруднение при тълкуването на правото на Европейския съюз възниква при въпроса дали задължението за общо и неизбирателно запазване, наложено на доставчиците на основание разпоредбите на член 15, параграф 1 от Директивата от 12 юли 2002 г., не трябва да се разглежда — по-специално с оглед на гаранциите и проверките, които са предвидени по-нататък по отношение на събирането и използването на тези данни за свързване — като намеса, обоснована с правото на сигурност, гарантирано в член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз, и с изискванията на националната сигурност, отговорността за която е единствено на държавите членки по силата на член 4 от Договора за Европейския съюз.

По отказа да се отменят разпоредбите на глава 1 на Указа от 25 февруари 2011 г.:

12. Член 6, параграф II, първа алинея от Loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (Закон от 21 юни 2004 г. за доверието в цифровата икономика) предвижда, че лицата, чиято дейност е свързана с осигуряване на достъп до публични съобщителни услуги в интернет, и физическите или юридическите лица, които осигуряват — дори без заплащане и за целите на публичното им предоставяне посредством публични съобщителни услуги в интернет — съхранението на предоставени от получателите на тези услуги сигнали, текстове, изображения, звуци или съобщения от всякакво естество, „задържат и запазват данните, годни да позволят идентифицирането на всяко лице, допринесло за създаването на съдържанието или на част от съдържанието на предоставяните от тях услуги“. В параграф II, трета алинея е предвидено, че съдът може да поиска от тези лица да му съобщят данните по първа алинея. Параграф II, последна алинея гласи, че с указ на Conseil d'État (Държавен съвет) „се определят данните по първа алинея и срокът и условията за тяхното запазване“. С тази цел е приета глава първа на Указа от 25 февруари 2011 г.

13. Член 6, параграф II от Loi du 21 juin 2004 (Закон от 21 юни 2004 г.), който налага задължение да се задържат и запазват единствено и само данните, свързани със създаването на съдържание, не попада в приложното поле на Директивата от 12 юли 2002 г., която съгласно член 3, параграф 1 от нея недвусмислено се отнася до „обработката на лични данни във връзка с [ориг. б] предоставянето на публично достъпни електронни комуникационни услуги в публични комуникационни мрежи в Общността“.

14. От друга страна, цитираните по-горе разпоредби на член 6, параграф II от Loi du 21 juin 2004 (Закон от 21 юни 2004 г.) недвусмислено попадат в приложното поле на Директива № 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар, която съгласно член 1, параграф 1 от нея „има за цел да допринесе за нормалното функциониране на вътрешния пазар, като

осигурява свободното движение на услуги на информационното общество между държавите членки“. Членове 12 и 14 от тази директива се отнасят до услугите, предоставяни съответно от доставчиците на публични съобщителни услуги и от доставчиците на услуги за съхраняване на информация. Член 15, параграф 1 от тази директива предвижда, че „Държавите членки не налагат общо задължение на доставчиците при предоставянето на услугите по членове 12, 13 и 14 да контролират информацията, която пренасят или съхраняват, нито общо задължение да търсят активно факти или обстоятелства за незаконна дейност“. Същият член предвижда в параграф 2, че: „Държавите членки могат да установят задължения за доставчиците на услуги на информационното общество за бързо информиране на компетентните публични органи за предполагаеми незаконни действия или информация, предоставена на получателите на техните услуги, или задължения за предаване на компетентните органи, по тяхно искане, на информация която позволява идентифицирането на получатели на техните услуги, с които те имат договори за съхраняване на данни“. Така сама по себе си директивата не установява принципна забрана за запазване на данните, свързани със създаването на съдържание, дерогация от която е възможна само по изключение.

15. Въпросът дали цитираните по-горе разпоредби на Директивата от 8 юни 2000 г., разглеждани във връзка с членове 6, 7, 8 и 11, както и с член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат дадена държава да приеме национална правна уредба, която задължава припомнените в точка 12 лица да запазват данните, годни да позволят идентифицирането на всяко лице, което допринася за създаването на съдържанието или на част от съдържанието на предоставяните от тях услуги, за да може съдът евентуално да ги изиска с оглед на зачитането на нормите в областта на гражданската или наказателната отговорност, поставя второто затруднение при тълкуването на правото на Европейския съюз.

16. Двата въпроса, поставени в точки 11 и 15, са определящи за цялостното разрешаване на спора, по който трябва да се произнесе Conseil d'État (Държавен съвет). Както беше посочено, те поставят сериозни затруднения при тълкуването на правото на Европейския съюз. Затова с тях следва да бъде сезиран Съдът на Европейския съюз на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз и докато той не се произнесе, да се спре производството по жалбата на жалбоподателите.

РЕШИ:

Член 1: Допуска встъпването на Privacy International и на Center for Democracy and Technology. [ориг. 7]

Член 2: Спира производството по жалбата на French Data Network, Quadrature du net и Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs до произнасянето на Съда на Европейския съюз по следните въпроси:

1. Трябва ли задължението за общо и неизбирателно запазване, наложено на доставчиците на основание на разрешителните разпоредби на член 15, параграф 1 от Директивата от 12 юли 2002 г., да се разглежда — по-специално с оглед на гаранциите и проверките, които са предвидени по-нататък по отношение на събирането и използването на тези данни за свързване — като намеса, обоснована с правото на сигурност, гарантирано в член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз, и с изискванията на националната сигурност, отговорността за която е единствено на държавите членки по силата на член 4 от Договора за Европейския съюз?

2. Трябва ли разпоредбите на Директивата от 8 юни 2000 г., разглеждани във връзка с членове 6, 7, 8 и 11, както и с член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкуват в смисъл, че допускат дадена държава да приеме национална правна уредба, с която да задължи лицата, чиято дейност се състои в осигуряване на достъп до публични съобщителни услуги в интернет, и физическите или юридическите лица, които осигуряват — дори без заплащане и за целите на публичното им предоставяне посредством публични съобщителни услуги в интернет — съхранението на предоставени от получателите на тези услуги сигнали, текстове, изображения, звуци или съобщения от всякакво естество, да запазват данните, годни да позволят идентифицирането на всяко лице, което допринася за създаването на съдържанието или на част от съдържанието на предоставяните от тях услуги, за да може съдът евентуално да ги изиска с оглед на зачитането на нормите в областта на гражданската или наказателната отговорност?

Член 3: [...] [ориг.8]

[...]