

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н J. MAZÁK

представено на 12 ноември 2009 година¹

1. Със своя иск² Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като по силата на правото на провинциите е подчинила органите, които отговарят за наблюдението и контрола на прилагането на разпоредбите за транспониране на 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 данни³ (наричани по-нататък „надзорни органи в областта на защитата на личните данни“), на контрола на държавата, упражняван в рамките на надзора на организациите извън публичния сектор, Федерална република Германия не е изпълнила задължението си по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, да гарантира пълната независимост на тези органи.

движение на лични данни, да защитават основните права и свободи на физическите лица, и в частност правото им на личен живот при обработването на посочените данни. С други думи, Директива 95/46 се стреми да постигне баланс, от една страна, между свободното движение на личните данни, което представлява един от основните елементи на функционирането на вътрешния пазар, и защитата на основните права и свободи на физическите лица, от друга страна.

2. Целта на Директива 95/46 е държавите членки, позволявайки свободното

3. Националните органи, натоварени с надзора по спазване на приетите национални разпоредби за прилагане на Директива 95/46, също допринасят за осъществяване на посочената по-горе цел. От шестдесет и второ съображение от Директива 95/46 следва, че създаването в държавите членки на надзорни органи, които изпълняват функциите си при пълна независимост, е съществен елемент от защитата на лицата по отношение на обработването на личните им данни. По тази

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Що се отнася до досъдебната фаза на производството, достатъчно е да се отбележи, че тя се осъществява в съответствие с член 226 ЕО и пред Съда не е изтъкнат никакъв довод, подлагащ под съмнение законосъобразността на тази фаза на производството.

3 — ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10.

причина член 28, параграф 1 от Директива 95/46 гласи:

член 28, параграф 1 от Директива 95/46 и се отнася за упражняването на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни.

„Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени“⁴.

4. В основата на настоящия иск е размишаването между Комисията, подкрепяна от Европейския надзорен орган по защита на данните, и Федерална република Германия във връзка с тълкуването на израза „с пълна независимост“, който се съдържа в

5. Исковата молба на Комисията се основава на две хипотези. Съгласно първата хипотеза член 28, параграф 1 от Директива 95/46 задължава държавите членки надзорните им органи в областта на защитата на личните данни да бъдат „напълно независими“. В писмената си реплика Комисията уточнява, че става въпрос не за институционална и организационна независимост, а за пълна функционална независимост, което означава, че при изпълнение на задачите си надзорните органи в областта на защитата на личните данни трябва да са освободени от всякакво външно влияние.

4 — Други актове от общностното право също предвиждат съществуването на такива органи. Става въпрос например за член 41 от Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС) (ОВ L 218, стр. 60) или за член 9 от 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 обществен 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).

6. Съгласно втората хипотеза контролът, упражняван от държавата членка върху надзорните ѝ органи в областта на защитата на личните данни извън публичния сектор и чието наличие не е оспорено от Федерална република Германия, която освен това внася уточнения във връзка с твърденията на Комисията относно

различните форми на този контрол⁵, можел да накърни пълната независимост, в определения от Комисията смисъл, на посочените надзорни органи.

7. Защитата на Федерална република Германия се основава на различно тълкуване на израза „с пълна независимост“, свързан с упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни. Тя счита, че този израз се отнася за функционалната независимост на тези органи, което означава институционалната им организационна независимост единствено спрямо контролираните организации. В писмената си дуплика тя добавя, че упражняваният от държавата контрол не представлява никакво външно влияние, тъй като контролните органи не са външни служби, а вътрешни за администрацията надзорни органи.

8. Въпреки че по същността на настоящия иск е възможно да се установи сблъсък на

две концепции за упражняване на изпълнителната власт в рамките на държавата⁶, ще се опитам да предложа разяснение, основаващо се, първо, на разяснения относно съдържанието на израза „пълна независимост при упражняване на функциите“, и второ, на преценката дали надзорните органи в областта на защитата на личните данни, които подлежат на контрол от държавата — такъв какъвто е опитан от Комисията, — действително могат да упражняват функциите си при пълна независимост.

Пълна независимост при упражняване на функциите по смисъла на член 28, параграф 1 от Директива 95/46

9. Въз основа на анализ на общностната правна уредба и на практиката на Съда може да се установи, че думата „независимост“ се използва често, не само по отношение на държавните органи, а също и спрямо някои групи лица, които трябва да са независими предвид функциите, които изпълняват в съответната социална система или подсистема.

5 — Всъщност Комисията обяснява, че в провинциите Бремен и Хамбург единствено вътрешнослужебният контрол е изрично предвиден. Федерална република Германия уточнява обаче, че националните надзорни органи в областта на защитата на личните данни извън публичния сектор във всички германски провинции, т.е. и в провинциите Бремен и Хамбург, подлежат не само на вътрешнослужебен контрол, но и на контрол за законност.

6 — Става въпрос, от една страна, за т.нар. „класическа“ или „традиционна“ концепция, основаваща се на упражняване на изпълнителната власт от йерархична администрация, и от друга страна, за концепция, основаваща се на децентрализация на администрацията, водеща до създаване на независими административни органи.

10. Като пример мога да посоча член 19, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93 на Съвета⁷, който изисква органите за надзор на пазара да изпълняват своите задължения независимо, или член 16, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 година за създаване на Агенция на Европейския съюз за основните права⁸, който изисква агенцията да изпълнява задачите си при пълна независимост, или още член 3, параграф 2 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива)⁹, който изисква държавите членки да гарантират независимостта на националните регулаторни власти.

11. Думата „независимост“ се появява също в регистъра „soft law“. Ще спомена във връзка с това член 8, параграф 1 от Европейския кодекс за добро поведение на администрацията, одобрен от Европейския парламент на 6 септември 2001 г.¹⁰, според който служителят е независим и безпристрастен.

12. Освен това Съдът вече е имал възможност да анализира независимостта по отношение на Европейската централна банка¹¹, по отношение на членовете на Европейския парламент¹², или по отношение на адвокатите¹³.

13. Въпреки честата употреба на думата „независимост“, не е лесно да се определи нейното съдържание. Като се има предвид, че независимостта традиционно се свързва със съдебната власт, съществуват някои признаци, характерни за съдебната независимост. В писменото си становище при въстъпване Европейският надзорен орган по защита на данните също предлага критериите за оценка дали даден орган може да се смята за независим да се определят въз основа на практиката на Съда относно независимостта на юрисдикциите¹⁴.

14. Смятам, че в настоящия случай тези критерии са неизползваеми. Определяйки ги, Съдът всъщност е разграничил юрисдикциите от другите форми на проявление на държавната власт. Тук предмет на разглеждане са надзорните органи — те безспорно представляват административни структури и поради това са част от сферата

7 — ОВ L 218, стр. 30.

8 — ОВ L 53, стр. 1.

9 — ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195.

10 — Европейският кодекс за добро поведение на администрацията е публикуван на следния интернет адрес: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

11 — Вж. Решение от 10 юли 2003 г. по дело Комисия/ЕЦБ (C-11/00, Recueil, стр. I-7147).

12 — Вж. Решение от 30 март 2004 г. по дело Rothley и др./Парламент (C-167/02, Recueil, стр. I-3149).

13 — Вж. Решение от 26 юни 2007 г. по дело Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, Сборник, стр. I-5305).

14 — Става въпрос за Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, стр. I-4961, точка 35), както и за Решение от 31 май 2005 г. по дело Syfait и др. (C-53/03, Recueil, стр. I-4609, точка 31).

на изпълнителната власт. Следователно изискването за пълна независимост при упражняване на техните функции трябва да бъде очертано само в рамките на изпълнителната власт, а не по отношение на другите форми на проявление на държавната власт.

15. В това отношение трябва да се отбележи, че член 28, параграф 1 от Директива 95/46 не налага на държавите членки да създават органи отделно от йерархично организираната административна система. Необходимо е все пак да се добави, че нищо не им пречи да направят това. Като се има предвид, че член 28, параграф 1 от Директива 95/46 изисква от държавите членки да гарантират пълната независимост при упражняване на функциите на надзорните органи, а не независимостта на същите тези органи, той следователно им предоставя свобода на преценка да решат по какъв начин да отговорят на това изискване.

16. Не трябва също да се забравя, че значението на думата „независимост“ е относително, тъй като е необходимо да се уточни по отношение на кого или на какво, както и на какво равнище трябва да съществува тази независимост.

17. Разбира се, на пръв поглед може да се помисли, че тази относителност отпада чрез добавяне на израза „с пълна“ към думата „независимост“. Намирам обаче

такъв извод за неправилен. Ако се приеме за правилен, това би означавало, че член 28, параграф 1 от Директива 95/46, предвиждайки пълна независимост при упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни, изисква независимост във всичките ѝ възможни аспекти, т.е. институционална, организационна, бюджетна, финансова, функционална, независимост при вземане на решения или лична независимост.

18. Смятам, че не може да се приеме подобно тълкуване на член 28, параграф 1 от Директива 95/46, и поради това, въпреки израза „с пълна независимост“, че изискваната независимост си остава относителна и подлежаща на определяне.

19. Смятам, че в хода на процедурата по това определяне, което успоредно представя процедура по определяне на съдържанието на изискването за „пълна независимост при упражняване на функциите“, трябва да се вземе предвид целта, поради която са създадени надзорните органи в областта на защитата на личните данни.

20. В това отношение следва да се посочи, че тази цел е тясно свързана с основната

цел на самата Директива 95/46. В този смисъл, посочените надзорни органи са едно от средствата, позволяващи осъществяването на преследваните от Директива 95/46 цели, и от това следва, че независимостта в рамките на упражняване на функциите на тези надзорни органи трябва да бъде от такова естество, че да им позволи да допринесат за постигането на баланса между, от една страна, свободното движение на личните данни, и от друга страна, защитата на основните права и свободи на физическите лица, и в частност правото им на личен живот.

21. Равнището на независимост, с която трябва да се ползват надзорните органи в областта на защитата на личните данни, за да могат да изпълняват ефикасно функциите си, зависи от целта на съществуване на тези надзорни органи, разбираана в този смисъл.

22. Що се отнася до въпроса по отношение на кого трябва да бъде гарантирана независимостта, за да може надзорните органи в областта на защитата на личните данни да упражняват ефикасно възложените им функции, не споделям становището на Федерална република Германия, според която ставало въпрос само за независимост по отношение на контролираните организации.

23. Смятам, че надзорните органи в областта на защитата на личните данни трябва

да бъдат независими и по отношение на други органи на изпълнителната власт, от която те са неразделна част, и то на равнище, гарантиращо ефикасното упражняване на техните функции.

24. Изглежда трудно, а при обстоятелствата в конкретния случай и безполезно, да се определят всички необходими елементи, за да бъде гарантирана пълна независимост при упражняване на функциите на държавните органи. За постановяване на решение по иска на Комисията за предпочитане е да се възприеме отрицателен подход.

25. Възниква въпросът дали съществуването на упражняван от държавата контрол е съвместимо с изискваното равнище на независимост с оглед на упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни.

Съвместимост на упражнявания от държавата контрол с изискването за пълна независимост при упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни

26. Както Комисията, така и Федерална република Германия приемат, че текстът

на член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 е резултат на компромис. Двете страни изтъкват обаче, че този текст потвърждава техните доводи относно обхвата на пълната независимост при упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защитата на личните данни.

точка не е независим и който следователно се вписва в определена система — тази на изпълнителната власт. В такъв случай действително възниква напрежение между независимостта на органа, от една страна, и неговата отговорност, от друга страна. Според мен контролът би могъл да представлява едно от решенията в подобна ситуация.

27. Що се отнася до довода на Федерална република Германия, а именно че по време на обсъжданията преди приемането на Директива 95/46¹⁵ представителят на ищеца е потвърдил направеното от Федерална република Германия тълкуване на член 28, параграф 1 от Директива 95/46, достатъчно е да се обърне внимание на Решение от 14 януари 1987 г. по дело Германия/Комисия¹⁶, в което Съдът е постановил, че разпоредба на общностното право не може да се тълкува в светлината на преговорите между държава членка и една от институциите на Общността. Това важи с още по-голямо основание, ако се приеме, че обменът на становища между една от държавите членки и представителя на институция на Общността, който е подготвил предложение за общностен акт, не може да послужи като основа за тълкуването на разпоредба на общностното право.

29. Не трябва да се бърка независимостта с липсата на възможност за контрол. Считам, че упражняваният от държавата контрол представлява едно от средствата за надзор.

28. В конкретния случай става въпрос за орган, който от институционална гледна

30. За да се отговори на въпроса дали упражняваният от държавата контрол е съвместим с изискването за пълна независимост при упражняване на функциите на надзорните органи в областта на защита на личните данни, е важно да се вземе предвид преследваната с подобен контрол цел. От направеното от Комисията представяне на контрола следва, че той цели да провери дали надзорът, упражняван от надзорните органи, е рационален, законосъобразен и съразмерен. От тази гледна точка ми се струва, че упражняваният от държавата контрол допринася за функциониране на системата за наблюдение и контрол на прилагането на разпоредбите, приети в приложението на Директива 95/46. Всъщност, ако се окаже, че надзорните органи не действат по рационален, законосъобразен и съразмерен начин, защитата на правата на физическите лица и следователно осъществяването на преследваната от Директива 95/46 цел ще бъдат застрашени.

15 — По-точно става въпрос за предварителните обсъждания за заседанието на групата „Икономически въпроси (защита на данните)“ през септември 1994 г.

16 — Решение по дело 278/84, Recueil, стр. 1, точка 18.

31. Следва да се отбележи, че от материалите по делото не може да бъде изведено никакво обстоятелство, засягащо съществуването на преследваната от контрола цел. Освен това липсват каквито и да било индикации, че контролът ще бъде упражняван по начин, който може да се отрази на пълната независимост при упражняване на функциите на надзорните органи. Комисията не може да се задоволи с твърдения в това отношение. В нейна тежест е да докаже такива последици от контрола.

32. Комисията не е доказала негативните последици от контрола по отношение на пълната независимост при упражняване на функциите на надзорните органи. Според нея съществуването на упражняван от държавата контрол е достатъчно, за да се заключи, че надзорните органи в областта на защита на личните данни не упражняват функциите си при пълна независимост. От това следва, че Комисията само предполага, че контролът предизвиква затруднение по отношение на пълната независимост при упражняване на функциите, възложени на надзорните органи.

33. Според практиката на Съда в производството по иск за установяване на неизпълнение на задължения, образувано на основание член 226 ЕО, в тежест на Комисията е да установи наличието на твърдяното неизпълнение, като тя не може да основава твърдението си на предположение¹⁷.

34. Считаю, че Комисията не е изпълнила задължението си, свързано с доказателствената тежест. Тя не е доказала нито провала на системата за контрол, нито наличието на установена практика на упражняващите контрол органи, която би могла да се състои в злоупотреба с правомощията им, водеща до затруднение по отношение на пълната независимост при упражняване на функциите, възложени на надзорните органи в областта на защита на личните данни.

35. Поради това сам по себе си фактът, че надзорни органи като разглежданите в конкретния случай подлежат на упражняван от държавата контрол, не може да обоснове извода, че тези надзорни органи не упражняват функциите си при пълна независимост в съответствие с член 28, параграф 1 от Директива 95/46.

36. Комисията не е доказала, че упражняваният контрол върху надзорните органи в областта на защита на личните данни ги възпрепятства да упражняват функциите си при пълна независимост. Поради това нейният иск следва да бъде отхвърлен.

17 — Вж. Решение от 11 януари 2007 г. по дело Комисия/Ирландия (С-183/05, Сборник, стр. I-137, точка 39 и цитираната съдебна практика).

По съдебните разноси

37. Съгласно член 69, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник загубилата

делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. След като Федерална република Германия е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, считам, че тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноси.

Заклучение

38. Предвид изложените по-горе съображения предлагам Съдът да се произнесе, както следва:

- 1) Отхвърля иска.
- 2) Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноси.
- 3) Европейският надзорен орган по защита на данните понася направените от него съдебни разноси.