



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. ВОБЕК  
представено на 19 ноември 2020 година<sup>1</sup>

**Дело C-505/19**

**WS**  
**срещу**  
**Федерална република Германия**

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд Висбаден, Германия)

„Преюдициално запитване — Червена бюлетина на Международната организация на криминалната полиция (Интерпол) — Член 54 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген — Член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Принцип *ne bis in idem* — Член 21 ДФЕС — Свободно движение на хора — Директива (ЕС) 2016/680 — Обработване на лични данни“

### **I. Въведение**

1. Настоящото дело повдига два нови въпроса за последиците от прилагането в рамките на Шенгенското пространство на принципа *ne bis in idem* по отношение на деяния, за които Международната организация на криминалната полиция (наричана по-нататък „Интерпол“) е публикувала червена бюлетина по искане на трета държава. Червените бюлетини се издават за лица, които се издирват с оглед или на осъществяване на наказателно преследване, или на изпълнение на присъда. По същество те представляват искания към правоприлагащите органи в целия свят да установят местонахождението и ако е възможно, временно да ограничат придвижването на издирваните лица до подаване на искане за екстрадиция.

2. Първо, допустимо ли е държавите — членки на Съюза, да изпълнят червена бюлетина и така да ограничат придвижването на издирваното лице, когато друга държава — членка на Съюза, е съобщила на Интерпол, а отгук и на всички останали членове на Интерпол, че тази бюлетина се отнася до деяния, за които може да е приложим принципът *ne bis in idem*? Второ, ако принципът *ne bis in idem* е приложим, имат ли право държавите — членки на Съюза, да предприемат по-нататъшно обработване на личните данни на издирваното лице, които се съдържат в червената бюлетина?

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

## II. Правна уредба

### A. Международното право

3. Съгласно член 2, параграф 1 от устава на Интерпол, приет през 1956 г. и последно изменен през 2008 г., една от целите на Интерпол е:

„Да осигури и насърчи възможно най-широкото взаимодействие между всички органи на криминалната полиция в рамките на съществуващите законодателства в различните страни и в духа на „Всеобщата декларация за правата на човека“.

4. Член 31 от устава на Интерпол гласи: „За да постигне целите си, [Интерпол] се нуждае от постоянното и активно сътрудничество на своите членове, които са длъжни да направят всичко в рамките на правомощията си, което е в съответствие със законодателствата на държавите си, за да участват добросъвестно в дейността ѝ“.

5. Съгласно член 73, параграф 1 от приетите през 2011 г. правила на Интерпол за обработване на данни (наричани по-нататък „IRPD“), последно изменени през 2019 г., системата от бюлетини на Интерпол се състои от съвкупност от бюлетини с цветни кодове, публикувани за конкретни цели, и специални бюлетини. Обикновено червените бюлетини се публикуват по искане на национално централно бюро (наричано по-нататък „НЦБ“) „с оглед установяването на местонахождението на издирваното лице и неговото задържане или ограничаване на придвижването му с цел екстрадиция, предаване или подобно законосъобразно действие“ (член 82 от IRPD). По силата на член 87 от IRPD, ако се установи местонахождението на лице, за което има издадена червена бюлетина, държавата, в която лицето се намира: „i) незабавно уведомява запитващото национално централно бюро или международна организация и генералния секретариат за това, че местонахождението на лицето е установено, при спазване на ограниченията, произтичащи от националното право и от приложимите международни договори“, и „ii) предприема всички други мерки, допустими съгласно националното право и приложимите международни договори, като временно задържане на издирваното лице или наблюдение или ограничаване на неговото придвижване“.

### B. Правото на Съюза

6. Член 54 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници<sup>2</sup> (наричана по-нататък „КПСШ“), който се намира в глава 3 („Прилагане на принципа *ne bis in idem*“), предвижда:

„Лице, което е осъдено в една договаряща страна, не може да бъде преследвано за същите деяния в друга договаряща страна, при условие че когато лицето е осъдено, санкцията е изпълнена или е в процес на изпълнение, или не може да се изпълни по силата на законите в договарящата страна, в която е произнесена“.

<sup>2</sup> ОВ L 239, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183.

7. Съгласно член 57, параграфи 1 и 2 от КПСШ:

„1. Когато едно лице е [обвинено] за престъпление в една договаряща страна и компетентните органи на тази договаряща страна имат основание да считат, че обвинението се отнася за същите деяния като тези, за които има окончателна присъда в друга договаряща страна, ако сметат за необходимо, тези органи изискват съответните сведения от компетентните органи на договарящата страна, на чиято територия е произнесена присъдата.

2. Изискваната информация се предава своевременно и се взима под внимание в хода на делото“.

8. Съгласно съображение 25 от 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<sup>3</sup>, всички държави членки участват в Интерпол и „[п]оради това е уместно да се засили сътрудничеството между Съюза и Интерпол чрез насърчаването на ефективен обмен на лични данни, като същевременно се гарантира спазването на основните права и свободи по отношение на автоматизираното обработване на лични данни“.

9. Съгласно определението, съдържащо се в член 3 от Директива 2016/680, „обработване“ е „всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на осигуряване на достъп до данните, подреждане или комбинирание, ограничаване, изтриване или унищожаване“.

10. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2016/680 личните данни трябва по-специално да бъдат „обработвани законосъобразно и добросъвестно“, „събирани за конкретни, изрично указани и легитимни цели и не се обработват по начин, който е несъвместим с тези цели“, и „подходящи, относими и не надхвърлят необходимото във връзка с целите, за които данните се обработват“.

11. Съгласно член 8, параграф 1 от тази директива „[Д]ържавите членки предвиждат обработването да бъде законосъобразно само ако и доколкото то е необходимо за изпълнението на задача, осъществявана от компетентен орган за целите, определени в член 1, параграф 1, и е въз основа на правото на Съюза или правото на държава членка“.

12. Съгласно член 16 от Директива 2016/680 субектите на данните трябва да имат „право на коригиране или изтриване на лични данни и ограничаване на обработването“.

13. Глава V от Директива 2016/680 (в която са членове 35—40) е озаглавена „Предаване на лични данни на трети държави или международни организации“ и урежда в частност условията, при които лични данни могат да бъдат предавани на трета държава или на международна организация.

<sup>3</sup> ОВ L 119, 2016 г., стр. 89. Бележките под линия в разпоредбите на Директивата са пропуснати.

## **В. Националното право**

14. Член 153а, параграф 1 от Strafprozessordnung (германския наказателно-процесуален кодекс, наричан по-нататък „StPO“) предвижда, че в случай на престъпления, за които се налага глоба или наказание лишаване от свобода до една година, Staatsanwaltschaft (прокуратурата) може със съгласието на съда, на който е подсъдно делото, и на лицето, срещу което се води наказателното производство, временно да се откаже да предяви обвинения, като изиска въпросното лице да изпълни определени условия и разпореджания, например да плати парична сума в полза на благотворителна организация или на държавата, когато тези условия и мерки водят до отпадане на обществения интерес от образуването на производство и когато тежестта на престъплението го позволява. Ако лицето, срещу което се води наказателно производство, изпълни условията и разпореджанията, въпросното поведение не може да бъде преследвано като престъпление.

15. Съгласно член 3, параграф 1 от Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Закон за Федералната служба за криминална полиция (наричана по-нататък „ВКА“) и за сътрудничеството между федералната държава и провинциите по въпросите, свързани с криминалната полиция) от 1 юни 2017 г.<sup>4</sup> ВКА е националната централна служба на Федерална република Германия за сътрудничество с Интерпол.

## **III. Факти, национално производство и преюдициалните въпроси**

16. През 2012 г. по искане на компетентните органи на Съединените американски щати Интерпол издава червена бюлетина за германски гражданин, пребиваващ в тази държава (наричан по-нататък „жалбоподателят“), на вниманието на всички национални централни служби с оглед на установяване на местонахождението му и неговото задържане или ограничаване на придвижването му за целите на екстрадиция. Червената бюлетина се основава на издадена от американските власти заповед за задържане по-специално за корупционни деяния, пране на пари и измами.

17. Според запитващата юрисдикция прокуратурата в Мюнхен (Германия) вече е била образувала досъдебно производство срещу жалбоподателя за същите деяния като посочените в червената бюлетина. Това производство е прекратено през 2009 г., след като жалбоподателят плаща определена парична сума съгласно член 153а, параграф 1 от StPO.

18. През 2013 г., след размяна на кореспонденция с жалбоподателя, по инициатива на ВКА Интерпол допълва въпросната червена бюлетина, като посочва, че според ВКА по отношение на обвиненията, за които е издадена тази бюлетина, е приложим принципът ne bis in idem. Освен това германските власти са поискали от американските власти, макар и безуспешно, да заличат червената бюлетина.

19. През 2017 г. жалбоподателят подава жалба пред Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд Висбаден, Германия) срещу Федерална република Германия, представявана от ВКА. Той иска ответникът да бъде осъден да предприеме необходимите мерки за заличаване на червената бюлетина. Жалбоподателят посочва, че не може да пътува до никоя държава — страна по Споразумението от Шенген, без да рискува да бъде задържан. Всъщност поради червената бюлетина тези държави го включили в своите списъци на

<sup>4</sup> BGBl. I, стр. 1354.

издирваните лица. Според жалбоподателя това положение е в противоречие с член 54 от КПСШ и член 21 ДФЕС. Освен това жалбоподателят поддържа, че по-нататъшното обработване на съдържащите се в червената бюлетина негови лични данни от органите на държавите членки противоречи на разпоредбите на Директива 2016/680.

20. При това положение, тъй като има съмнения за правилното тълкуване на съответните разпоредби от правото на Съюза, на 27 юни 2019 г. Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд Висбаден) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Следва ли член 54 от [КПСШ] във връзка с член 50 от [Хартата на основните права на Европейския съюз, наричана по-нататък „Хартата“] да се тълкува в смисъл, че се забранява въобще образуването на наказателно производство за същото деяние във всички договарящи страни по [Споразумението от Шенген], когато германската прокуратура е прекратила образувано от нея наказателно производство, след като обвиняемият е изпълнил определени наложени му задължения, и по-специално е превел определена от прокуратурата парична сума?
- 2) Произтича ли от член 21, параграф 1 [ДФЕС] забрана за държавите членки да изпълняват искания за задържане, отправени от трети държави в рамките на международна организация като [Интерпол], когато искането е за задържане на лице — гражданин на Съюза и държавата членка, чийто гражданин е то, е изразила съмнение пред международната организация, а с това и пред останалите държави членки, дали искането за задържане е съвместимо със забраната за повторно наказване за същото престъпление?
- 3) Допуска ли член 21, параграф 1 ДФЕС въобще образуване на наказателно производство и временно задържане на засегнатото лице в държавите членки, на които то не е гражданин, когато тези действия противоречат на забраната за повторно наказване за същото престъпление?
- 4) Следва ли член 4, параграф 1, буква а) и член 8, параграф 1 от [Директива 2016/680] във връзка с член 54 от КПСШ и член 50 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че държавите членки са длъжни да приемат разпоредби, които гарантират, че когато наказателно производство в една от договарящите страни е довело до погасяване на възможността за наказателно преследване, то във всички договарящи страни по [Споразумението от Шенген] се забранява по-нататъшно обработване на червени бюлетини на [Интерпол], които биха могли да доведат до последващо наказателно производство?
- 5) Има ли международна организация като [Интерпол] адекватно ниво на защита на данните в случаите, когато липсва решение по оценяване на това ниво по член 36 от [Директива 2016/680] и/или не са налице подходящи гаранции по член 37 от [Директива 2016/680]?
- 6) Могат ли държавите членки, които са посочени в [червена бюлетина] от трети държави пред [Интерпол], да предприемат по-нататъшно обработване на данни само когато със съобщението за издирване трета държава отправя искане за задържане и екстрадиция и иска задържане, което не е в нарушение на правото на Европейския съюз, и по-специално на забраната за повторно наказване за същото престъпление?“.

21. Запитващата юрисдикция е поискала настоящото дело да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда. С определение от 12 юли 2019 г. Съдът решава, че това искане не следва да бъде уважено.

22. На 5 септември 2019 г. по искане на американските власти червената бюлетина за жалбоподателя е заличена от Интерпол.

23. В отговора си от 11 ноември 2019 г. на запитване от Съда за последиците от това събитие за настоящото производство запитващата юрисдикция уведомява Съда за намерението си да поддържа преюдициалното си запитване. Запитващата юрисдикция обяснява, че жалбоподателят е поискал изменение на предмета на спора в главното производство. Понастоящем жалбоподателят иска от запитващата юрисдикция да разпорежи на Федерална република Германия да предприеме всички необходими мерки, от една страна, за да предотврати издаването от Интерпол на нова червена бюлетина за същите деяния, и от друга, ако това се случи, да заличи новата червена бюлетина. Запитващата юрисдикция посочва, че съгласно националното право е възможно предметът на главното производство да се измени и да се тълкува в смисъл, че се отнася до продължение на преходна жалба („Fortsetzungsfeststellungsklage“). В този смисъл запитващата юрисдикция счита, че поставените въпроси остават релевантни за разрешаването на спора, с който е сезирана.

24. Жалбоподателят, ВКА, белгийското, чешкото, датското, германското, гръцкото, френското, хърватското, нидерландското, полското и румънското правителство, правителството на Обединеното кралство, както и Европейската комисия представят писмени становища в настоящото производство. Жалбоподателят, ВКА, белгийското, чешкото, датското, германското, испанското, френското, нидерландското и финландското правителство, както и Комисията представят и устни становища по време на заседанието, проведено на 14 юли 2020 г.

#### IV. Анализ

25. Запитващата юрисдикция по същество моли Съда да установи дали когато по искане на трета държава Интерпол издава червена бюлетина и тя се отнася до деяния, за които може да се приложи принципът *ne bis in idem*, правото на Съюза изключва възможността държавите членки i) да изпълнят посочената бюлетина, като ограничат свободното движение на издирваното лице, и ii) да извършват по-нататъшно обработване на личните му данни, съдържащи се в посочената бюлетина.

26. Като начало може би ще е полезно накратко да се обясни какво представлява червената бюлетина. Съгласно член 82 от IRPD червените бюлетини се публикуват по искане на национални или международни органи, които имат правомощието да извършват разследване и наказателно преследване по наказателни дела, „с оглед установяването на местонахождението на издирваното лице и неговото задържане или ограничаване на придвижването му с цел екстрадиция, предаване или подобно законосъобразно действие“. По силата на член 87 от IRPD, ако се установи местонахождението на лице, за което има издадена червена бюлетина, органите на държавата, в която лицето се намира, следва незабавно да уведомят запитващите органи и Интерпол за това, че местонахождението на лицето е установено, и да „[приемат] всички други мерки, допустими съгласно националното право и приложимите международни договори, като временно задържане на издирваното лице или наблюдение или ограничаване на неговото придвижване“.

27. Следователно издаването на червена бюлетина от Интерпол е просто искане за съдействие, отправено от член на Интерпол до другите членове, за установяване на местонахождението на издирваното лице и при възможност за ограничаване на неговото придвижване. Червената бюлетина не представлява, нито автоматично задейства искане за екстрадиция, което евентуално трябва да бъде направено отделно. Видно е обаче, че червената бюлетина се издава с оглед на осъществяването на екстрадиция или друго подобно производство.

28. След като бе уточнен този пункт и преди да се разгледат повдигнатите по настоящото дело въпроси по същество, трябва да бъдат разгледани няколко процесуални въпроса.

#### **А. По допустимостта на запитването и наличието на нужда да се отговори на преюдициалните въпроси**

29. На първо място, ВКА, както и белгийското, чешкото, германското, гръцкото, нидерландското правителство и правителството на Обединеното кралство изразяват съмнения за допустимостта *ab initio* на преюдициалното запитване. Изтъкнатите от тях доводи в тази насока могат да се групират в четири категории, като по същество с тях се твърди, че: i) в акта за преюдициално запитване няма достатъчно данни за релевантната фактическа обстановка, ii) разглежданото в главното производство положение е ограничено до територията на Германия и не съдържа никакъв конкретен презграничен елемент, iii) жалбата пред запитващата юрисдикция е недопустима и/или във всеки случай неоснователна и iv) тази жалба представлява злоупотреба с право, понеже с нея се оспорва компетентността на държави членки, различни от Германия, да изпълнят червена бюлетина.

30. Тези възражения не са убедителни.

31. Първо, вярно е, че актът за преюдициално запитване е особено кратък. Този акт обаче заедно със становищата на страните позволява на Съда да разбере какви въпроси е отправила запитващата юрисдикция и защо. Ето защо Съдът разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да даде полезен отговор.

32. Второ, разглежданото в главното производство положение изобщо не е чисто вътрешно за Германия. От една страна, макар спорът действително да се отнася до лице, което е германски гражданин и пребивава в тази държава и което оспорва поведението на германските органи, това оспорване е мотивирано от твърдяното ограничаване на свободното му движение в целия Съюз, закрепено в член 21 ДФЕС. Съдът последователно приема, че разпоредбите, предоставящи правото на свободно движение, включително член 21 ДФЕС, трябва да се тълкуват разширително<sup>5</sup>. Фактът, че гражданин на Съюза може (все още) да не е упражнил правата си, не означава, че положението е чисто вътрешно<sup>6</sup>. Според мен на член 21 ДФЕС може да се позовава лице, което действително и реално се стреми да се възползва от това право<sup>7</sup>. Такъв несъмнено е случаят с жалбоподателя: действията му преди и по време на главното производство, по-специално кореспонденцията му с ВКА и публичните органи на няколко други държави членки, ясно показват, че намерението му да се възползва от това право не е чисто хипотетично или изтъкнато само за целите на процеса<sup>8</sup>.

33. От друга страна, приложимостта на Директива 2016/680 не се свежда до презграничните случаи. Всъщност това важи и за член 50 от Хартата, както и за член 54 от КПСШ: и двете разпоредби очевидно могат да се прилагат дори в случаите, когато гражданин се изправя пред органите на собствената си държава членка.

34. Трето, не е задача на Съда да преценява допустимостта на жалбата в главното производство, а още по-малко — нейната основателност. Съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и

5 Вж. в този смисъл решение от 19 октомври 2004 г., Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 31).

6 Вж. наскоро с допълнителни препратки заключението на генералния адвокат Hogan по дело Generalstaatsanwaltschaft Berlin (C-398/19, EU:C:2020:748, т. 73—76).

7 Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 1991 г., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, т. 8—14) и определение от 6 септември 2017 г., Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, т. 19—21).

8 За разлика от например решение от 29 май 1997 г., Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, т. 16 и цитираната съдебна практика).

проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност<sup>9</sup>. Тази презумпция не би могла да бъде оборена просто с това, че една от страните по главното производство оспорва някои факти, чиято точност Съдът не следва да проверява и от които зависи определянето на предмета на посочения спор<sup>10</sup>. По същия начин тази презумпция няма как да бъде оборена от възможността жалбоподателят в крайна сметка да загуби делото по главното производство пред националния съд, особено ако Съдът възприеме определено тълкуване на разглежданото право на Съюза. Да се отрече допустимостта поради евентуално отрицателен отговор по същество действително би означавало да се „постави каруцата пред коня“.

35. Накрая, отбелязвам, че жалбата в главното производство е срещу германските органи, които са ответник пред запитващата юрисдикция, и че всяко нейно решение в това производство естествено ще породи правни последици само за тези органи. Фактът, че за да подпомогне запитващата юрисдикция, Съдът ще трябва да изясни и задълженията, произтичащи от съответните разпоредби на Съюза, и за държави членки, различни от Германия, не може да постави под въпрос допустимостта на преюдициалното запитване. Вярно е, че Съдът е отказал да се произнесе по симулативни дела, заведени само с цел Съдът да се произнесе по свързаните със Съюза задължения на други държави членки, различни от държавата членка на запитващата юрисдикция<sup>11</sup>. В настоящия случай обаче няма информация, която да сочи към факта, че спорът пред запитващата юрисдикция е изкуствено създаден, за да накара Съда да вземе становище по някои тълкувателни проблеми, които реално не обслужват никакви обективни нужди за разрешаването на този спор. Освен това обстоятелството, че отговорът на Съда относно правата или задълженията на дадена държава членка ще има (хоризонтални) последици и за другите държави членки, е просто присъщ на въпросите за свободното придвижване между държавите членки и на съответните аспекти, свързани с взаимното признаване между тях.

36. На второ място, ВКА, както и белгийското, чешкото, германското, испанското, финландското правителство и правителството на Обединеното кралство също така изтъкват, че понастоящем отправените преюдициални въпроси са станали хипотетични. Те поддържат, че доколкото разглежданата в главното производство червена бюлетина е била заличена от Интерпол през септември 2019 г., за да разреши спора, с който е сезирана, запитващата юрисдикция вече не се нуждае от отговор на отправените преюдициални въпроси за разрешаването на спора, с който е сезирана.

37. Въпреки това, както бе посочено в точка 23 по-горе, запитана от Съда по този конкретен въпрос, запитващата юрисдикция уточнява, че по силата на националното право жалбоподателят има право да промени исканията си и че действително е упражнил това право. Така спорът по главното производство към настоящия момент е (все още) висящ и според тази юрисдикция изходът му (все още) зависи от тълкуването на разпоредбите на Съюза, които са предмет на преюдициалните въпроси.

38. Освен това запитващата юрисдикция посочва, без това да е оспорено от ВКА или от някоя от другите страни, представили становище, че разглежданата червена бюлетина може във всеки един момент да бъде отново въведена в системата на Интерпол по друго искане на компетентните американски органи.

39. С оглед на гореизложеното и предвид презумпцията за релевантност, с която се ползват преюдициалните запитвания, за мен настоящото преюдициално запитване не е останало без предмет въпреки оттеглянето на червената бюлетина.

<sup>9</sup> Вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (дисциплинарен режим на съдиите) (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 43 и цитираната съдебна практика).

<sup>10</sup> Вж. по-специално решение от 24 октомври 2019 г., *État belge* (C-35/19, EU:C:2019:894, т. 29 и цитираната съдебна практика).

<sup>11</sup> Вж. решения от 11 март 1980 г., *Foglia* (104/79, EU:C:1980:73) и от 16 декември 1981 г., *Foglia* (244/80, EU:C:1981:302).



## **Б. По основателността**

40. Структурата на настоящото заключение е следната. Ще започна с първия, втория и третия въпрос, като всички те се отнасят до приложимостта на принципа *ne bis in idem* по настоящото дело, и ако е приложим, до последиците му за другите държави членки досежно възможността им да изпълнят издадената от Интерпол червена бюлетина (1). След това ще разгледам четвъртия, петия и шестия въпрос, които се отнасят до последиците, произтичащи от приложимостта на принципа *ne bis in idem* към обработването на личните данни на издирваното лице, съдържащи се в червената бюлетина. Ще разгледам обаче само проблемите, поставени в четвъртия и шестия въпрос (2), понеже за мен петият е недопустим (3).

### ***1. По първия, втория и третия въпрос***

41. С първия, втория и третия си въпрос, които е най-добре да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 54 от КПСШ във връзка с член 50 от Хартата и член 21, параграф 1 ДФЕС изключва възможността държавите членки да изпълнят червена бюлетина, издадена от Интерпол по искане на трета държава, ограничавайки по този начин свободното движение на гражданин на Съюза, когато друга държава членка е уведомила Интерпол (а с това и другите членове на Интерпол), че тази бюлетина се отнася до деяния, за които може да е приложим принципът *ne bis in idem*.

42. За да се отговори на този въпрос, най-напред следва да се провери дали мярка като приетата от мюнхенската прокуратура със съгласието на компетентния съд спрямо жалбоподателя през 2009 г. може сама по себе си да доведе до прилагане на принципа *ne bis in idem* (а). По-нататък, в случай че наистина трябва да се приложи принципът *ne bis in idem*, ще проверя дали този принцип би могъл да представлява пречка за екстрадицията към трета държава, по този начин възпрепятствайки приемането на необходимите за тази цел ограничителни мерки (б). След това ще се спра на самата хипотеза по настоящото дело, в която ще стане ясно, че прилагането на принципа *ne bis in idem* към конкретен случай все още не е установено (в) и г).

### ***а) По приложимостта на принципа ne bis in idem към прекратяването на наказателно производство без съдебен акт***

43. В самото начало следва да се провери дали мярка като приетата от прокуратурата спрямо жалбоподателя през 2009 г. изобщо би могла да доведе до прилагането на принципа *ne bis in idem*. За приложимостта на член 54 от КПСШ се изисква да е налице „лице, което е осъдено в една договаряща страна“, което би попречило на последващо преследване за същите деяния в другите държави членки.

44. Според мен акт, с който прокурор окончателно прекратява наказателното производство със съгласието на компетентния съд и след изпълнението на определени условия от обвиняемия изключва по-нататъшно последващо наказателно преследване съгласно националното право, попада в приложното поле на член 54 от КПСШ. Всъщност по този въпрос вече има трайна съдебна практика.

45. Съдът разглежда този въпрос за пръв път в решение *Gözütok и Brügge* и приема, че предвиденият в член 54 от КПСШ принцип *ne bis in idem* „се прилага и към производства, с които се изключва по-нататъшно наказателно преследване, като разглежданите в главното производство, при които прокурорът на държава членка прекратява без участието на съд образувано в тази държава наказателно производство, след като обвиняемият е изпълнил

определени задължения, и по-специално е платил определена от прокурора парична сума<sup>12</sup>.

46. Тези констатации са потвърдени и изяснени в последващата съдебна практика по член 54 от КПСШ. В решение М. Съдът подчертава, че за да се приложи принципът *ne bis in idem*, е необходимо, на първо място, възможностите за наказателно преследване да са *окончателно изчерпани*<sup>13</sup>. В решение Spasić Съдът подчертава важността да се спази „условието за изпълнение“, съгласно което, ако е наложена санкцията трябва да „е изпълнена или да е в процес на изпълнение, или да не може да се изпълни“, за да се избегне безнаказаността на лицата, осъдени с окончателно съдебно решение в някоя от държавите — членки на Съюза<sup>14</sup>.

47. За сметка на това в решение Miraglia Съдът приема, че член 54 от КПСШ не се прилага към решения на съдебните органи на държава членка за прекратяване на производството по делото *без каквато и да било преценка на случая по същество*, след като прокуратурата е решила да не възбужда наказателно преследване поради единствената причина, че в друга държава членка е възбудено наказателно преследване срещу същия подсъдим и за същите деяния<sup>15</sup>. По сходен начин в решение Turanský Съдът постановява, че член 54 от КПСШ не може да се приложи към решение на *полицейски орган*, с което след разглеждане на случая по същество, се разпорежда спирането на наказателното преследване на етап, предхождащ повдигането на обвинение срещу уличено в извършване на престъпление лице, когато според националното право посоченото решение за спиране не преустановява наказателното производство и поради това *не представлява пречка за нови наказателни преследвания* в тази държава за същото деяние<sup>16</sup>.

48. В решение Kossowski Съдът изяснява, че постановлението на прокуратурата, с което се прекратява досъдебното производство срещу определено лице, като има възможност за възобновяване или отмяна и не е била наложена санкция, не може да се окачестви като окончателно решение, когато от мотивите на постановлението е видно, че посоченото производство е прекратено, *без да е проведено задълбочено разследване*<sup>17</sup>.

49. В обобщение, от една страна, съществуват окончателни актове с произнасяне по дадено престъпление (относно наличието или липсата на елементите от неговия състав или други конкретни видове актове, в които няма такова произнасяне, но на практика те водят до решаване на делото), които съгласно националното право не допускат по-нататъшно преследване за същото деяние в същата държава членка, а оттук и в други държави членки. От друга страна, има и други видове актове за прекратяване на наказателното производство или за отказ да се образува такова, които обикновено се приемат от полицейските органи на национално равнище и не водят до такива последици. Подобна разграничителна линия е по-скоро интуитивна, но и трудна за изчерпателно разграничаване с оглед на различните правила и процедури в държавите членки: за да бъде валидно задействан принципът *ne bis in idem*, трябва да има окончателно произнасяне от държава членка, което по обвързващ начин определя степента на *idem*, която след това може да започне да изключва *ne bis*. Ако, метафорично казано, това пространство е оставено свободно, нищо не пречи останалите държави членки от своя страна да разследват и извършват наказателно преследване.

12 Решение от 11 февруари 2003 г. (C-187/01 и C-385/01, EU:C:2003:87, т. 48).

13 Решение от 5 юни 2014 г. (C-398/12, EU:C:2014:1057, т. 31).

14 Решение от 27 май 2014 г. (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, т. 63 и 64).

15 Решение от 10 март 2005 г. (C-469/03, EU:C:2005:156, т. 34 и 35).

16 Решение от 22 декември 2008 г. (C-491/07, EU:C:2008:768, т. 40 и 45).

17 Решение от 29 юни 2016 г. (C-486/14, EU:C:2016:483, т. 54).

50. Така отговорът, който следва да се даде на първия въпрос на запитващата юрисдикция, всъщност е положителен: абстрактно погледнато, акт на прокурор, с който случаят е разгледан по същество и със съгласието на компетентния съд наказателното производство се прекратява окончателно, след като обвиняемият изпълни определени условия, попада в обхвата на член 54 от КПСШ.

51. Фактът обаче, че такъв вид национален акт попада в обхвата на член 54 от КПСШ, евентуално представлявайки *осъждане на лицето в една договаряща страна*, е по-далеч от възможните последици, за които запитващата юрисдикция пита във втория и третия си преюдициален въпрос. По-конкретно това, което липсва, е следващата логическа стъпка, необходима за възникването на въпросите по член 21 ДФЕС: окончателна и формална констатация на компетентен орган на държава членка, която потвърждава идентичността на въпросните деяния (което представлява „*idem*“) и така задейства *ne bis* по отношение на същите деяния в целия Съюз, което евентуално би могло да има последици и за исканията за екстрадиция, изхождащи от трети държави.

52. Въпреки това предвид становищата на страните и разискванията, проведени в съдебното заседание въз основа на тях, за момент ще се насоча към фактическите и правните постановки, на които са изградени вторият и третият въпрос, поставени от запитващата юрисдикция. По-специално в отговор на третия въпрос, освен забраната за последващо наказателно преследване в други държави членки, ще забрани ли член 21, параграф 1 ДФЕС и временното задържане в другите държави членки поради възможността за бъдеща екстрадиция в трета държава, ако в настоящия случай е приложим член 54 от КПСШ?

53. Според мен — да.

***б) Принципът ne bis in idem като пречка за екстрадиция (или за задържане с цел екстрадиция)***

54. Има ясна връзка между принципа *ne bis in idem* и правото на свободно движение на хора, прогласено в член 21 ДФЕС. Съгласно постоянната практика на Съда „целта на член 54 от КПСШ е да не се допусне дадено лице, поради това че упражнява правото си на свободно движение, да бъде наказателно преследвано за едни и същи деяния на територията на няколко договарящи държави. [...] Той гарантира, че лицата, които след като са били наказателно преследвани, са окончателно осъдени, няма да бъдат обезпокоявани. Те трябва да могат да се движат свободно, без да се опасяват от ново наказателно преследване за същите деяния в друга договаряща държава“<sup>18</sup>.

55. Според мен прилагането на такива декларации към евентуални искания за екстрадиция от трети държави е твърде опростено. Логиката трябва да е една и съща. Актът, който изобщо забранява по-нататъшно преследване за същото деяние в държава членка, трябва да има еднакви последици в рамките на едно и също пространство на свобода, сигурност и правосъдие по същия начин, както би имало в рамките на един и същ вътрешен правен ред.

56. Освен това, когато едно такова пространство съществува във вътрешен план, то трябва да има последици и във външен план. В този смисъл държава членка не може да задържи, да задържи под стража или да приеме друга мярка, ограничаваща свободата на движение на лице, посочено в издадена от Интерпол червена бюлетина, ако е установено по обвързващ начин, че

<sup>18</sup> Вж. решение от 28 септември 2006 г., Gasparini и др. (C-467/04, EU:C:2006:610, т. 27 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

това лице е окончателно осъдено за същите деяния в друга държава членка. Подобна мярка би била в противоречие с член 54 от КПСШ, ограничавайки значително правото, предоставено с член 21 ДФЕС. Единното правно пространство означава единно правно пространство както във вътрешен, така и във външен план.

57. Някои от правителствата, представили становище в настоящото производство, обаче не са съгласни с този извод, като излагат три възражения срещу тази теза. Първо, те считат, че този извод се основава на твърде широко тълкуване на член 54 от КПСШ. Според тях тази разпоредба има по-тесен обхват, като обхваща само преследванията, водени от самата държава членка, но не и задържането с оглед на екстрадиция, позволяваща последващо преследване в трета държава (1). На следващо място, подобно тълкуване било равносилно на екстериториално прилагане на Споразумението от Шенген (2), създавайки по този начин противоречие със задълженията на държавите членки и на Съюза съгласно международното право, поети по силата на двустранни споразумения за екстрадиция и по-специално сключените със Съединените американски щати (3).

58. В анализа, който следва, ще разгледам последователно тези доводи.

#### 1) Понятието „наказателно преследване“

59. Първо, някои от представилите становище правителства изтъкват, че докато принципът *bis in idem* забранява дадено лице да бъде „преследвано“, той не забранява спрямо дадено лице да се прилагат мерки като посочените в акта за преюдициално запитване. Според тях тези мерки не трябва да се разглеждат като „наказателно преследване“, а като „охранителни мерки“, които имат за цел да подпомогнат друга държава, в която ще се проведе наказателното преследване.

60. Такова тълкуване на член 54 от КПСШ е донякъде формалистично. Не виждам никакъв аспект, свързан с текста, контекста или целта на разпоредбата, който да допуска да се приеме, че понятието „наказателно преследване“ обхваща само наказателните производства, които от началото до края си протичат в една и съща държава и трябва изцяло да бъдат проведени от нея.

61. Текстът на член 54 от КПСШ не изисква последващото преследване, което е забранено, да се извършва *от* друга договаряща страна. Той не допуска изобщо преследване *в* друга договаряща страна, като така предвижда дословно забрана за всякакво териториално участие в действия по наказателно преследване, извършвани в тази държава членка от името на други държави.

62. На следващо място, няма съмнение, че мерки като задържане или задържане под стража, освен че на пръв поглед отговарят на т.нар. „критерии от решение Engel“<sup>19</sup>, за да се считат за наказателноправни, позволяват извършването на наказателно преследване на издирваното лице в трета държава. С други думи, тези мерки са част от една *поредица* от действия, евентуално предприети в различни държави, чрез които срещу издирваното лице се води правно производство във връзка с обвинение за извършено престъпление.

19 Решение на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) от 8 юни 1976 г., Engel и др. *с/у* Нидерландия (СЕ:ЕCHR:1976:0608JUD000510071, § 80—82). Съгласно постоянната практика на ЕСПЧ „критериите от решение Engel“ трябва да се използват, за да се определи дали е налице „обвинение за извършено престъпление“ по смисъла на член 4 („Забрана за повторно осъждане или наказание“) от Протокол № 7 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Вж. решения на ЕСПЧ от 10 февруари 2009 г., Sergey Zolotukhin *с/у* Русия, СЕ:ЕCHR:2009:0210JUD001493903, § 53 и от 15 ноември 2016 г., А. и В. *с/у* Норвегия, СЕ:ЕCHR:2016:1115JUD002413011, § 105—107.

63. Държава — членка на Съюза, която изпълнява червената бюлетина, действа като *longa manus* на извършващата наказателно преследване държава. Тази държава членка на практика действа от името и за сметка на наказателното преследване на друга държава, правейки евентуално възможно неговото осъществяване, като подчинява издирваното лице на правомощията (по наказателно преследване) на трета страна. При тези обстоятелства да се твърди, че подобно действие не е част от наказателното преследване (което обикновено вече е в ход) от трета държава, би означавало да се поддържа — с извинение за използването на толкова зловеща, но въпреки това относима наказателноправна аналогия — че връзването и предаването на дадено лице, за да бъде намушкано с нож от трето лице, не е (помагачество или съизвършителство на) убийство, а само „охранителна мярка“, която има за цел да подпомогне другото лице, което държи ножа.

64. Що се отнася до целта, доколкото член 54 от КПСШ има за цел по-специално да защити правото на свободно движение на гражданите на Съюза<sup>20</sup>, всяко друго тълкуване надали би било съвместимо с тази цел, както и с контекста на основните права, в който се вписват тази разпоредба и член 50 от Хартата. Лицето, което с оглед на екстрадицията си е задържано или задържано под стража, макар да има право да се ползва от принципа *ne bis in idem*, не е „необезпокоявано“ или в състояние „да се движи свободно“ в рамките на Съюза, използвайки думите на Съда.

65. Това се потвърждава и от тълкуването, което Съдът дава на посочения принцип, закрепен в член 50 от Хартата. По отношение на тази разпоредба Съдът нееднократно постановява, че „принципът *ne bis in idem* забранява кумулирането *както на производства, така и на санкции*, които имат наказателноправен характер по смисъла на този член, за същото деяние срещу същото лице“<sup>21</sup>. Ето защо и самото извършване на процесуални действия, свързани с наказателно преследване на дадено лице, е забранено съгласно член 54 от КПСШ.

## 2) Прилагането „извън рамките на Шенген“

66. На второ място, някои правителства твърдят, че член 54 от КПСШ се прилага само „в рамките на Шенген“ и не урежда случаите, в които дадено лице е осъдено или може да бъде осъдено в трета държава. С други думи, член 54 от КПСШ обвързва договарящите страни само във взаимоотношенията помежду им, но не и в отношенията им с трети държави (уредени от националното и международното право). Това становище се подкрепяло от факта, че Споразумението за екстрадиране между Европейския съюз и Съединените американски щати<sup>22</sup> не предвижда абсолютно основание за отказ в случаите, когато е приложим принципът *ne bis in idem*. При липсата на изрична разпоредба в тази насока този въпрос бил от компетентността на държавите членки, които следователно трябвало да бъдат свободни да го уредят както сметнат за добре, включително с двустранни споразумения.

67. Мога само да се съглася с редица отделни предложения, съдържащи се в тези доводи. Със сигурност обаче не споделям тяхното съчетаване и достигнатия въз основа на тях извод.

68. На първо място, несъмнено е вярно, че Споразумението от Шенген не се прилага към трети страни. То обаче безспорно се прилага към действията, предприети от договарящите страни на собствената си територия от името на трети държави. В останалата си част доводът до голяма степен се припокрива с изложения в предходния раздел: хипотезата дадено лице да не бъде

<sup>20</sup> Вж. точка 54 по-горе от настоящото заключение.

<sup>21</sup> Вж. например решение от 20 март 2018 г., *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, т. 25 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

<sup>22</sup> Споразумение за екстрадиране между Европейския съюз и Съединените американски щати от 25 юни 2003 г. (ОВ L 181, 2003 г., стр. 27; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 106, наричано по-нататък „Споразумението между Съюза и САЩ“). Това споразумение не е приложимо в разглеждания по настоящото дело случай.

преследвано два пъти в друга държава членка, е по-широка от тази да не бъде преследвано *in* и *от* тази държава членка. От гледна точка на текста, както и от систематична и логическа гледна точка, тази хипотеза обхваща извършването на територията на договаряща страна на действия, които позволяват провеждането на наказателно преследване от трета страна.

69. Този извод се потвърждава и от тълкуването на член 54 от КПСШ в светлината на Хартата. Член 50 от Хартата въздига принципа *ne bis in idem* в основно право, като предвижда, че „*[н]икой* не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказан за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона“<sup>23</sup>. С основание може да се твърди, че „*никой*“ трябва да означава „*никой*“ без каквито и да било териториални ограничения, а не „*никой* освен лица, подложени на наказателно преследване извън Съюза“.

70. В крайна сметка би било доста странно член 50 от Хартата да се тълкува в смисъл, че за властите на държавите членки значението и обхватът на това основно право се простират само до външната граница на Съюза. Това не само би създавало опасност за ефективната защита на основните права, тъй като прави възможно нейното заобикаляне, но и не би имало смисъл с оглед на суверенитета на държавите членки и тяхната *ius puniendi*: ако принципът *ne bis in idem* е достатъчен, за да попречи на държава членка да упражни пряко своята наказателна компетентност (а именно чрез осъществяване от самите тях на наказателно преследване срещу дадено лице), как може този принцип да не е достатъчен да попречи на същата държава членка да предприеме действия от името на наказателната компетентност на трета държава? Защо *ius puniendi* на третите държави трябва да се ползва с по-силна защита от *ius puniendi* на държавите членки?

71. В този аспект следва да се припомни, че в решения *Petruhhin*<sup>24</sup> и *Pisciotti*<sup>25</sup> Съдът е постановил, че положението на гражданин на Съюза, по отношение на когото трета държава е подала искане за екстрадиция и който е упражнил правото си на свободно движение в Съюза, попада в обхвата на член 21 ДФЕС и следователно на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Същата логика трябва да е валидна и за гражданин на Съюза, който ефективно и реално *се стреми* да се възползва от това право<sup>26</sup>. Следователно, щом пречката пред правото на свободно движение на жалбоподателя поставя положението му в обхвата на Хартата, закрепеното в член 50 от нея право също трябва да бъде приложимо към това положение.

72. По-специално положението на жалбоподателя, който не може да се придвижи от Германия до други държави — членки на Съюза, поради риска да бъде задържан и впоследствие евентуално екстрадиран в трета държава, е сходно на положението, което Съдът вече е разгледал в решение *Schotthöfer*<sup>27</sup>. По това дело екстрадирането в трета държава (Обединените арабски емирства) не е допуснато, тъй като има опасност съответното лице да бъде осъдено на смърт. В настоящия случай задържането или подобна мярка с оглед на последваща екстрадиция в трета държава (Съединените американски щати) би трябвало да не бъде допуснато поради принципа *ne bis in idem*.

73. Накрая, само ще добавя, че в случай като разглеждания член 50 не е единствената релевантна разпоредба от Хартата. По-специално ограничителното тълкуване на член 54 от КПСШ би могло също така да бъде проблематично по-специално съгласно член 6 (свобода и сигурност) и член 45 (свободно движение) от Хартата. Макар да не са споменати от

<sup>23</sup> Курсивът е мой.

<sup>24</sup> Решение от 6 септември 2016 г., *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

<sup>25</sup> Решение от 10 април 2018 г., *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222).

<sup>26</sup> Вж. точка 32 по-горе от настоящото заключение.

<sup>27</sup> Вж. определение от 6 септември 2017 г., *Peter Schotthöfer & Florian Steiner* (C-473/15, EU:C:2017:633).

запитващата юрисдикция, тези разпоредби се явяват в еднаква степен релевантни за настоящия случай. Според мен не е безспорно, че намесата в признатите с тези разпоредби права, предизвикана от приети в изпълнение на червена бюлетина ограничителни мерки, може да се счита за съобразена с изискванията на член 52, параграф 1 от Хартата, когато например съответното лице вече е било оправдано по обвинения за извършени престъпления или изцяло е изтърпяло наложеното му наказание.

### 3) Двустранните задължения на държавите членки и на Съюза по международното право

74. На трето място, признавам, че доводът на някои от встъпилите страни, изведен от факта, че принципът *ne bis in idem* не представлява абсолютно основание за отказ по смисъла на Споразумението между Съюза и САЩ, има известна сила поне на пръв поглед. Не е нелогично да се поддържа, че ако законодателят на Съюза е възнамерявал да придаде на принципа *ne bis in idem* действие „извън рамките на Шенген“, в Споразумението евентуално е трябвало да бъде включено *ad hoc* основание за отказ.

75. При по-задълбочена проверка обаче този довод изобщо не е определящ. Като начало едва ли е необходимо да се отбележи, че може да има различни причини за липсата на конкретна разпоредба по въпроса, включително нежеланието на американските власти да я приемат<sup>28</sup>. По-важното е, че трябва да се обърне внимание на член 17, параграф 2 от Споразумението между Съюза и САЩ, съгласно който „[а]ко конституционните принципи на замолената държава или окончателни съдебни решения, които имат задължителен характер, са от естество да попречат на изпълнението на нейното задължение за екстрадиране и ако нито настоящото споразумение, нито приложимият двустранен договор не дават възможност да се разреши въпросът, замолената държава и молещата държава пристъпват към консултации“.

76. Тази разпоредба показва, че договарящите страни признават възможността, че в рамките на съответните им правни системи някои конституционни принципи или окончателни съдебни решения могат да „попречат на изпълнението на [тяхното] задължение за екстрадиране“, въпреки че страните не са се споразумели те да представляват абсолютно основание за отказ<sup>29</sup>. Самото обстоятелство, че всеки такъв принцип или решение не забранява автоматично екстрадирането, а изисква органите да задействат посочената в споразумението процедура за консултации, не засяга наличието (и задължителността) на правната пречка.

77. В този контекст е без значение и фактът, на който се позовават няколко правителства, че тъй като Споразумението между Съюза и САЩ не урежда екстрадирането в хипотези, в които може да е приложим принципът *ne bis in idem*, при сегашното състояние на правото този въпрос се урежда единствено от националното право. В тази насока германското правителство поддържа още, че разширителното тълкуване на член 54 от КПСШ би имало отрицателни последици за отношенията между държавите — членки на Съюза, и трети държави, тъй като би могло да направи по-трудно, ако не и невъзможно, спазването от тях на международните договори, по които те са страна (и следователно на принципа *pacta sunt servanda*).

28 В този контекст отбелязвам, че едно от разбиранията, съпътстващи ратификацията от Съединените щати на Международния пакт за граждански и политически права през 1992 г., показва доста ограничителен подход към принципа *ne bis in idem*: „Съединените щати считат, че забраната за повторно наказване за същото престъпление в параграф 7 [на член 14] се прилага само когато оправдателното решение е постановено от съд на същото правителствено звено, независимо дали на федералното правителство или на отделен щат, като се търси ново осъждане на същото основание“.

29 Вж. във връзка с тази разпоредба решение от 10 април 2018 г., *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, т. 39—41).

78. Вярно е, че при липсата на уредба на Съюза по въпроса правилата в областта на екстрадицията са от компетентността на държавите членки<sup>30</sup>. Въпреки това в случаите, обхванати от правото на Съюза, съответните национални правила следва да се прилагат при спазване на правото на Съюза, и по-специално на свободите, гарантирани в член 21, параграф 1 ДФЕС<sup>31</sup>.

79. Още през 1981 г. Съдът постановява, че „наказателното законодателство и наказателно-процесуалните правила все още са компетентност на държавите членки. Въпреки това [...] и в тази област правото на Общността налага ограничения по отношение на мерките за контрол, които това право позволява на държавите членки да поддържат във връзка със свободното движение на стоки и лица“<sup>32</sup>. Това трябва да важи с още по-голяма сила около 40 години по-късно, когато държавите членки са поели ангажимент да предоставят на своите граждани „пространство на свобода, сигурност и правосъдие [(наричано по-нататък „ПССП“)] без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора“<sup>33</sup>.

80. Следователно държавите — членки на Съюза, действително са свободни да уреждат материята и в тази връзка да сключват двустранни (или многостранни) споразумения с трети държави. Това обаче е законосъобразно само доколкото те не поемат никакво задължение, несъвместимо с произтичащите от правото на Съюза задължения. По принцип дори в областите, които попадат в националната компетентност и са извън особения контекст на член 351 ДФЕС, държавите членки не могат да заобикалят или да дерогират задълженията си по правото на Съюза чрез сключвани с трети страни споразумения. Това поначало би поставило под въпрос принципа на предимство на правото на Съюза<sup>34</sup>.

81. Тези съображения имат особено значение за настоящото дело, което се отнася до прогласено в Хартата право. Съдът последователно приема, че Европейският съюз трябва да упражнява своите правомощия при спазване на международното право и че актът, приет съгласно тези правомощия, следва да се тълкува, а приложното му поле — да се ограничи, в светлината на съответните правила на международното право<sup>35</sup>. Съдът обаче също така ясно посочва, че предимството на международното право пред разпоредбите на правото на Съюза не се разпростира до първичното право на Съюза, и по-специално до общите принципи на правото на Съюза, част от които са основните права<sup>36</sup>. Следователно нито Съюзът, нито държавите членки (при условие че действат в обхвата на договорите на Съюза) не могат да оправдаят евентуално нарушение на основни права със задължението си да спазват един или повече международни договори или актове.

82. Във всички случаи доводът, че предложеното тук тълкуване на член 54 от КПСШ би направило трудно или дори невъзможно за държавите членки да спазват принципа *parata sunt servanda*, е неправилен поне що се отнася до устава на Интерпол. Издадената от Интерпол червена бюлетина не задължава членовете ѝ при всички положения да задържат издирваното лице или да приемат мерки, ограничаващи придвижването му. Те трябва да уведомят Интерпол и молящата държава, когато издирваното лице се намира на тяхна територия, но всякакви други мерки, включително за ограничаване на свободното движение на това лице, трябва да бъдат приети в съответствие с член 87 от IRDP само доколкото са „допустими съгласно националното

30 Вж. в този смисъл решение от 6 септември 2016 г., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 26).

31 Вж. в този смисъл решения от 13 ноември 2018 г., Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, т. 45) и от 2 април 2020 г., I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, т. 48).

32 Решение от 11 ноември 1981 г., Casati (203/80, EU:C:1981:261, т. 27).

33 Член 3, параграф 2 ДЕС.

34 Вж. в този смисъл решение от 21 януари 2010 г., Комисия/Германия (C-546/07, EU:C:2010:25, т. 42).

35 Вж. в този смисъл решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291 и цитираната съдебна практика).

36 Пак там, точки 307 и 308.



право и приложимите международни договори<sup>37</sup>. Всъщност тази разпоредба посочва и „наблюдението“ на издирваното лице като възможна алтернатива на мерките, ограничаващи придвижването на това лице. Освен това, както бе посочено в точка 27 по-горе, червената бюлетина по никакъв начин не налага на дадена държава задължение да екстрадира лицето, за което е издадена тази бюлетина. За целта е нужно конкретно искане, което не се урежда от правилата на Интерпол.

83. Ето защо считам, че член 54 от КПСШ може да се прилага в случаи, когато дадено лице е осъдено или може да бъде осъдено в трета държава. При условие че приложимостта на принципа *ne bis in idem* е обвързващо установена на хоризонтално равнище от дадена държава членка, този принцип няма да позволи това лице да бъде екстрадирано в друга държава членка за същото деяние. Именно на тази плоскост действат принципът *ne bis in idem* и принципът на взаимно признаване: втората (или третата, или дори четвъртата) държава членка ще бъде длъжна да признае и да приеме факта, че първата държава членка е разгледала искането за екстрадиция, установила е, че действително съществува идентичност между предишна присъда в Съюза и деянието или деянията, за които се иска екстрадиция, и е стигнала до извода, че по отношение на тези деяния се прилага принципът *ne bis in idem*, и на това основание е отхвърлила искането за екстрадиция<sup>38</sup>.

84. От тази гледна точка вече направената преценка за наличието на пречка за екстрадиция, свързана с принципа *ne bis in idem*, от първата сезирана с искането държава членка може би може в крайна сметка да бъде задължителна за всички останали държави членки, сезирани с последващо искане за екстрадиция на същото лице. В този контекст обаче и противно на множеството доводи, изведени от международното право и политиката, които са изтъкнати в настоящия раздел от няколко от встъпилите страни, съществува (разбира се, не пряко) ограничение по отношение на задълженията на държавите членки, произтичащи от двустранните споразумения или международното право. Те със сигурност могат да се приложат, ако държавата членка е фактически първата държава, която на практика следва да разгледа въпроса. Необходимо е просто да се уважи решението по същия въпрос, вече взето от друга държава членка в рамките на Съюза. След като това решение бе било взето и в случай на отхвърляне на искането за екстрадиция, гражданинът на Съюза ще се ползва с „предпазен чадър“ в рамките на Съюза, като този гражданин на Съюза има право свободно да се движи в Съюза, без да се страхува, че ще бъде преследван за същото(ите) деяние(я).

37 Тази разпоредба отразява член 31 от устава на Интерпол, съгласно който членовете на Интерпол „са длъжни да направят всичко в рамките на правомощията си, което е в съответствие със законодателствата на държавите им, за да участват добросъвестно в дейността ѝ“.

38 Вж. пак в този смисъл и скорошното определение на Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Върховен областен съд Франкфурт на Майн, Германия) от 19 май 2020 г., 2 AuslA 3/20, ECLI:DE:OLGHE:2020:0519.2AUSLA3.20.00 (и в NStZ-RR 2020, 288), с което този съд отменя националната заповед за задържане с цел екстрадиция (и отказва екстрадиция в САЩ съгласно двустранно споразумение между Германия и САЩ), поради това че издирваното лице, италиански гражданин, вече е било преследвано за същите деяния като тези в отправеното до Италия искане за екстрадиция, което според OLG Frankfurt заедно с забрана за екстрадиция, свързана с принципа *ne bis in idem*, и в други държави членки, включително Германия, като не позволява на последната държава членка да извърши екстрадиция съгласно двустранното споразумение.

**в) Когато действителното приложение на принципа *ne bis in idem* не е установено в конкретен случай**

85. Съдът нееднократно постановява, че член 54 от КПСШ предполага, че между договарящите страни съществува взаимно доверие в съответните им системи на наказателно правосъдие и че всяка от тях приема прилагането на действащото в другите договарящи страни наказателно право дори когато прилагането на собственото ѝ национално право би довело до различен резултат. Това взаимно доверие налага съответните компетентни органи на втората договаряща държава да приемат окончателното решение, постановено на територията на първата договаряща държава, такова каквото то им е предоставено<sup>39</sup>.

86. Съдът обаче уточнява, че посоченото взаимно доверие би могло да просъществува само ако втората договаряща държава е в състояние да се увери въз основа на представените от първата договаряща държава доказателства, че съответното решение на компетентните органи на първата държава действително е окончателно решение, съдържащо преценка по съществуването на случая<sup>40</sup>.

87. Тези принципи са от особено важни в настоящия случай. Всъщност от преписката по делото, допълнена с полезните уточнения на ВКА и германското правителство, е видно, че към днешна дата не е направена никаква окончателна преценка, а още по-малко *съдебна* преценка, по въпроса дали обвиненията, за които Интерпол е издала червената бюлетина срещу жалбоподателя, се отнасят до същите деяния, за които лицето е осъдено в Мюнхен. Следователно не е преценено с обвързващ акт, че принципът *ne bis in idem* действително е приложим в случая на жалбоподателя в главното производство.

88. Както посочва ВКА в писменото си становище, в разглеждания случай подобна преценка не е била необходима. Предвид гражданството на жалбоподателя, ВКА никога не е предприемала мерки за привеждане в действие на червената бюлетина на територията на Федерална република Германия. Разбирам, че с оглед на забраната за екстрадиция на германските граждани, установена в член 16, параграф 2 от Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland от 23 май 1949 г. (Конституция на Федерална република Германия) в изменената ѝ редакция, подходът на ВКА е такъв винаги когато червената бюлетина се отнася до германски гражданин, който във всеки случай не може да бъде екстрадиран към държава извън Съюза независимо от евентуалната приложимост на принципа *ne bis in idem*.

89. Това обяснява защо във втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали държавите членки могат да изпълнят червена бюлетина, когато друга държава членка е изразила пред Интерпол, а с това и пред останалите членове на Интерпол, своето „*съмнение*“ (в текста на оригиналния език на преюдициалното запитване е използвана думата „Bedenken“) за приложимостта на принципа *ne bis in idem*. Това е отразено в текста на *допълнението* към червената бюлетина, публикувано от Интерпол през 2013 г. Той гласи: „[Националното централно бюро във] Висбаден *счита*, че следва да се приложи забраната за двойно наказване за същото престъпление, тъй като обвиненията, на които се основава червената бюлетина (*sic*), са идентични с престъпление, за което прокуратурата на Мюнхен е водила производство срещу лицето, което е прекратено“<sup>41</sup>.

90. Фактът, че освен един „електронен стикер“, включен в базата данни на Интерпол от национален полицейски служител, никога не е приеман обвързващ акт нито относно идентичността на деянията, нито относно прилагането на принципа *ne bis in idem* към тези деяния, се вижда и от хронологията на събитията: разглежданото постановление на

39 Решение от 29 юни 2016 г., Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, т. 50 и 51 и цитираната съдебна практика).

40 Пак там, точка 52.

41 Курсивът е мой.

прокуратурата е от 2009 г., Интерпол публикува червената бюлетина през 2012 г., а жалбоподателят подава жалба пред запитващата юрисдикция през 2017 г. В преписката по делото няма никакви данни изобщо за производство в Германия или в друга държава — членка на Съюза<sup>42</sup>, в което да е разглеждан и решаван въпросът за възможната приложимост на принципа *ne bis in idem*.

91. Следователно макар, както бе посочено по-горе, абстрактно погледнато, член 54 от КПСШ да е приложим към положение като разглежданото в главното производство, въпросът дали двете разглеждани производства се отнасят до едно и също деяние (все още), не е бил предмет на преценка, а още по-малко на *окончателна* такава, от компетентните органи на Германия или която и да било друга държава — членка на Съюза. Оттук следва, че поне към настоящия момент липсва решение, което с оглед на принципа на взаимно доверие другите държави членки биха могли и трябва да признаят и приемат като равностойно на собствените си решения.

92. При тези обстоятелства ми се струва, че нищо не пречи на държавите членки, различни от Германия, да изпълнят червената бюлетина, издадена от Интерпол по отношение на жалбоподателя. Само изразеното от полицейските органи на държава членка съмнение за приложимостта на принципа *ne bis in idem* няма как да се приравни по смисъла на член 54 от КПСШ с окончателна преценка, че този принцип действително се прилага.

93. Отчитам, че положението на жалбоподателя безспорно е нелеко. Въпреки това правните последици, посочени в предходната част и търсени от жалбоподателя, могат да възникнат само с подходящо решение, постановено в този смисъл. Трябва да има баланс между защитата и безнаказаността. Съдът вече е постановил, че член 54 от КПСШ „не цели да предпази заподозряно лице от вероятността да бъде подложено на последователни разследвания за едно и също деяние в няколко договарящи държави“<sup>43</sup>. Всъщност тази разпоредба трябва да се тълкува „в светлината не само на необходимостта от гарантиране на свободното движение на хора, но и на необходимостта от подпомагане на предотвратяването и борбата с престъпността в рамките на [ПССП]“<sup>44</sup>. В решенията *Petruhhin* и *Pisciotti* Съдът подчерта, че мерките на Съюза, приети в рамките на ПССП, трябва да съгласуват императивите на свободното движение на хора с необходимостта от приемане на подходящи мерки за предотвратяване и борба с престъпността. Така, по-специално мерките на Съюза трябва да имат за цел и *избягване на опасността от безнаказаност* за извършилите престъпление лица<sup>45</sup>.

94. Тези съображения са отразени в процесуалните разпоредби. В КПСШ има конкретна разпоредба, която урежда хипотезата, когато съществуват съмнения за възможността дадено лице, което може да бъде наказателно преследвано в договаряща държава, действително да се ползва от принципа *ne bis in idem* в това отношение. Член 57 от КПСШ гласи: „Когато едно лице е [обвинено] за престъпление в една договаряща страна и компетентните органи на тази договаряща страна имат основание да считат, че обвинението се отнася за същите деяния като тези, за които има окончателна присъда в друга договаряща страна, ако сметат за необходимо, тези органи изискват съответните сведения от компетентните органи на договарящата страна,

42 Такава преценка можеше да бъде извършена например от съдебните органи на държава членка (различна от държавата му по местопребиваване), в която ще се намира жалбоподателят. В зависимост от обстоятелствата можеше да се поиска тези органи да издадат, потвърдят, изменят или отменят ограничителните мерки, поискани или наложени от полицейските органи или прокурора, какъвто е например случаят във фактическата обстановка, описана по-горе в бележка под линия 38.

43 Вж. решение от 29 юни 2016 г., *Kossowski* (C-486/14, EU:C:2016:483, т. 45 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

44 Пак там, точка 47.

45 Вж. съответно решения от 6 септември 2016 г., *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 36 и 37) и от 10 април 2018 г., *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, т. 47). Курсивът е мой.

на чиято територия е произнесена присъдата. Изискваната информация се предава своевременно и се взема под внимание в хода на делото“. В този контекст посочената разпоредба е проявление на принципа за лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

95. Следователно ако има данни, че принципът *ne bis in idem* може да е приложим по отношение на обвиненията, за които Интерпол е издала червена бюлетина срещу гражданин на Съюза, с оглед на член 57 от КПСШ от органите на други държави членки — ако установят, че лицето е на тяхна територия — се очаква следното: i) да предприемат своевременни действия за изясняване на положението и ii) надлежно да отчетат предоставената от другата държава членка информация. Както бе посочено в точка 85 по-горе, Съдът вече е изяснил, че държавите членки трябва да имат възможност да се уверят въз основа на доказателствата, представени от държавата членка, в която лицето е осъдено, че са изпълнени условията за прилагане на принципа *ne bis in idem*.

96. Докато органите на компетентната държава членка не са в състояние да проверят дали принципът *ne bis in idem* се прилага, очевидно те трябва да имат правото да изпълнят червената бюлетина и когато е целесъобразно и необходимо, да ограничат свободното движение на издирваното лице. В правото на Съюза действително няма основание, което да им попречи да се съобразят с националните си правила в тази област или, според случая, с евентуално приложимите международни договори. Въпреки това, щом компетентните органи на държава членка направят тази преценка, евентуално потвърждавайки, че принципът *ne bis in idem* е бил валидно задействан по отношение на определена червена бюлетина, всички други държави членки са обвързани от тази конкретна окончателна преценка.

### г) Междинно заключение (и вътрешна аналогия)

97. С оглед на гореизложеното считам, че член 54 от КПСШ във връзка с член 50 от Хартата и член 21, параграф 1 ДФЕС не допуска държавите членки да изпълнят червена бюлетина, издадена от Интерпол по искане на трета държава, и така да ограничат свободното движение на дадено лице, ако компетентният орган на държава членка се е произнесъл окончателно по практическата приложимост на принципа *ne bis in idem* към конкретните обвинения, за които е била издадена тази бюлетина.

98. Като заключителна бележка под линия относно предложението отговор ще отбележа, че този подход би бил и систематично в съответствие с вътрешни актове на Съюза, уреждащи сходни въпроси, например Директива 2014/41/ЕС относно Европейска заповед за разследване (наричана по-нататък „ЕЗР“) по наказателноправни въпроси<sup>46</sup> или Рамково решение 2002/584/ПВР относно европейската заповед за арест (наричана по-нататък „ЕЗА“) <sup>47</sup>.

99. Съгласно член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2014/41 принципът *ne bis in idem* е едно от основанията за непризнаване или неизпълнение на ЕЗР. В този контекст не бива да се пренебрегва фактът, че ЕЗР могат да бъдат издадени и *преди* наказателното производство да е реално образувано<sup>48</sup>, както и в производства, които не са официално определени като „наказателни“ съгласно националното право<sup>49</sup>. Друг акт, включващ разпоредби, подобни на съдържашите се в Директива 2014/241, е Рамково решение 2002/584. Тези разпоредби показват,

46 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ОВ L 130, 2014 г., стр. 1).

47 Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3), с измененията.

48 Вж. член 4, буква а) от Директива 2014/41.

49 Вж. член 4, букви б)–г) от Директива 2014/41.

че член 54 от КПСШ не може да се тълкува стеснително: законодателят на Съюза не е замислил принципа *ne bis in idem* просто като пречка за предаването на съд на даден гражданин два пъти. Очевидно той има по-широко съдържание. Този принцип трябва най-малкото да не допуска мерки, които — независимо как са определени по националното право — съществено ограничават свободите на лицето (като задържане или задържане под стража) и чието приемане има логическа, функционална и хронологична връзка с наказателния процес дори и в трета държава<sup>50</sup>.

100. На второ място, тези два акта потвърждават също, че за да настъпи блокиращият ефект на принципа *ne bis in idem*, трябва да има окончателно произнасяне относно практическата приложимост на този принцип в конкретния случай. Законодателят на Съюза всъщност възприема подобен подход към изпълнението на ЕЗР. Съгласно съображение 17 от Директива 2014/41 органите на държавите членки могат да откажат да изпълнят ЕЗР, когато това би било в противоречие с принципа *ne bis in idem*. Въпреки това „[п]редвид предварителния характер на производството, което е в основата на ЕЗР, изпълнението ѝ не следва да подлежи на отказ, когато има за цел да се установи дали има евентуален конфликт с принципа *ne bis in idem*“<sup>51</sup>. Очевидно е, че ЕЗР е по-малко ограничителна от мярка, ограничаваща свободата на движение на гражданите, но с основание може да се приеме, че основополагащият принцип изглежда приложим и за хипотезите, уредени в членове 54 и 57 от КПСШ. По същия начин съгласно член 3, точка 2 от Рамково решение 2002/584 прилагането на принципа *ne bis in idem* е един от случаите, в които не се допуска изпълнение на ЕЗА. Въпреки това, докато изпълняващият съдебен орган не вземе решение относно изпълнението на ЕЗА, включително относно евентуалното прилагане на член 3, точка 2 от това рамково решение, заинтересованото лице може съгласно членове 11 и 12 от същото да бъде задържано и задържано под стража<sup>52</sup>.

## 2. По четвъртия и шестия въпрос

101. С четвъртия и шестия си въпрос, които могат да се разгледат заедно, националната юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите на Директива 2016/680 във връзка с член 54 от КПСШ и член 50 от Хартата изключват възможността за по-нататъшно обработване на лични данни, съдържащи се в издадена от Интерпол червена бюлетина, когато принципът *ne bis in idem* се прилага по отношение на обвиненията, за които е издадена бюлетината.

102. Всъщност запитващата юрисдикция иска да се изясни дали при обстоятелства като тези в настоящия случай, след като се определи, че принципът *ne bis in idem* се прилага, държавите членки би трябвало да са длъжни да заличат съдържащите се в червената бюлетина лични данни на издирваното лице и да се въздържат от всякакво по-нататъшно обработване на тези данни. В тази насока тя посочва по-специално член 4, параграф 1, член 7, параграф 3, член 8, параграф 1 и член 16 от Директива 2016/680.

103. Като начало бих искал първо да отбележа, че по изложените в точки 85—92 по-горе причини не е ясно дали принципът *ne bis in idem* действително е приложим в хипотезата по настоящото дело. В разглеждания по делото случай не е приет обвързващ акт по този въпрос. От тази гледна точка всъщност би могло да се твърди, че последващият въпрос, който изхожда

<sup>50</sup> В този контекст, отново извеждайки на преден план системния, по съществото си *a fortiori* довод, вече посочен по-горе в точка 70 от настоящото заключение: наистина би било поразително да се стигне до практическото решение, че в рамките на ПССП, където сътрудничеството по наказателноправни въпроси трябва да бъде подпомагано, улеснявано и безпроблемно, на практика ще се прилагат много по-строги и ограничаващи правила, докато всичко би било възможно от момента, в който се включи трета държава.

<sup>51</sup> Курсивът е мой.

<sup>52</sup> Наистина в решение от 16 ноември 2010 г., Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, т. 40) Съдът посочва, че предвид общата им цел, а именно да се избегне повторно наказателно преследване и повторно осъждане на дадено лице за едни и същи деяния, член 54 от КПСШ и член 3, параграф 2 от Рамково решение 2002/584 трябва да се тълкуват съгласувано.

от разбирането, че принципът *ne bis in idem* е приложим, и има за цел да се установи какво значение трябва да има това за обработването на данните, на този етап е хипотетичен. Ако обаче този принцип е приложим, отговорът, който предлагам на запитващата юрисдикция, би бил следният.

104. Най-напред, случай като разглеждания в главното производство попада в обхвата на Директива 2016/680, определен в член 1, параграф 1 от нея. Обработването от органите на държавите членки на лични данни, съдържащи се в издадени от Интерпол червени бюлетини, се отнася до физическо лице, което може да бъде идентифицирано (издирваното лице), и е насочено към наказателното преследване на това лице за престъпления или за изпълнението на наказания (предвид предназначението на червените бюлетини съгласно член 82 от IRPD).

105. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2016/680 държавите членки трябва по-специално да гарантират, че личните данни са „обработвани законосъобразно и добросъвестно“ (буква а), „събирани за [...] легитимни цели и не се обработват по начин, който е несъвместим с тези цели“ (буква б), и „точни и, при необходимост, поддържани в актуален вид“ (буква г). От своя страна, член 8, параграф 1 от Директивата гласи: „[Д]ържавите членки предвиждат обработването да бъде законосъобразно само ако и доколкото то е необходимо за изпълнението на задача, осъществявана от компетентен орган за целите, определени в член 1, параграф 1, и е въз основа на правото на Съюза или правото на държава членка“.

106. Безспорно е, че условията по член 8, параграф 1 от Директива 2016/680 поначало са изпълнени, когато органите на държавите членки обработват лични данни, съдържащи се в червена бюлетина, с оглед на изпълнението ѝ. Безспорно е също, че така органите на държавите членки действат *въз основа както на правото на Съюза, така и на националното право*. Както пояснява съображение 25 от Директива 2016/680, „[в]сички държави членки участват в [Интерпол]. За да изпълнява мисията си, Интерпол получава, съхранява и обменя лични данни в помощ на компетентните органи с цел предотвратяване и борба с международната престъпност. Поради това е уместно да се засили сътрудничеството между Съюза и Интерпол *чрез насърчаването на ефективен обмен на лични данни*, като същевременно се гарантира спазването на основните права и свободи по отношение на автоматизираното обработване на лични данни. При предаването на лични данни от Съюза на Интерпол и на държави, които имат делегирани членове в Интерпол, следва да се прилага настоящата директива, по-специално разпоредбите относно международното предаване на данни“<sup>53</sup>.

107. Ясно е също, че обработването на данните, съдържащи се в червена бюлетина, е *нужно* за изпълнението на задача, осъществявана от компетентен орган с оглед предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания. Правилата относно въведените от Интерпол бюлетини с цветни кодове са един от стълбовете на системата за взаимопомощ между органите на криминалната полиция, за която е създадена Интерпол. Доколкото позволяват по-бързото и ефикасно установяване на местонахождението на бегълци и евентуално наказателното им преследване, червените бюлетини имат значителен принос за постигането на целта на Съюза да предостави на гражданите си ПССП, в което се приемат подходящи мерки за предотвратяване и борба с престъпленията.

108. Ето защо няма никакво съмнение, че обработването от органите на държавите членки (или органите на Европейския съюз) на личните данни, съдържащи се в издадена от Интерпол червена бюлетина, по принцип е законосъобразно.

<sup>53</sup> Курсивът е мой. Разбирам, че в Германия изпълнението на червена бюлетина намира своето основание по-специално в разпоредбите на *Bundeskriminalamtgesetz* (Закон за Федералната служба за криминална полиция).

109. При това положение основният проблем, изложен от запитващата юрисдикция, е дали този извод е верен дори когато се установи, че издадената за определено физическо лице червена бюлетина се отнася до деяния, за които в рамките на Съюза това лице се ползва от принципа *ne bis in idem*. По-конкретно в такъв случай Директива 2016/680 i) задължава ли органите на държавите членки да заличат личните данни на съответното физическо лице и ii) забранява ли всякакво по-нататъшно обработване на лични данни от тези органи на държавите членки?

110. Според мен отговорът и на двата въпроса е отрицателен.

111. На първо място, наистина съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2016/680, ако се окаже, че са предадени неверни лични данни или че личните данни са предадени незаконосъобразно, получателят се уведомява незабавно. В такъв случай личните данни се коригират или *заличават* или обработването им се ограничава в съответствие с член 16 от тази директива.

112. Обратно на твърдяното от запитващата юрисдикция, фактът, че физическото лице може да се ползва от принципа *ne bis in idem* по отношение на обвиненията, за които е издадена червена бюлетина, обаче не означава, че съдържащите се в тази бюлетина данни са предадени незаконосъобразно. Принципът *ne bis in idem* не може да постави под въпрос верността и точността на данни, като например личната информация, факта, че това лице е издирвано в трета държава за това, че е било обвинено или признато за виновно във връзка с определени престъпления, и че за него е издадена заповед за арест в тази държава. Първоначалното предаване на тези данни също не е незаконосъобразно по изложените по-горе причини.

113. Следователно прилагането на принципа *ne bis in idem* не предоставя на съответното лице правото по член 16 от Директива 2016/680 да поиска заличаване на личните му данни.

114. На второ място, няма основание да се поддържа, че ако принципът *ne bis in idem* е приложим, трябва да се изключи *всякакво* по-нататъшно обработване на личните данни.

115. Член 3, точка 2 от Директивата определя понятието „обработване“ доста широко като „всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на осигуряване на достъп до данните, подреждане или комбинирание, ограничаване, изтриване или унищожаване“. Доводите на жалбоподателя, към които запитващата юрисдикция изглежда е склонна да се присъедини, предполагат, че от момента, в който се установи, че принципът *ne bis in idem* се прилага, нито една от тези операции (освен заличаването) не е възможна.

116. Въпреки това не намирам никакво основание в Директива 2016/680 за подобен извод. Евентуалното „незаконосъобразно наказателно преследване“ не може просто да се приравни на „незаконосъобразно обработване на данни“ по смисъла на Директива 2016/680. Нищо в текста и със сигурност в системата и целта на тази директива не позволява логиката, на която се основава член 54 от КПСШ, да се пренесе в системата за защита на данните, въведена с Директива 2016/680, а запитващата юрисдикция — да започне да преценява въз основа на това дали обработването е законосъобразно. Тези актове имат различна логика и преследват различна цел, с което установяват различен вид правна уредба.

117. Всъщност е точно обратното на поддържаното от запитващата юрисдикция: от разпоредбите на тази директива следва, че по-нататъшното обработване на лични данни не само е законосъобразно, но предвид целта на обработването е и необходимо.

118. Действително някои операции по обработване могат да бъдат необходими — а оттук и разрешени съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2016/680 — за да се гарантира, че задачата, за която данните са събрани (изпълнението на червената бюлетина), се извършва по-специално „законосъобразно и добросъвестно“.

119. Както подчертават Комисията и няколко правителства, може да е необходимо известно по-нататъшно обработване на данните (като консултиране, адаптиране, разкриване и разпространяване), за да се избегне възможността на лицето, за което е издадена червената бюлетина, неправомерно да бъдат наложени наказателни мерки в държавите членки или, ако такива мерки са били приети — да се осигури бързото премахване на тези мерки.

120. Също така може да е необходимо известно адаптиране и съхранение на данните, за да се избегне в бъдеще възможността на дадено лице (отново) да бъдат наложени евентуални незаконосъобразни мерки за деяния, за които се прилага принципът *ne bis in idem*. Например, както бе посочено в точка 38 по-горе, в настоящия случай не може да се изключи възможността Съединените американски щати в бъдеще да поискат от Интерпол да издаде червена бюлетина пак за същите деяния. Бих добавил, че за някои престъпления не е немислимо да се допусне възможността да бъде издадена червена бюлетина за едни и същи деяния по искане на няколко държави.

121. Следователно именно прилагането на принципа *ne bis in idem* в конкретен случай може да породи необходимост от по-нататъшно обработване на съдържащите се в червената бюлетина лични данни. Трябва да се отбележи, че това по-нататъшно обработване се извършва не само в интерес на органите на държавите членки, но и (а може би дори най-вече) в интерес на лицето, за което се отнася червената бюлетина. Ако се приеме обратното и всички данни трябва да бъдат заличени веднага щом се задейства принципът *ne bis in idem*, последиците могат да бъдат доста странни: законно наложената продължителност на паметта на националните полицейски органи ще стане като на рибката Дори (която все още търси Немо<sup>54</sup>), в резултат на което издирваното лице ще бъде принудено — в едно доста злочесто повторение на „Омагьосания ден“ на Бил Мъри<sup>55</sup> — отново и отново да изтъква и доказва осигурената с принципа *ne bis in idem* защита по отношение на въпросните обвинения за извършени престъпления.

122. Освен това някои допълнителни операции по обработване на данни могат да бъдат разрешени и по силата на член 4, параграф 2 от Директива 2016/680 — разпоредба, която не е спомената в акта за преюдициално запитване. Тази разпоредба разрешава при определени обстоятелства обработването на лични данни „за която и да е от целите, посочени в член 1, параграф 1, различна от целта, за която личните данни са събрани“<sup>56</sup>. Това означава, че при спазване на определени условия данните, събрани с цел изпълнението на червената бюлетина, могат да бъдат обработвани (например организирани, съхранявани и архивирани) и когато това е необходимо за преследване на *други цели*, разрешени от Директивата<sup>57</sup>.

123. Ето защо и текстът, и логиката на Директива 2016/680 не подкрепят тълкуване в смисъл, че всякакво по-нататъшно обработване е забранено *per se*. Все пак видно е, че по-нататъшното обработване на лични данни трябва винаги да се извършва в съответствие с изискванията на Директива 2016/680, която остава напълно приложима към разглеждания случай.

<sup>54</sup> „Търсенето на Немо“ (2003 г.), режисьори: Андрю Стантън и Лий Ънкрич (Pixar и Walt Disney).

<sup>55</sup> „Омагьосан ден“ (1993 г.), режисьор: Харолд Реймис (Columbia Pictures).

<sup>56</sup> Курсивът е мой.

<sup>57</sup> Освен това съгласно член 4, параграф 3 от Директива 2016/680 обработването може да включва и „архивиране в обществен интерес, използване за научни, статистически или исторически цели съгласно посоченото в член 1, параграф 1, при прилагането на подходящи гаранции за правата и свободите на субектите на данните“.



124. По-специално споделям становищата на германското правителство и на правителството на Обединеното кралство в смисъл, че от определящо значение е да се установи дали предвид конкретните обстоятелства по-нататъшното обработване може да се счита за „необходимо“ по смисъла на член 4 и член 8, параграф 1 от Директива 2016/680. Просто казано, оттук възниква въпросът дали дадена операция по обработване може да е наложителна с оглед на факта, че лицето се ползва от принципа *ne bis in idem*.

125. Например продължаващото съхранение на данните с указание, че лицето не може да бъде наказателно преследвано за тези деяния поради прилагането на принципа *ne bis in idem*, вероятно може да се счита за „необходимо“, докато това може да не е така за по-нататъшното разпространение на информация до полицейските органи, че това лице се издирва въз основа на червена бюлетина. Безспорно такава преценка може да се извърши само за всеки отделен случай, взимайки предвид всички релевантни обстоятелства.

126. В този контекст може да се отбележи, че съгласно член 4, параграф 4 от Директива 2016/680 администраторът трябва да докаже спазването на критерия за необходимост. Освен това следва да се напомни, че субектът на данните има някои права, предоставени му с членове 12—18 от Директивата.

127. Например мога да си представя, че на лицето, за което е издадена червена бюлетина, може да се признае правото да иска от органите на държавите членки да допълнят или актуализират в своите бази данни данните, съдържащи се в червената бюлетина, като евентуално добавят указание, че в рамките на Съюза това лице вече е било съдено и оправдано или осъдено за тези деяния. Всъщност съгласно член 4, параграф 1, буква г) от Директива 2016/680 държавите членки трябва да гарантират, че личните данни са „точни и, при необходимост, поддържани в актуален вид“. За целта член 16, параграф 1 от Директива 2016/680 предоставя на субекта на данните по-специално „право да поиска непълните лични данни да бъдат попълнени“. Трябва обаче да се посочи, че в рамките на настоящото дело подобен сценарий е донякъде хипотетичен, предвид факта че приложимостта на принципа *ne bis in idem* към положението на жалбоподателя изглежда не е установено от нито един компетентен орган на държава членка.

128. С оглед на гореизложеното считам, че разпоредбите на Директива 2016/680 във връзка с член 54 от КПСШ и член 50 от Хартата допускат по-нататъшното обработване на лични данни, съдържащи се в издадена от Интерпол червена бюлетина, дори ако принципът *ne bis in idem* се прилага по отношение на обвиненията, за които е издадена тази бюлетина, стига обработването да се извършва в съответствие с предвидените в тази директива правила.

### **3. По петия въпрос**

129. С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали международна организация като Интерпол има адекватно ниво на защита на данните по смисъла на Директива 2016/680, когато липсва решение относно адекватното ниво на защита на личните данни по член 36 от тази директива и/или не са налице подходящи гаранции по член 37 от посочената директива.

130. Отговорът на този въпрос, предвид неговата формулировка, би бил доста лесен. В тази насока разпоредбите на Директива 2016/680 са ясни: международна организация няма адекватно ниво на защита на данните по смисъла на Директива 2016/680, когато липсва решение относно адекватното ниво на защита на личните данни по член 36 от тази директива и не са налице подходящи гаранции по член 37 от посочената директива, освен ако е приложимо някое от изключенията по член 38 от тази директива.

131. Все пак подозирам, че толкова абстрактен и общ отговор, с който на запитващата юрисдикция просто се указва връзката между различните разпоредби на глава V от Директива 2016/680, не е това, което запитващата юрисдикция желае да получи.

132. Това впечатление се потвърждава от акта за преюдициално запитване. Запитващата юрисдикция посочва, че ако в случай като разглеждания по главното производство Интерпол не гарантира, че поради приложимостта на принципа *ne bis in idem* съдържащите се в червената бюлетина лични данни ще бъдат надлежно заличени или коригирани, биха могли да се породят съмнения дали правилата на Интерпол за защита на данните са адекватни с оглед на Директива 2016/680. Според запитващата юрисдикция в крайна сметка това води до въпроса дали държавите членки трябва да се откажат от сътрудничество с Интерпол.

133. В тази насока запитващата юрисдикция цитира съображение 64 от Директива 2016/680, съгласно което „[к]огато лични данни се предават от Съюза на администратори, обработващи лични данни или други получатели в трети държави или международни организации, нивото на защита на физическите лица, предвидено в Съюза [...], не следва да бъде застрашено“. Тя посочва, че обратният случай — на предаване на данни от трета държава или международна организация на държавите — членки на Съюза, не е изрично уреден в Директива 2016/680. Според запитващата юрисдикция обаче трябва да се приложат същите принципи.

134. Донякъде съм объркан от тези изявления. С петия си въпрос запитващата юрисдикция, изглежда, иска от Съда да потвърди тезата ѝ, че Интерпол *няма* адекватно ниво на защита на данните съгласно Директива 2016/680, тъй като липсва решение относно адекватното ниво на защита на личните данни и не са налице подходящи гаранции.

135. Не само не съм убеден в постановката, на която този въпрос се основава, но и, по-важно, не виждам защо изобщо се поставя този въпрос в контекста на настоящото производство.

136. На първо място, запитващата юрисдикция счита, че Директива 2016/680 съдържа нормативна празнота, тъй като тя не урежда (обратното) предаване на лични данни от международни организации към Съюза и държавите членки. За мен обаче наличието на такава празнота съвсем не е очевидно. Законодателят на Съюза урежда предаването на лични данни от Съюза към трети лица (независимо дали става въпрос за международна организация или за трета държава), за да гарантира, че след като напуснат „виртуалното пространство“ на Съюза, тези данни ще продължат да бъдат обработвани по равностойни стандарти. Хипотезата на предаване на лични данни от трето лице на Съюза обаче естествено е различна. След като тези данни влязат във „виртуалното пространство“ на Съюза, всяко обработване трябва да спазва всички релевантни правила на Съюза. Ето защо в тези случаи съответно може да няма нужда от правила като посочените в членове 36—38 от Директива 2016/680. Съюзът също така няма интерес (а още по-малко правомощие) да задължава трети лица да обработват лични данни, които не са от Съюза, в съответствие с правила, равностойни на неговите собствени правила.

137. На второ място, и по-важното е, че също така не виждам как отговорът на този въпрос от Съда би бил необходим, за да се произнесе запитващата юрисдикция по разглежданото от нея дело. Настоящото дело се отнася не до предаването на данни от държавите — членки на Съюза, на Интерпол, а до обратната хипотеза. Въпросът, който се поставя по същество по настоящото дело, е какво могат и какво не могат да правят държавите — членки на Съюза, съгласно Директива 2016/680, когато *получат* данни от Интерпол относно лице, за което може да е приложим принципът *ne bis in idem*.

138. Следователно последиците, които биха произтекли от (хипотетичното) констатиране от Съда, че правилата на Интерпол за защита на данните са неподходящи, не би повлияла по никакъв начин на конкретното положение на жалбоподателя. Това ме кара да приема, както много от встъпилите страни, представили становище по настоящото производство, че петият въпрос е явно недопустим.

## V. Заключение

139. Предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд Висбаден, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

- Член 54 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници във връзка с член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с член 21, параграф 1 ДФЕС не допуска държавите членки да изпълнят червена бюлетина, издадена от Интерпол по искане на трета държава, и така да ограничат свободното движение на дадено лице, ако компетентен орган на държава членка се е произнесъл окончателно по практическата приложимост на принципа *ne bis in idem* към конкретните обвинения, за които е била издадена тази бюлетина.
- Разпоредбите на 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, във връзка с член 54 от КПСШ и член 50 от Хартата на основните права, допускат по-нататъшното обработване на лични данни, съдържащи се в издадена от Интерпол червена бюлетина, дори ако принципът *ne bis in idem* се прилага по отношение на обвиненията, за които е издадена тази бюлетина, стига обработването да се извършва в съответствие с предвидените в тази директива правила.
- Петият преюдициален въпрос е недопустим.