



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 15 юни 2023 година¹

Дело C-333/22

**Ligue des droits humains ASBL,
ВА
срещу
Organe de contrôle de l'information policière**

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия)

„Преюдициално запитване — Защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни по наказателноправни въпроси — Управняване на правата на субекта на данни чрез компетентния надзорен орган — Проверка от този орган дали обработването на личните данни на субекта на данни е законосъобразно — Право на ефективна съдебна защита срещу надзорния орган“

1. Директива (ЕС) 2016/680², по-известна като „Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните“, установява специални правила относно защитата на личните данни и свободното движение на лични данни в областите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество и по същество отразява „специфичното естество на тези области“³. Директива 2016/680 преследва две политически цели. От една страна, тя цели да допринесе за изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП)⁴, като улесни свободното движение на лични данни между компетентните органи за целите на правоприлагането⁵. От друга страна, целта ѝ е да гарантира високо равнище на защита на личните данни. Правното ѝ основание е член 16, параграф 2 ДФЕС, който възлага на законодателя на Съюза да определи правила относно защитата на личните данни.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 2016 г., стр. 89).

³ Съображение 10 от Директива 2016/680.

⁴ Съображение 2 от Директива 2016/680.

⁵ Съображение 4 от Директива 2016/680.

2. „Съвместяването“ на тези две политически цели, преследвани с Директива 2016/680, обаче остава трудна задача⁶. Настоящото дело дава възможност на Съда да разгледа конкретен пример за балансиране на правоприлагането и защитата на данните в контекста на упражняването от субектите на данни на техните права. Директивата укрепва правата на субектите на данни в сравнение с предишния режим по Рамково решение 2008/977/ПВР⁷. Това укрепване се отнася по-конкретно до признаването на правото на пряк достъп на субекта на данните, което е съществен елемент от основното право на защита на данните. Както се отбелязва в научната литература, правата на субектите на данни в областта на правоприлагането са „основен инструмент срещу асиметриите на информационните правомощия и незаконните операции по обработване“⁸. Поради това е важно да се гарантира, че тези права могат да бъдат упражнявани ефективно.

I. Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2016/680

3. Член 3 от Директива 2016/680 съдържа следните определения:

„8) „администратор“ означава компетентният орган, който сам или съвместно с други органи определя целите и средствата за обработването на лични данни; когато целите и средствата за това обработване се определят от правото на Съюза или правото на държава членка, администраторът или специалните критерии за неговото определяне могат да бъдат установени в правото на Съюза или в правото на държавата членка;

[...]

15) „надзорен орган“ означава независим публичен орган, създаден от държава членка съгласно член 41“.

⁶ *Brewczynska, M.* A critical reflection on the material scope of the application of the Law Enforcement Directive and its boundaries with the General Data Protection Law. — In: Kosta, E., Leenes, R. et Kamara, I. (eds.). *Research Handbook on EU data protection law*, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 105.

⁷ Рамково решение от 27 ноември 2008 година относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 350, 2008 г., стр. 60).

⁸ *Vogiatzoglou, P., Marquenie, T.* Assessment of the Implementation of the Law Enforcement Directive. — Study requested by the LIBE Committee, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November 2022, p. 54 (наричана по-нататък „Анализ на прилагането на Директивата относно правоприлагането“).

4. Глава III от Директива 2016/680 е озаглавена „Права на субекта на данни“. В тази глава член 13 („Информация, до която се осигурява достъп или която се предоставя на субекта на данните“) предвижда в параграфи 3 и 4:

„3. Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, които забавят, ограничават или водят до пропускане на предоставянето на информация на субекта на данните съгласно параграф 2, до такава степен и за толкова време, за колкото тази мярка е необходима и пропорционална в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице, за да:

- a) се избегне възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или процедури;
- б) не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания;
- в) се защити обществената сигурност;
- г) се защити националната сигурност;
- д) се защитят правата и свободите на други лица.

4. Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, за да определят категориите обработване, които могат изцяло или частично да попадат в обхвата на всяка една от буквите на параграф 3“.

5. Член 14 („Право на достъп на субекта на данни“) от Директива 2016/680 гласи:

„При спазване на член 15 държавите членки предвиждат право за субекта на данните да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, които го засягат, и ако случаят е такъв, да получи достъп до личните данни и следната информация:

[...]“.

6. Съгласно член 15 („Ограничения на правото на достъп“) от Директива 2016/680:

„1. Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, които ограничават изцяло или частично правото на достъп на субекта на данните, до степен и срок, при които такова частично или пълно ограничаване представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице, за да:

- a) се избегне възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или процедури;
- б) не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания;

в) се защити обществената сигурност;

г) се защити националната сигурност;

д) се защитят правата и свободите на други лица.

2. Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, за да определят категориите обработване, които могат изцяло или частично да попадат в обхвата на параграф 1, букви а)–д).

3. В случаите, посочени в параграфи 1 и 2, държавите членки предвиждат администраторът да информира без излишно забавяне в писмена форма субекта на данните за всеки отказ на достъп или ограничаване на достъпа и за причините за отказа или ограничаването. Тази информация може да бъде пропусната, когато предоставянето на такава информация би възпрепятствало постигането на някоя от целите, посочени в параграф 1. Държавите членки предвиждат администраторът да информира субекта на данните за възможността за подаване на жалба до надзорен орган или за търсене на защита по съдебен ред.

4. Държавите членки предвиждат администраторът да документира фактическите или правните основания, на които се основава решението. Тази информация се предоставя на надзорните органи“.

7. Член 16 („Право на коригиране или изтриване на лични данни и ограничаване на обработването“) от Директива 2016/680 предвижда в параграф 4:

„Държавите членки предвиждат администраторът да информира в писмена форма субекта на данните за всеки отказ за коригиране или изтриване на лични данни, или ограничаване на обработването и за причините за отказа. Държавите членки могат да приемат законодателни мерки, които ограничават изцяло или частично задължението за предоставяне на такава информация, в степен, при която такова ограничаване представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице, за да:

а) се избегне възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или процедури;

б) не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания;

в) се защити обществената сигурност;

г) се защити националната сигурност;

д) се защитят правата и свободите на други лица.

Държавите членки предвиждат администраторът да информира субекта на данните за възможността за подаване на жалба до надзорен орган и за търсене на защита по съдебен ред“.

8. Член 17 („Упражняване на правата от субекта на данните и проверка от надзорния орган“) от Директива 2016/680 гласи:

„1. В случаите, посочени в член 13, параграф 3, член 15, параграф 3 и член 16, параграф 4, държавите членки приемат мерки, които предвиждат правата на субекта на данните да могат да бъдат упражнявани и чрез компетентния надзорен орган.

2. Държавите членки предвиждат администраторът да информира субекта на данните за възможността да упражни правата си чрез надзорния орган съгласно параграф 1.

3. Когато е упражнено правото по параграф 1, надзорният орган информира субекта на данните най-малко за това, че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед. Надзорният орган също така информира субекта на данните за неговото право да потърси защита по съдебен ред“.

Белгийското право

9. Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (Закон за защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни, Белгия) от 30 юли 2018 г. (Moniteur belge от 5 септември 2018 г., стр. 68616) (наричан по-нататък „ЗЗЛД“) транспонира Директива 2016/680 в белгийското право. В дял 2, глава III от ЗЗЛД са уредени правата на субекта на данни, които по същество са правото на информация, правото на достъп до данните и правото на коригиране на данните.

10. Член 42 от ЗЗЛД предвижда:

„Искането за упражняване на правата, посочени в настоящата глава по отношение на полицейските служби [...] или на Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (Обща инспекция на федералната полиция и на местната полиция), се отправя до надзорния орган по член 71.

В случаите по член 37, параграф 2, член 38, параграф 2, член 39, параграф 4 и член 62, параграф 1 надзорният орган, посочен в член 71, информира субекта на данните само за това, че са извършени необходимите проверки.

Независимо от предвиденото в алинея 2 надзорният орган по член 71 може да съобщи на субекта на данните определена съпътстваща информация.

След получаване на становище от надзорния орган по член 71 кралят определя категорията съпътстваща информация, която този орган може да съобщи на субекта на данните“.

11. Запитващата юрисдикция уточнява, че „съпътстващата информация“, която Органът за контрол на полицейската информационна система може да съобщи на субекта на данните, все още не е уточнена с кралски указ, предвиден в член 42, четвърто изречение от ЗЗЛД.

12. Член 71 от ЗЗЛД предвижда:

„1. Към Камарата на представителите се създава независим орган за контрол на полицейската информационна система, наречен Organe de contrôle de l'information policière (Орган за контрол на полицейската информационна система, Белгия).

[...]

на който е възложено: 1. да осъществява надзор за прилагането на настоящия дял. [...]“.

13. Глава 1 от дял 5 от ЗЗД е озаглавена „Искове за преустановяване на нарушение“ и член 209 от нея гласи:

„Без да се изключва всяко друго съдебно, административно или извънсъдебно средство за защита, в рамките на приравнено на обезпечително производство председателят на първоинстанционния съд установява, че е налице обработване, което представлява нарушение на законовите или подзаконовите разпоредби относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на техните лични данни, и разпорежда преустановяването му.

В рамките на приравнено на обезпечително производство председателят на първоинстанционния съд разглежда всяко искане относно правото, предоставено от или по силата на закона за получаване на информация за лични данни и всяко искане за коригиране, заличаване или забрана за използване на всякакви неточни лични данни или като се има предвид целта на обработването, непълни или ирелевантни или чието записване, предоставяне или съхраняване са забранени, или срещу чието обработване субектът на данните е възразил, или които са били съхранявани след изтичане на разрешения срок“.

14. Член 240 от ЗЗД предвижда, че Органът за контрол на полицейската информационна система:

„4. разглежда жалби по административен ред, извършва разследване относно предмета на тези жалби в рамките на необходимото и уведомява техния подател за хода и за резултата от разследването в разумен срок, по-специално дали е необходимо допълнително разследване или съгласуване с друг надзорен орган [...]“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

15. През 2016 г. ВА желае да участва в монтирането и демонтирането на инсталациите за десетото издание на „Европейски дни на развитието“ в Брюксел (Белгия). За целта той е трябвало да се сдобие с „одобрение за достъп“.

16. С писмо от 22 юни 2016 г. Autorité nationale de sécurité (Национален орган за сигурност, Белгия) отказва да издаде изискваното одобрение за достъп. Той посочва, че от данните, предоставени на този орган, става ясно, че заинтересованото лице е участвало в 10 демонстрации в периода от 2007 г. до 2016 г., което е пречка за издаването на одобрение за достъп. ВА не оспорва това решение на Националния орган за сигурност.

17. ЗЗД, с който се създава Органът за контрол на полицейската информационна система, влиза в сила на 5 септември 2018 г.

18. На 4 февруари 2020 г. правният съветник на ВА иска от Органа за контрол на полицейската информационна система да идентифицира администраторите на данните, отговорни за разглежданото обработване, и да им разпорежи да предоставят на ВА достъп до цялата касаеща го информация.

19. С имейл от 6 февруари 2020 г. Органът за контрол на полицейската информационна система отговаря, че ВА има само право на непряк достъп, като същевременно уверява, че ще извърши проверка на личните данни на ВА, за да гарантира законосъобразността на евентуално обработване на тези данни в Banque de données nationale générale (BNG, Обща национална база данни, Белгия). Този орган уточнява, че е компетентен да разпорежи на полицията, ако е необходимо, да заличи или да измени данни, и че след като бъде извършен контролът, ВА ще бъде уведомен, че „са били извършени необходимите проверки“.

20. На 22 юни 2020 г. Органът за контрол на полицейската информационна система пише:

„[...] В съответствие с член 42 от [ЗЗЛД] Ви уведомявам, че Органът за контрол извърши необходимите проверки.

Това означава, че личните данни на Вашия клиент бяха проверени в полицейските бази данни, за да се гарантира законосъобразността на евентуално обработване.

Ако е било необходимо, личните данни са били изменени или заличени.

Както Ви обясних в електронното си писмо от 2 юни тази година, член 42 от ЗЗЛД не позволява на Органа за контрол да предоставя повече информация“.

21. На 2 септември 2020 г. жалбоподателите по главното производство — ВА и Ligue des droits humains — предявяват иск срещу Органа за контрол на полицейската информационна система пред председателя на Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Френскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия) на основание член 209, второ изречение от ЗЗЛД. Те молят искът им срещу надзорния орган да бъде обявен за допустим. При условията на евентуалност отправят запитване до съда дали член 42 от ЗЗЛД противоречи на член 47, параграф 4 и член 17, параграф 3 от Директива 2016/680. В тази насока ВА и Ligue des droits humains твърдят, че член 42 от ЗЗЛД не предвижда защита по съдебен ред срещу решенията на независимия надзорен орган, както и не задължава този орган да информира субекта на данните за правото му да потърси защита по съдебен ред.

22. Що се отнася до иска им по същество, ищите в първоинстанционното производство са поискали достъп до всички лични данни, отнасящи се до ВА, както и да се разпорежи на Органа за контрол на полицейската информационна система да идентифицира администраторите на данните и всички лица, които евентуално са получили тези данни. При условията на евентуалност те по същество искат да се отправи запитване до Съда на ЕС, за да се установи дали член 42, параграф 2 от ЗЗЛД е съвместим с членове 14, 15 и 17 от Директива 2016/680, във връзка с членове 8 и 47 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). В този аспект те изтъкват, че член 42, параграф 2 от ЗЗЛД предвижда общо и систематично дерогиране на правото на достъп до лични данни.

23. С определение от 17 май 2021 г. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Френскоезичен първоинстанционен съд Брюксел) обявява, че не е компетентен да разгледа предявения иск.

24. С жалба от 15 юни 2021 г. делото по главното производство е отнесено пред Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия). Жалбоподателите по същество повтарят оплакванията си по отношение на член 42, параграф 2 от ЗЗЛД и направените от тях искания в първоинстанционното производство.

25. Органът за контрол на полицейската информационна система смята, че жалбата трябва да бъде отхвърлена.

26. Запитващата юрисдикция отбелязва, че според белгийското право за обработваните от полицейските служби данни се прилага специален набор от правила. Съгласно член 42 от ЗЗЛД всички искания, основани на права, свързани с тези лични данни, трябва да се отправят до Органа за контрол на полицейската информационна система. Този орган само уведомява субекта на данните, че „са били извършени необходимите проверки“.

27. Запитващата юрисдикция посочва, че член 17, параграф 3 от Директива 2016/680 не е транспониран правилно във вътрешното право. Първо, член 42 от Закона за защита на личните данни не предвижда надзорният орган да информира субекта на данните за правото му да потърси защита по съдебен ред. Второ, ЗЗЛД не предвижда възможност за защита по съдебен ред срещу Органа за контрол на полицейската информационна система.

28. В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, първо, че предвиденото в член 240 от ЗЗЛД средство за защита, което позволява на субекта на данните да подаде жалба до надзорния орган, трябва да се упражни срещу администратора.

29. Второ, искът за преустановяване на нарушение, предвиден в член 209 и сл. от ЗЗЛД, не предоставя на ВА ефективно средство за защита срещу Органа за контрол на полицейската информационна система. В тази насока запитващата юрисдикция уточнява, че от тези разпоредби следва, първо, че искът трябва да бъде предявен срещу администратора. Следователно ВА не може да предяви иск срещу Органа за контрол на полицейската информационна система. Второ, член 42 от ЗЗЛД не дава възможност на ВА да предяви такъв иск срещу администратора, тъй като упражняването на правата му е възложено на Органа за контрол на полицейската информационна система. Трето, много кратката информация, предоставена от Органа за контрол на полицейската информационна система съгласно член 42 от ЗЗЛД, не дава възможност нито на ВА, нито на съда при последващ контрол да установи дали Органът за контрол на полицейската информационна система е упражнил правилно правата на ВА.

30. На последно място, макар искът за преустановяване на нарушението да е уреден със ЗЗЛД, „[б]ез да се изключва всяко друго съдебно, административно или извънсъдебно средство за защита“ и без да се ограничава „компетентността на първоинстанционния съд и на председателя на първоинстанционния съд в рамките на обезпечително производство“ (членове 209 и 219 от ЗЗЛД), според запитващата юрисдикция всяко друго средство за защита, което ВА би могъл да упражни, би срещнало същите препятствия.

31. При тези обстоятелства Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Изискват ли член 47 и член 8, параграф 3 от [Хартата] да се предвиди съдебна защита срещу независим надзорен орган като Органа за контрол на полицейската информационна система, когато той упражнява правата на субекта на данни по отношение на администратора?
- 2) Съответства ли член 17 от Директива 2016/680 на член 47 и на член 8, параграф 3 от [Хартата], както са тълкувани от Съда на ЕС, доколкото задължава надзорния орган — който упражнява правата на субекта на данни спрямо администратора — само да информира това лице, „че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед“ и „за неговото право да потърси защита по съдебен ред“, въпреки че подобна информация не позволява никакъв контрол a posteriori върху действията и преценката на надзорния орган с оглед на личните данни на субекта на данни и на възложените на администратора задължения?“.

32. Писмени становища са представени от жалбоподателите по главното производство, белгийското правителство, Чешката република, Европейската комисия и Европейския парламент. Съдът отправя писмено няколко въпроса до белгийското правителство за писмен отговор. Това правителство представя отговор на 13 март 2023 г. Жалбоподателите и ответникът по главното производство, френското правителство и Европейската комисия и Европейският парламент участват в съдебното заседание, проведено на 29 март 2023 г.

II. Анализ

Предварителни бележки

33. Преюдициалните въпроси се отнасят по същество до съдебния контрол върху действието на надзорен орган, както и до неговия обхват и ефективност в случаите, когато този орган упражнява правата на субекта на данни от негово име, т.е. когато тези права се упражняват непряко. Запитващата юрисдикция не поставя под въпрос по същество самата структура на белгийския режим на непряк достъп на субектите на данни. Правото на ефективни правни средства за защита обаче задължително се засяга от система, при която достъпът на субектите на данни е практически невъзможен или прекомерно труден. Ето защо е важно, като предварителен въпрос, да опиша накратко структурата на правата на субектите на данни съгласно Директива 2016/680, преди да разгледам как белгийският режим на непряк достъп се вписва в тази структура.

a) Правата на субектите на данни съгласно Директива 2016/680 и ограничения на тези права

34. Правото на достъп до събраните данни и правото на коригиране на данните са съществен елемент от правото на защита на личните данни, закрепено в член 8, параграф 2 от Хартата. По принцип правото на достъп има две основни цели, а именно „повишаване на прозрачността и улесняване на контрола“⁹. Всъщност, както се посочва в научната

⁹ *Zanfir-Fortuna*, G. Article 15. Right of access by the data subject. — In: Kuner, C, Bygrave, L. et Docksey, C. (eds.). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 452.

литература, то повишава прозрачността, тъй като осигурява „второ, по-дълбоко и по-подробно ниво на информация, която субектът на данните може да получи“¹⁰. Правото на достъп улеснява контрола, тъй като е предпоставка за упражняването на други права, а именно правото на коригиране или изтриване на лични данни или на търсене на защита по съдебен ред¹¹.

35. От съображение 7 от Директива 2016/680 следва, че тази директива има за цел да постигне ефективна защита на личните данни навсякъде в Съюза, което изисква укрепване на правата на субектите на данни и на задълженията на обработващите лични данни, както и на правомощията за наблюдение и гарантиране на спазването на правилата за защита на личните данни в държавите членки. Това е важна стъпка напред спрямо предишния режим по Рамково решение 2008/977. Приложното поле на това рамково решение се ограничаваше до трансграничното обработване на данни. Освен това то отразяваше „особеностите на „стълбовата“ структура на ЕС преди Лисабон“¹² и оставяше „на държавите членки голяма свобода на действие“¹³. В сравнение с този по-ранен режим, глава III от Директива 2016/680 предвижда „нова архитектура на правата на субектите на данни, като принципът е, че те имат право на информация, достъп, коригиране, изтриване или ограничаване на обработването, освен ако тези права не са ограничени“¹⁴.

36. По-конкретно, член 13 от Директива 2016/680 предвижда, че администраторите трябва да предоставят определена информация на субектите на данни („право на информация“). Член 14 установява, че субектът на данни има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, които го засягат, и ако случаят е такъв, да получи достъп до личните данни и конкретна информация („право на достъп“). Член 16 предвижда, че субектът на данните има право да поиска администраторът да коригира неточните лични данни, свързани с него, както и право на изтриване на личните данни или, когато е приложимо, на ограничаване на обработването („право на коригиране, изтриване или ограничаване на обработването“). По принцип субектът на данните може да упражнява правата си *пряко*.

37. Директива 2016/680 позволява на държавите членки да приемат законодателни мерки, които ограничават изцяло или частично правата на субектите на данни при условията, предвидени в член 13, параграф 3, член 15 и член 16, параграф 4 от Директива 2016/680. По същество такива мерки са допустими „до такава степен и за толкова време“, за колкото „тази мярка е необходима и пропорционална в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице“, за да се съхрани определена цел от обществен интерес, а именно да се избегне възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или

¹⁰ Пак там.

¹¹ *Kranenborg*, Н. Article 8 — Protection of personal data' in Peers, S. et al. (eds.). The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary. Hart Publishing, 2021, p. 272, paragraph 08.171. Вж. решения от 7 май 2009 г., *Rijkeboer* (C-553/07, EU:C:2009:293, т. 51 и 52), и от 20 декември 2017 г., *Nowak* (C-434/16, EU:C:2017:994, т. 57).

¹² Работен документ на службите на Комисията, Обобщение на оценката на въздействието, 25.1.2012 г., SEC(2012) 73 окончателен, стр. 3.

¹³ Предложение на Европейската комисия за директива на Европейския парламент и на Съвета 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 наказателни санкции и относно свободното движение на такива данни, COM(2012)10 окончателен, 25.1.2012 г. (наричано по-нататък „предложението на Комисията за Директива относно правоприлагането“), стр. 2.

¹⁴ Работна група за защита на личните данни по член 29, Становище относно някои ключови въпроси във връзка с Директива (ЕС) 2016/680 относно правоприлагането, 29 ноември 2017 г., 17/EN WP 258 (наричано по-нататък „становището на работната група по член 29 относно Директива 2016/680“), стр. 24 (курсивът е мой).

процедури, да не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, да се защити обществената сигурност или националната сигурност или да се защитят правата и свободите на други лица. Съгласно член 13, параграф 4 и член 15, параграф 2 от Директива 2016/680 държавите членки могат да приемат законодателни мерки, за да определят категориите обработване, които могат изцяло или частично да попадат в обхвата на някоя от тези цели.

38. В случаите на ограничаване на правото на достъп администраторът трябва да информира без излишно забавяне в писмена форма субекта на данните, съгласно член 15, параграф 3 от Директива 2016/680, за всеки отказ на достъп или ограничаване на достъпа и за причините за отказа или ограничаването. Тази информация може да бъде пропусната, когато предоставянето ѝ би възпрепятствало постигането на някоя от целите от обществен интерес, посочени в член 15, параграф 1 от Директивата. Администраторът трябва да информира субекта на данните за възможността за подаване на жалба до надзорен орган или за търсене на защита по съдебен ред. Освен това съгласно член 15, параграф 4 от Директива 2016/680, когато правото на достъп е ограничено или отказано, администраторът трябва да документира фактическите или правните основания, на които се основава решението, и да предостави тази информация на надзорните органи.

39. От установената в глава III от Директива 2016/680 структура на правата на субекта на данни следва, че *общото правило* е, че в областта на правоприлагането субектите на данни имат права на защита на своите данни и могат пряко да упражняват тези права. Всяко ограничаване на тези права е изключение. Съгласно постоянната съдебна практика изключенията от общо правило трябва да се тълкуват ограничително¹⁵. Освен това съществуват предели за ограниченията, отнасящи се до *задължението да се посочат мотиви* за наложените ограничения и да се информира субектът на данните за тях. Тази информация може да бъде пропусната само по *изключение*.

40. Същата взаимовръзка между правило и изключение се прилага и към предоставената на държавите членки възможност да определят „*категиите обработване*“, които могат изцяло или частично да се квалифицират като цели от обществен интерес, като така се позволява ограничаване на упражняването на правата на субектите на данни съгласно член 13, параграф 3 или член 15, параграф 1 от Директива 2016/680. Както по същество посочва работната група по член 29¹⁶ в становището си относно Директива 2016/680, предоставената на държавите членки възможност да определят такива категории обработване не позволява „*обща ограничения*“ на правата на субектите на данни на информация и достъп¹⁷. Такива обща ограничения биха дали предимство на изключението пред правилото, обезсмисляйки до голяма степен разпоредбите, които закрепват правата на субекта на данните¹⁸.

¹⁵ Решение от 2 март 2023 г., Eurocostruzioni (C-31/21, EU:C:2023:136, т. 53 и цитираната съдебна практика).

¹⁶ Работната група по член 29 е създадена съгласно член 29 от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10) като независим европейски съвещателен орган по въпросите на защитата на данните и правото на личен живот. Считано от 25 май 2018 г., тя престана да съществува и бе заменена от Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД).

¹⁷ Становище на работната група по член 29 относно Директива 2016/680, цит. съч., бележка под линия 14, стр. 18 и 24.

¹⁸ Вж. в този смисъл решение от 20 септември 2022 г., SpaceNet и Telekom Deutschland (C-793/19 и C-794/19, EU:C:2022:702, т. 57 и цитираната съдебна практика).

б) Непряко упражняване на правата на субекта на данните

41. Правото на субекта на данни да се свърже *пряко* с администратора, за да упражни правата си, е важна характеристика на Директива 2016/680. Тази директива гарантира прякото упражняване на правата от субектите на данни „*по принцип*“¹⁹. Субектите на данни имат право на пряк достъп, освен ако не се прилага ограничение. Когато се прилага ограничение и поради това правото на пряк достъп вече не е налице, субектът на данни може да упражни правата си непряко чрез компетентния надзорен орган съгласно член 17, параграф 1 от Директива 2016/680.

42. Както посочват френското правителство и Комисията, и както е подчертано и в становището на работната група по член 29 относно Директива 2016/680, непрякото упражняване на права чрез компетентния орган е *допълнителна гаранция*, предложена на субектите на данни, когато се прилагат ограничения²⁰. Оформянето на непрякото упражняване на права като допълнителна гаранция представлява важна стъпка напред в сравнение с предишното положение по Рамково решение 2008/977²¹. Всъщност в това рамково решение непрекият достъп беше равнопоставен на прекия²². Би било в противоречие с цялостната цел на хармонизацията, преследвана с Директива 2016/680, ако държавите членки, въпреки новостите в Директивата по отношение на структурата на правата на субектите на данни, превърнат предоставянето на непряк достъп не в допълнителна възможност за субектите на данни, а в единствената възможност за субектите на данни.

в) Режимът на непряко упражняване на права, предвиден в член 42 от ЗЗЛД

43. Член 17 от Директива 2016/680 е транспониран в белгийското право с член 42 от ЗЗЛД. Член 42, първо изречение от ЗЗЛД предвижда, че субектите на данни трябва да отправят всички искания за упражняване на правата си по отношение на полицейските служби до Органа за контрол на полицейската информационна система. Член 42, второ изречение от ЗЗЛД предвижда, че когато администраторът ограничава или отказва достъп, този надзорен орган трябва да информира субекта на данните *само* за това, че са извършени всички необходими проверки.

44. Струва ми се, че член 42 от ЗЗЛД установява режим, който дерогира принципа на пряко упражняване на правата на субектите на данни по отношение на всички данни, обработвани от полицейските служби. Всъщност с оглед на извънредно широкия обхват на данните, за които се прилага режимът на дерогация, този режим установява общо изключение от правото на пряк достъп. Както обясних в предварителните бележки по-горе, такова широко и общо изключение от правото на пряк достъп не може да се счита за съвместимо

¹⁹ Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), Становище 6/2015, По-нататъшна стъпка към всеобхватна защита на данните в ЕС, Препоръки на ЕНОЗД относно Директивата за защита на данните, обработвани от полицейските и съдебните органи, 28 октомври 2015 г., стр. 7.

²⁰ Вж. становището на работната група по член 29 относно Директива 2016/680, стр. 23.

²¹ „Анализ на прилагането на Директивата относно правоприлагането“, цит.съч., бележка под линия 8, стр. 57. От член 17, параграф 1, буква а) от Рамково решение 2008/977 следва, че субектите на данни могат да упражняват правото си на достъп спрямо администратора *или* националния надзорен орган и че могат да получат потвърждение относно предаването на техните данни и съобщаването на тези данни *или* поне потвърждение от националния надзорен орган, че са извършени всички необходими проверки.

²² Вж. член 17 от Рамково решение 2008/977/ПВР.

с Директива 2016/680²³. Както е посочил по същество Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) в становището си относно проекта на ЗЗЛД, замяната на *възможността* засегнатото лице да упражнява правата си непряко с допускането законодателят да *изисква* тези права да бъдат упражнявани непряко, е в разрез с член 17 от Директива 2016/680²⁴.

45. Замяната на прекия достъп с непряк по член 42 от ЗЗЛД е още по-проблематично, ако се разглежда в светлината на ограничените правомощия на Органа за контрол на полицейската информационна система. Запитан по този въпрос в съдебното заседание, правният съветник на този орган потвърди, че в контекста на непрякото упражняване на правата на субекта на данните Органът за контрол на полицейската информационна система може *само* да информира субекта на данните, че са извършени всички необходими проверки. Трябва да се припомни обаче, че режимът на непряк достъп е изключението, което предполага, че правата на субектите на данни са ограничени в съответствие с условията, предвидени в Директива 2016/680. За разлика от това, в белгийската система субектът на данни е длъжен да поиска от надзорния орган да упражни правата му по отношение на данните, обработвани от полицейските служби. Той няма право на достъп до данните, които го засягат, и може да получи само потвърждение, че са извършени всички необходими проверки. Изглежда, че националният законодател, отклонявайки се от Директива 2016/680, е установил презумпцията, че по отношение на всички данни, обработвани от полицията, правата на субектите на данни винаги са ограничени и не е възможен пряк достъп.

46. С оглед на изложеното дотук считам, че член 42 от ЗЗЛД установява режим на непряко упражняване на права, несъвместим с предвидения в Директива 2016/680 начин на упражняване на правата на субектите на данни. Ще разгледам преюдициалните въпроси в светлината на това съображение.

По първия въпрос

47. Най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. За тази цел Съдът може да изведе от цялата информация, предоставена от запитващата юрисдикция, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора в главното производство²⁵.

²³ Отбелязвам, че според „Анализ на прилагането на Директивата за правоприлагането“, бележка под линия 8, стр. 62, „най-удивителното“ в транспонирането на глава III от Директива 2016/680 от белгийския законодател е, че то предлага на субектите на данни „само възможността за непряко упражняване на техните права чрез националния надзорен орган, *което очевидно противоречи на текста на* [тази директива]“ (курсивът е мой).

²⁴ Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия), законодателно отделение, Становище 63.192/2 от 19 април 2018 г., стр. 32 (курсивът е мой).

²⁵ Решение от 16 февруари 2023 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Неродено дете към момента на подаване на молбата за убежище) (C-745/21, EU:C:2023:113, т. 43).

48. В случая от акта за преюдициално запитване по настоящото дело е видно, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска тълкуване на член 17 от Директива 2016/680. Тя по същество иска да се установи дали тази разпоредба, разглеждана в светлината на член 47 и член 8, параграф 3 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изисква субектът на данни да разполага със съдебна защита срещу независим надзорен орган, когато упражнява правата си чрез надзорния орган.

49. Предварително следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция задава този въпрос, тъй като счита, че белгийското право не предвижда право на съдебен контрол по отношение на надзорен орган, когато той упражнява непряко правата на субекта на данни. В тази насока тя първо уточнява, че тази разпоредба не е транспонирана правилно в националното право, тъй като член 42 от ЗЗЛД не предвижда задължение за надзорния орган да информира субекта на данните за правото му на съдебна защита. Второ, запитващата юрисдикция счита, че никоя друга разпоредба на ЗЗЛД, и по-специално членове 209 и сл. и член 240 от него, не позволява на субекта на данни да предяви иск срещу надзорния орган в случай на непряко упражняване на правата му²⁶.

50. В писменото си становище белгийското правителство твърди, че независимо от тълкуването на член 209, второ изречение от ЗЗЛД белгийската правна система предвижда ефективен съдебен контрол при обстоятелствата по главното производство. В тази насока то смята, че специалните средства за правна защита, предвидени в ЗЗЛД, не засягат общата компетентност на гражданските съдилища. При това положение белгийското правителство правилно посочва, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването или валидността на акт на Съюза с оглед на фактите, посочени му от националната юрисдикция. За сметка на това само запитващата юрисдикция е компетентна да тълкува националното законодателство²⁷.

а) Средствата за правна защита, с които разполага субектът на данни

51. За да се определи дали субектът на данни има право на съдебна защита срещу надзорния орган в случай на непряко упражняване на правата му, трябва да се припомни, че в глава VIII от Директива 2016/680 са посочени няколко средства за правна защита, с които разполагат субектите на данни. Съгласно член 52 от Директива 2016/680 субектите на данни имат право да подадат жалба до надзорен орган. Член 53, параграф 1 от Директива 2016/680 предвижда, че субектите на данни имат право на ефективна съдебна защита срещу правно обвързващо решение на надзорен орган, което ги засяга. Член 53, параграф 2 предвижда, че всеки субект на данни има право на ефективна съдебна защита, ако надзорният орган не разгледа жалбата или не информира субекта на данни в срок от три месеца за напредъка или резултата от жалбата. Освен това субектите на данни имат право на ефективна съдебна защита срещу администратор или обработващ лични данни, ако считат, че правата им са нарушени вследствие незаконосъобразно обработване на техните лични данни. Във всички тези разпоредби се посочва, че всяко от тези средства за правна защита е на разположение „[б]ез да се засягат другите средства за административна или извънсъдебна защита“.

²⁶ Вж. точки 27—30 от настоящото заключение.

²⁷ Вж. в този смисъл решение от 10 юни 2021 г., *Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg)* (C-303/20, EU:C:2021:479, т. 25).

52. Що се отнася до правото на ефективна съдебна защита срещу надзорния орган, в съображение 86 от Директива 2016/680 се посочва, че това право може да бъде упражнено срещу „решение на надзорен орган, което поражда правни последици за това лице“. В същото съображение се отбелязва, че подобно решение се отнася по-специално за упражняването на правомощията за разследване, даване на разрешение и корективните правомощия на надзорния орган или оставянето без разглеждане или отхвърлянето на жалби, но че правото на ефективна съдебна защита не обхваща „други мерки на надзорните органи, които не са с правно задължителен характер, като становища или консултации, предоставени от надзорния орган“.

53. От член 53, параграф 1 от Директива 2016/680, разглеждан в светлината на съображение 86 от нея, следва, че субектът на данни има право да оспори решение или мярка на надзорен орган, които пораждат *задължителни правни последици*.

54. В това отношение следва да се припомни, че правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47 от Хартата, трябва да бъде признато на всяко лице, което се позовава на права или свободи, гарантирани от правото на Съюза, срещу акт с неблагоприятни за него последици, който може да засегне тези права или свободи²⁸.

55. По-нататък, следва да се отбележи, че актовете, които увреждат дадено лице, са „актове или мерки, пораждащи задължителни правни последици, които могат да засегнат пряко и непосредствено интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение“²⁹. В това отношение е необходимо да се съобрази същността на акта и да се преценят неговите последици с оглед на обективни критерии като съдържанието на акта, като евентуално се държи сметка и за контекста на приемането му и за правомощията на издалата го институция³⁰.

б) Правомощия на надзорния орган в контекста на непрякото упражняване на права

56. С оглед на факторите, които определят актовете, увреждащи дадено лице, за да се определи дали надзорният орган приема правно обвързващо решение, когато упражнява непряко правата на субекта на данни в съответствие с член 17 от Директива 2016/680, е необходимо да се разгледа съдържанието или същността на акта на надзорния орган, като се отчетат контекстът на акта и правомощията на този орган.

57. Що се отнася, първо, до *същността* на акта на надзорния орган, като начало трябва да се уточни, че възможността даден акт да поражда преки последици за правното положение на физическо или юридическо лице не може да се преценява само с оглед на факта, че този акт е под формата на електронно писмо (както е в случая в главното производство), доколкото това би означавало да се даде предимство на формата на обжалвания акт пред самата същност на този акт³¹.

²⁸ Решение от 26 януари 2023 г., Министерство на вътрешните работи (Регистрация на биометрични и генетични данни от полицията) (C-205/21, EU:C:2023:49, т. 87 и цитираната съдебна практика).

²⁹ За целта, по отношение на актовете, които увреждат дадено лице по смисъла на член 90, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица, вж. решение от 15 декември 2022 г., Picard/Комисия (C-366/21 P, EU:C:2022:984, т. 95).

³⁰ Решение от 15 декември 2022 г., Picard/Комисия (C-366/21 P, EU:C:2022:984, т. 96). Тези елементи са решаващи и за преценката дали даден акт на Съюза поражда задължителни правни последици и следователно може да бъде оспорен съгласно член 263 ДФЕС. Вж. решение от 15 юли 2021 г., FBF (C-911/19, EU:C:2021:599, т. 38).

³¹ Решение от 15 декември 2022 г., Picard/Комисия (C-366/21 P, EU:C:2022:984, т. 97).

58. Член 17, параграф 1 от Директива 2016/680 предвижда, че правата на субекта на данни могат да бъдат упражнявани „чрез“ компетентния надзорен орган. В съображение 48 от тази директива се посочва, че надзорният орган действа „от името“ на субекта на данни. Съгласно член 17, параграф 3 от същата директива надзорният орган информира субекта на данните най-малко за това, че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед.

59. Според Органа за контрол на полицейската информационна система от текста на тези разпоредби следва, че надзорният орган единствено упражнява мандат от името на субекта на данните и действа като „съобщител“, който просто предоставя информация на субекта на данните. Ето защо не можело да се счита, че актът, който този орган приема, поражда задължителни правни последици за субекта на данните. Чешкото правителство изтъква подобен довод.

60. Не бих възразила, че текстът, използван във връзка с упражняването на правата на субекта на данни „чрез“ надзорния орган или с действията на надзорния орган „от името“ на субекта на данни, разглеждан самостоятелно, може да се тълкува в смисъл, че надзорният орган има мандат единствено да предоставя информация.

61. Считаю обаче, че анализът на *контекста* на акта и на *правомощията* на надзорния орган не подкрепя тезата за наличието просто на мандат. В контекста на непрякото упражняване на правата на субекта на данни ролята на надзорния орган надхвърля извършването на действия, сходни на тези на „пълномощник“ на субекта на данни, в качеството на „съобщител“ или на посредник. Както ще покажа, законодателят на Съюза, напротив, е предоставил на надзорния орган *водеща* и *активна* роля при проверката на законосъобразността на обработването на данни, която може да извършва единствено от публичен орган.

62. По-конкретно, както поддържат Комисията и белгийското правителство, член 17 от Директива 2016/680 трябва да се тълкува във връзка с разпоредбите на глава VI, раздел 2 от тази директива, който съдържа правилата относно компетентността, задачите и правомощията на независимите надзорни органи. Член 46, параграф 1, буква ж) от посочената директива предвижда, че надзорният орган „проверява законосъобразността на обработването съгласно член 17 и информира в разумен срок субекта на данните за резултата от проверката съгласно параграф 3 от посочения член, или за причините, поради които проверката не е била извършена“.

63. В отговора си на писмен въпрос на Съда белгийското правителство правилно посочва, че особената задача за проверка на законосъобразността на обработването показва, че ролята на надзорния орган не се свежда до това да действа като обикновен „съобщител“ между субекта на данните и администратора. Напротив, този орган извършва надлежна правна преценка на законосъобразността на обработването.

64. Освен това, за да може да изпълнява ролята си на *независим проверител* на законосъобразността на обработването, всеки надзорен орган има някои *изпълнителни* правомощия в съответствие с член 47 от Директива 2016/680. Това са „ефективни разследващи правомощия“, които включват най-малко „правомощието да [се] получава от администратора или обработващия лични данни достъп до всички лични данни, които се обработват“, както и „корективни“ правомощия, включително правомощието да се разпорежда коригирането, изтриването на лични данни или ограничаването на

обработването. Освен това съгласно член 47, параграф 5 надзорните органи имат правомощието да участват в съдебни производства с цел привеждането в изпълнение на разпоредбите, приети съгласно Директива 2016/680. Съгласна съм с Комисията, която в това отношение посочва, че надзорният орган може да упражнява тези правомощия единствено *от свое име* като *публичен орган*, а не като обикновен пълномощник или от името на субекта на данни.

65. Когато надзорният орган информира субекта на данни за резултата от проверката, която е извършил съгласно член 17, параграф 3 и член 46, параграф 1, буква ж) от Директива 2016/680, той задължително е стигнал до края на процеса на вземане на решение досежно законосъобразността на обработването. Следователно за правното положение на субекта на данни е от значение i) дали надзорният орган е изпълнил правилно възложената му задача „да провер[и] законосъобразността на обработването съгласно член 17“, и ii) изводът, направен от този орган вследствие на този процес.

66. Фактът, че надзорният орган има автономна роля по член 17 от Директива 2016/680, а не ролята просто на посредник, се потвърждава от тълкуването на директивата в светлината на Хартата. Член 8, параграф 3 от Хартата възлага на независим орган контрола за спазване на правилата за защита на данните, и по-конкретно на правото на достъп до данни. Поради това, че е посочена в Хартата, ролята на органите за защита на данните има *конституционно значение*. На надзорния орган е възложена ролята да контролира и да осигурява прилагането на Директива 2016/680. Тълкуване в смисъл, че този орган действа отделно от засегнатото лице, когато упражнява непряко правата на субекта на данни, *подкрепя* конституционната роля на надзорния орган.

67. Освен това, ако се приеме, че надзорният орган действа по начин, сходен на „пълномощник“ на субекта на данни, тогава този орган би трябвало да се отчита пред субекта на данни като негов доверител. Органът за контрол на полицейската информационна система обаче твърди, че няма правомощия да предоставя още информация на субекта на данни. Този подход води до особено положение, при което пълномощникът би разполагал с повече информация от своя доверител.

68. В съдебното заседание френското правителство по същество твърди, че за разлика от случая, когато надзорният орган разглежда жалби съгласно член 46, параграф 1, буква е) от Директива 2016/680, този орган няма правомощия спрямо администратора по член 46, параграф 1, буква ж). Според това правителство, тъй като субектът на данни не разполага с правомощия срещу администратора, когато упражнява правата си пряко, той не може да има такива правомощия, когато упражнява тези права непряко чрез надзорния орган. Френското правителство поддържа, че член 47 от Директива 2016/680 се отнася само до правомощията, упражнявани от надзорния орган за негова сметка, но не и до правомощията, упражнявани от името на субекта на данни.

69. Гледната точка на френското правителство по същество се основава на тезата, че надзорният орган действа просто като посредник на субекта на данни. По изложените по-горе съображения не споделям такова стеснително тълкуване на ролята на надзорния орган. Непрякото упражняване на правата на субекта на данни трябва да има добавена стойност, представляваща *допълнителна гаранция* и *предпазна мярка* за субекта на данни. Ако във всички случаи органът трябва просто да потвърди, че необходимите проверки са извършени, без да може да упражнява правомощията си, ролята му в проверката на законосъобразността на обработването би имала ограничена добавена стойност.

70. В тази насока член 17 от Директива 2016/680 предвижда, че надзорният орган трябва да информира субекта на данните „най-малко“ за това, че са извършени всички необходими проверки. Това означава, че е възможно да има случаи, когато надзорният орган може или трябва да предостави *повече от* такава минимална информация. Това тълкуване се подкрепя от член 46, параграф 1, буква ж) от Директива 2016/680, който възлага на надзорния орган да провери законосъобразността на обработването съгласно член 17 от Директива 2016/680 и да информира субекта на данните за резултата от проверката съгласно параграф 3 от посочения член. „Резултатът от проверката“ включва, *но невинаги се свежда* до предоставянето на минималната информация.

71. Както отбелязва Комисията, член 17 от Директива 2016/680 предоставя право на преценка на надзорния орган. Той не предоставя право на преценка на държавите членки да сведат ролята на този орган до роля на съобщител или да премахнат изцяло правото на преценка на този орган, като предвидят, че той трябва да предоставя *само* минималната информация. Всъщност, ако дадена държава членка можеше да се отклони от Директива 2016/680 и да предостави по-малко правомощия на надзорните органи, това *сериозно* би *застрашило* постигането на целта да се укрепят правата на субектите на данни и да се хармонизират правомощията за наблюдение и гарантиране на спазването на правилата за защита на данните в държавите членки. Това би застрашило постигането и на преследваната с тази директива цел за повишаване на прозрачността и контрола.

72. В съдебното заседание Органът за контрол на полицейската информационна система изрази опасения относно признаването на роля, надхвърляща упражняването просто на мандат от името на субекта на данни. Той твърди, че в рамките на член 17 от Директива 2016/680 надзорният орган не може да решава дали даден акт на администратора е целесъобразен и не може да балансира интересите, свързани с предаването на съответната информация. Този орган твърди, че в противен случай би бил задължен да заеме мястото на администратора, което би било в разрез с неговата независимост.

73. В тази насока правото на преценка на надзорния орган по член 17 от Директива 2016/680 не следва да се разбира като правомощие да заеме мястото на администратора и да предостави автоматичен достъп до информацията, която администраторът е отказал да разкрие. Въз основа на своята независимост надзорният орган започва *поверителен диалог* с администратора, за да провери дали обработването е законосъобразно. Както по същество твърди Комисията, този диалог може да се изведе от задължението на администратора по член 15, параграф 4 от Директива 2016/680 да сведе до знанието на надзорния орган фактическите и правните съображения, на които се основава решението за ограничаване на правото на достъп.

74. В контекста на този диалог, ако смята, че ограниченията на правата на субекта на данни не са оправдани, надзорният орган трябва да даде на администратора *възможността* да поправи това положение. Вследствие на този диалог член 17, параграф 3 предоставя на надзорния орган право на преценка досежно обхвата на информацията, която той може да разкрие на субекта на данни относно резултата от своята проверка. Обхватът на информацията, която той може да разкрие, трябва да се преценява *във всеки отделен случай* в съответствие с принципа на пропорционалност. Освен това надзорният орган трябва да е в състояние да гарантира спазването на правилата на Директива 2016/680 и да упражни правомощията по член 47 от нея. Тази разпоредба не предвижда ограничение за

упражняването на тези правомощия в контекста на член 17 от тази директива. Напротив, ефективните правомощия на надзорния орган са *необходим и силен противовес* на ограничаването на правото на достъп на субекта на данни.

в) *Йерархия на средствата за съдебна защита*

75. Накрая, Органът за контрол на полицейската информационна система и чешкото правителство изтъкват довод досежно йерархията на средствата за съдебна защита. По същество те твърдят, че при непрякото упражняване на права чрез надзорния орган правото на съдебна защита трябва да се упражни срещу администратора в съответствие с член 54 от Директива 2016/680, а не срещу надзорния орган, освен ако последният не бездейства.

76. В тази насока трябва да се отбележи, че от никоя разпоредба на Директива 2016/680 не следва, че предвидените в нея средства за правна защита са взаимно изключващи се. Всъщност от посочения по-горе текст на членове 52, 53 и 54 от Директива 2016/680³² следва, че тези разпоредби предоставят на лицата, които твърдят нарушение на този регламент, *различни средства за правна защита*, като всяко от тези средства трябва да може да се използва, „без да се засягат“ останалите³³. Следва да се припомни, че досежно съотношението между средствата за правна защита, предвидени в Регламент (ЕС) 2016/679³⁴, Съдът е постановил в решение *Nemzeti*, че този регламент „не предвижда приоритетна или изключителна компетентност, нито пък правило за предимство, що се отнася до извършваната от посочените в него административни или съдебни органи преценка дали е нарушение на предоставените с този регламент права“³⁵.

77. Обратно на тезата на френското правителство и на Органа за контрол на полицейската информационна система, за мен мотивите на решение *Nemzeti* се прилагат по аналогия спрямо средствата за правна защита, предвидени в Директива 2016/680. Първо, средствата за правна защита, с които разполага субектът на данни срещу надзорния орган и администратора по Регламент 2016/679 и Директива 2016/680, са сходни. Второ, съгласно съображение 7 от Директива 2016/680 ефективната защита на личните данни навсякъде в Съюза изисква укрепване на правата на субектите на данни³⁶. Предоставянето на няколко средства за правна защита подкрепя и посочената в съображение 85 от Директива 2016/680 цел да се гарантира правото на ефективна съдебна защита в съответствие с член 47 от Хартата по отношение на всеки субект на данни, който счита, че са нарушени правата му, предвидени в разпоредбите, приети съгласно тази директива.

78. Трябва да се посочи също, че средствата за правна защита срещу надзорния орган и средствата за правна защита срещу администратора имат *различна цел*. От една страна, както правилно отбелязва Комисията, целта на жалбата срещу решението на администратора за ограничаване на правата на субекта на данни е да се поиска да бъде

³² Вж. точка 51 от настоящото заключение.

³³ Вж. по аналогия решение от 12 януари 2023 г., *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (C-132/21, EU:C:2023:2, т. 34).

³⁴ Член 77, параграф 1, член 78, параграф 1 и член 79, параграф 1 от Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46 (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1).

³⁵ Решение от 12 януари 2023 г., *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (C-132/21, EU:C:2023:2, т. 35).

³⁶ Вж. по аналогия, що се отнася до съображение 11 от Регламент 2016/679, решение от 12 януари 2023 г., *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (C-132/21, EU:C:2023:2, т. 42).

осъществен съдебен контрол за това дали член 13, параграф 3, член 15, параграф 3 и член 16, параграф 4 от Директива 2016/680 са приложени правилно. От друга страна, целта на жалбата срещу надзорния орган е да се поиска да бъде осъществен съдебен контрол за това дали член 17 и член 46, параграф 1, буква ж) от Директива 2016/680 са приложени правилно, който включва разглеждане на въпроса дали този надзорен орган е изпълнил правилно задачата си да провери законосъобразността на обработването.

79. Нужно е да се отбележи също, че системата за съдебна защита би била непоследователна и непълна, ако субектът на данни може да оспорва само *бездействието* на надзорния орган, а *действията* и *начинът*, по който органът е изпълнил задълженията си, са изключени от съдебен контрол.

80. Във всеки случай в главното производство изглежда невъзможно да се предяви иск срещу администратора. От акта за преюдициално запитване се вижда, че субектите на данни не могат да предявят иск срещу администратора, тъй като упражняването на всички техни права е възложено на Органа за контрол на полицейската информационна система. Освен това Ligue des droits humains твърди, че според белгийската система от полицейски бази данни е много трудно за субекта на данни дори да *идентифицира* администратора. При тези обстоятелства има риск субектът на данни да бъде *напълно* лишен от ефективна съдебна защита, тъй като не знае кой е администраторът, а дори това да е известно, той няма право да се обърне към него пряко. В допълнение, той не може да оспорва действията на Органа за контрол на полицейската информационна система. Струва ми се, че субектът на данни е изправен пред система, при която „всички врати са затворени“ за него, което противоречи на Директива 2016/680.

81. С оглед на изложеното дотук считам, че член 17 от Директива 2016/680, във връзка с член 46, параграф 1, буква ж) от тази директива и в светлината на член 47 и член 8, параграф 3 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изисква субектът на данни да разполага със средство за съдебна защита срещу независим надзорен орган, когато упражнява правата си чрез този орган, доколкото това средство за защита се отнася до задачата на надзорния орган да провери дали обработването е законосъобразно.

По втория въпрос

82. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 17 от Директива 2016/680 е съвместим с член 8, параграф 3 и член 47 от Хартата, доколкото задължава надзорния орган само да информира субекта на данни i) „че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед“ и ii) „за неговото право да потърси защита по съдебен ред“, въпреки че подобна информация не позволява никакъв последващ контрол върху действията и преценката на надзорния орган относно субекта на данни с оглед на възложените на администратора задължения.

83. Предварително следва да се отбележи, че съгласно един от общите принципи на тълкуване актовете на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват по начин, който не поставя под съмнение тяхната валидност, и в съответствие с цялото първично право, и в частност с разпоредбите на Хартата. В този смисъл, когато текст от вторичното право на Съюза може да бъде тълкуван по различни начини, следва да се предпочете това тълкувание, съгласно което разпоредбата съответства на първичното право, а не онова,

което води до установяване на несъвместимост с последното³⁷.

84. Както обясних в предварителните бележки и при анализа на първия въпрос, член 17 от Директива 2016/680 предвижда, че непряко упражняване на правата на субекта на данни е възможно чрез компетентния надзорен орган, когато правата на субекта на данни са ограничени съгласно член 13, параграф 3, член 15, параграф 3 и член 16, параграф 4 от Директива 2016/680. Ограниченията на правата на субекта на данни са допустими само ако представляват необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице, за да се гарантира конкретна цел от обществен интерес, посочена в тези разпоредби.

85. Въпросът, който възниква, е доколко съдържанието на информацията, предоставена от надзорния орган, който упражнява непряко правата на субекта на данни, позволява на субекта на данни да упражни правото си на ефективна съдебна защита по член 47, първа алинея от Хартата.

86. В тази насока при анализа на първия въпрос припомних, че правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47 от Хартата, трябва да бъде признато на всяко лице, което се позовава на права или свободи, гарантирани от правото на Съюза, срещу акт с неблагоприятни за него последици, който може да засегне тези права или свободи³⁸.

87. Трябва да се има предвид обаче, че правото на ефективни правни средства за защита не е абсолютно и че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата могат да се въвеждат ограничения, при условие, първо, че тези ограничения са предвидени в закон, второ, зачитат основното съдържание на съответните права и свободи и трето, при спазване на принципа на пропорционалност, са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора³⁹.

88. В контекста на непрякото упражняване на права чрез надзорния орган трябва да се посочи, че възможността за непряко упражняване се *релевира* от ограничаването на правата на субекта на данните. Надзорният орган е натоварен със задачата да действа в случая, когато дадено право е ограничено по изключение, включително когато в зависимост от обстоятелствата администраторът е пропуснал да предостави информация относно причините за това ограничаване⁴⁰. Както подробно изясних при анализа на първия въпрос, при изпълнението на тази задача ролята на надзорния орган не е да действа просто като „съобщител“, а да гарантира законосъобразността на обработването.

89. Обемът на информацията, която надзорният орган може да съобщи на субекта на данните, задължително зависи от причините, довели до ограничаване на правото. Колкото по-сериозни са причините за ограничаването и евентуално за пропускане на информация, толкова по-малко информация ще може да предостави надзорният орган. Обратно на предположението във формулировката на преюдициалния въпрос, от член 17, параграф 3

³⁷ Решение от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, т. 86 и цитираната съдебна практика).

³⁸ Вж. точка 54 от настоящото заключение и цитираната съдебна практика.

³⁹ Решение от 26 януари 2023 г., Министерство на вътрешните работи (Регистрация на биометрични и генетични данни от полицията) (C-205/21, EU:C:2023:49, т. 89 и цитираната съдебна практика).

⁴⁰ Вж. точки 37 и 38 от настоящото заключение.

от Директива 2016/680 не следва, че във всички случаи надзорният орган може „само“ да потвърди, че са извършени всички необходими проверки. Напротив, съгласно тази разпоредба надзорният орган съобщава „най-малко“, че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед.

90. Ето защо информацията, която трябва да предостави надзорният орган, не може да е определена предварително. С други думи, посоченото в член 17, параграф 3 минимално съдържание не е единственото възможно съдържание. Както посочва Комисията, обемът на информацията трябва да се определя във всеки отделен случай и може да се различава в зависимост от обстоятелствата и от претеглянето на засегнатите интереси в светлината на принципа на пропорционалност. За илюстрация, както правилно се отбелязва в научната литература⁴¹, изглежда безпроблемно надзорният орган да съобщи на субекта на данни, че поради правописна грешка името му е било намерено в полицейска база данни.

91. Уместно е да се отбележи, че предложението на Комисията за Директива относно правоприлагането предвижда, наред с минималната информация, надзорните органи да информират субекта на данните „за резултата относно законосъобразността на въпросното обработване“⁴². Последният елемент от информацията — а именно резултатът относно законосъобразността на обработването — не е включен в член 17 от Директива 2016/680. Това обаче не означава, че евентуалните нарушения на правилата за защита на данните могат да бъдат толерирани. При анализа на първия въпрос посочих, че надзорният орган води поверителен диалог с администратора. Ако прецени, че обработването е незаконосъобразно, надзорният орган дава на администратора възможността да поправи положението. Ако обаче положението не бъде поправено, надзорният орган разполага с изпълнителни правомощия по член 47 от Директива 2016/680, които трябва да бъдат упражнени. В този случай за мен не е достатъчно, както предлага Органът за контрол на полицейската информационна система в съдебното заседание, надзорният орган да докладва на националния парламент. Той трябва да упражни правомощието си да уведоми съдебните органи за нарушенията на правилата за защита на данните и евентуално да започне или на друго основание да участва в съдебно производство в съответствие с член 47, параграф 5 от Директива 2016/680.

92. Тълкуването в смисъл, че надзорният орган има право на преценка, когато упражнява непряко правата на субекта на данни, се потвърждава и от конституционното значение на ролята на независимите надзорни органи, прогласено в член 8, параграф 3 от Хартата.

93. При това положение може да възникнат обстоятелства, при които надзорният орган счита, че не може да съобщи нещо повече освен минималната информация, а именно че са извършени всички необходими проверки. В тези случаи упражняването на съдебен контрол би било невъзможно, освен ако съдът, на който е възложен контролът на решението на надзорния орган, е в състояние да разгледа всички основания на това решение, както и решението на администратора за ограничаване на достъпа.

⁴¹ Димитрова, Д., de Hert, P. The right of access under the Police Directive: Small steps forward. — In: Medina, M. et al. (eds.), Privacy technologies and policy: 6th Annual Privacy Forum, APF 2018, Springer International Publishing, 2018, p. 123.

⁴² Вж. член 14 от предложението на Комисията за Директива относно правоприлагането. Член 45, параграф 1, буква в) от това предложение предвижда „задължение“ на надзорния орган да проверява законосъобразността на обработването на данните съгласно член 14 и да информира в разумен срок субекта на данните „за резултата от проверката или за причините, поради които проверката не е била извършена“.

94. В този аспект следва да се посочи, първо, че съгласно член 15, параграф 4 от Директива 2016/680 администраторът трябва да документира фактическите или правните основания, на които почива решението за ограничаване на правото на достъп, и да предостави тази информация на надзорните органи. Както посочва Европейският парламент, трябва да се приеме, че ако тази информация е на разположение на надзорния орган, тя трябва да бъде предоставена и на съдебния орган, когато субектът на данни упражнява правото си да поиска контрол на решението на администратора и/или решението на надзорния орган.

95. Второ, в извънредните случаи, когато администраторът не предоставя информация относно причините за отказ или за ограничаване на правата на субекта на данни и надзорният орган предоставя само минималната информация, а именно че са извършени всички необходими проверки, компетентният съд в съответната държава членка трябва да има на разположение и да приложи механизми и процесуалноправни норми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, легитимните съображения, свързани с обществената сигурност или обществения интерес, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид за приемането на такова решение, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде в достатъчна степен гарантирано зачитането на неговите процесуални права, като правото на изслушване, както и състезателното начало⁴³.

96. За тази цел, в съответствие с мотивите на съдебната практика, установена с решение от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), държавите членки са длъжни да предвидят, от една страна, ефективен съдебен контрол както относно наличието и основателността на съображенията, на които се позовава националният орган, така и от друга страна, механизми и правила за този контрол като посочените в предходната точка от настоящото заключение⁴⁴.

97. В съдебното заседание френското правителство изтъква, че контекстът на решение ZZ е различен от този в главното производство, понеже решение ZZ се отнася до съдебен контрол на решение, с което на гражданин на Съюза се отказва достъп до държава членка от съображения за обществена сигурност. В тази насока следва да се посочи, че мотивите на Съда в практиката, установена с решение ZZ, което се позовава на решение Kadi⁴⁵, се основават на изискването за постигане на *подходящ баланс* между изискванията, произтичащи от държавната сигурност, и изискванията на правото на ефективна съдебна защита. В отговор на въпрос в съдебното заседание процесуалният представител на френското правителство се съгласи, че от тази съдебна практика по същество следва, че *не съществува тайна пред съдията*. Ето защо за мен тази съдебна практика следва да се прилага по аналогия и в контекста на Директива 2016/680, когато според компетентните органи съображения, свързани с националната сигурност, или друго основание от обществен интерес, което може да оправдае ограничаване на правата на субекта на данни, са пречка за точното и пълно оповестяване на мотивите на такова решение за прилагане на ограничение.

98. От предходното следва, че член 17 от Директива 2016/680 е съвместим с член 8, параграф 3 и член 47 от Хартата, доколкото i) надзорният орган може, в зависимост от обстоятелствата, да посочи нещо повече от това, че са извършени всички необходими

⁴³ Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, т 57).

⁴⁴ Пак там, точка 58.

⁴⁵ Решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461).

проверки, и ii) за субекта на данните е налице възможност за съдебен контрол върху действията и преценката на надзорния орган относно субекта на данни с оглед на възложените на администратора задължения.

99. С оглед на изложеното по-горе валидността на член 17 от Директива 2016/680 не е поставена под въпрос.

III. Заключение

100. В светлината на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия), както следва:

„1) Член 17 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, във връзка с член 46, параграф 1, буква ж) от тази директива и в светлината на член 47 и член 8, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз,

трябва да се тълкува в смисъл, че изисква субектът на данни да разполага със средство за съдебна защита срещу независим надзорен орган, когато упражнява правата си чрез този орган, доколкото това средство за защита се отнася до задачата на надзорния орган да провери дали обработването е законосъобразно.

2) Валидността на член 17 от Директива 2016/680 не е поставена под въпрос“.