

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

30 май 2006 година*

„Защита на физически лица по отношение на обработването на личните данни – Въздушен транспорт – Решение 2004/496/ЕО – Споразумение между Европейската общност и Съединените американски щати – Регистрацията на имената на пътниците по въздух, предавани в Бюрото за митническа и гранична защита на САЩ – Директива 95/46/ЕО – Член 25 – Трети страни – Решение 2004/535/ЕО – Адекватно ниво на защита на лични данни“

По съединени дела С-317/04 и С-318/04

с предмет жалби за отмяна, на основание член 230 ЕО, подадени на 27 юли 2004 г.,

Европейския парламент, за който се явяват г-н R. Passos, г-н N. Lorenz, г-н H. Duintjer Tebbens и г-н A. Ciaola, в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подпомаган от:

Европейския контролор за защита на данните (ЕНЗД), за който се явяват г-н H. Nijmans и г-жа V. Perez Asinari, в качеството им на представители,

встъпили страни,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-жа M. C. Giorgi Fort и г-н M. Bishop, в качеството им на представители,

ответник по дело С-317/04,

подпомаган от:

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н P. J. Kuijper, г-н A. van Solinge и г-н C. Docksey в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-н M. Bethell, г-жа C. White и г-жа T. Harris, в качеството на представители, подпомогани от г-н T. Ward, barrister, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

и срещу:

* Език на производството: френски.

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Р. J. Kuiper, г-н A. van Solinge, г-н С. Docksey и г-н F. Venyon в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник по дело С-318/04,

подпомагана от

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-н M. Bethell, г-жа С. White и г-жа Т. Harris, в качеството на представители, подпомагани от г-н Т. Ward, barrister, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

в състав: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н С. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas и г-н J. Malenovský, председатели на състави, г-жа N. Colneric (докладчик), г-н S. von Bahr, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Pešič и г-н J. Klučka, съдии,

генерален адвокат: М. P. Léger,

секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 октомври 2005 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 ноември 2005 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С исковата си молба по дело С-317/04, Европейският парламент иска от Съда да отмени Решение на 2004/496/ЕО на Съвета от 17 май 2004 г. относно сключването на споразумение между Европейската общност и Съединените американски щати за обработката и предаването на данни от PNR, от въздушните превозвачи на Бюрото за митнически контрол и защита на границите на Американския отдел за вътрешна сигурност (ОВ L 183, стр. 83 и поправка ОВ 2005, L 255, стр. 168).

2. С исковата си молба по дело С-318/04, Парламентът иска от Съда да отмени Решение 2004/535/ЕО на Комисията от 14 май 2004 г. относно адекватната защита на лични данни, съдържащи се в регистрацията на имената на пътниците по въздух, предавани в Бюрото за митническа и гранична защита на САЩ (ОВ L 235, стр. 11, наричано по-нататък „Решение за адекватна степен на защита”).

Правна уредба

3. Член 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г (наричана по-нататък „ЕКПС“) постановява:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.”

4. Член 95, параграф 1, второто изречение от Договора за ЕО предвижда следното:
„Съветът, действайки в съответствие с процедурата, предвидена в член 251 и след като се консултира с Комитета по икономическите и социалните въпроси, приема актове за сближаването на разпоредбите, предвидени в законовите, подзаконовите и административните актове в държавите-членки, които имат за своя цел създаването и функционирането на вътрешния пазар.”

5. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31), така като е изменена и допълнена от Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г., изменящ съобразно Решение 1999/468/ЕО на Съвета разпоредбите за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, упомената в член 251 от Договора за Европейската общност (ОВ L 284, стр. 1) (наричана по-нататък „Директивата“), е била приета на основание член 100а от Договора за ЕО (както е изменен с член 95 ЕО).

6. В единнадесетия мотив на директивата се посочва, че „принципите на защита на правата и свободите на лицата и по-специално правото на личен живот, които се съдържат в настоящата директива, дават съдържание и разширяват принципите, съдържащи се в Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на данни от 28 януари 1981 г.”.

7. Съгласно тринадесетият мотив на директивата:

„ Дейностите, посочени в дялове V и VI на Договора за Европейския съюз, които се отнасят до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност или дейностите на държавата в областта на наказателното право, са извън приложното поле на правото на Общността, без да се засягат задълженията на държавите-членки съгласно член 5б, параграф 2, член 57 и член 100а от Договора за създаване на Европейската общност (...)”.

8. Петдесет и седмият мотив на директивата определя:

„(...) предаването на лични данни в трета страна, която не гарантира достатъчно висока степен на защита, трябва да бъде забранено”.

9. Член 2 от Директивата предвижда:

„За целите на настоящата директива:

а) „лични данни” означава всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице („съответно физическо лице”); за подлежащо на идентифициране лице се смята това лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификационен номер или един или повече специфични признаци, отнасящи се до неговата физическа, физиологическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или социална самоличност;

б) „обработване на лични данни” („обработване”) означава: всяка операция или набор от операции, извършвани или не с автоматични средства, прилагани към личните данни, като събиране, запис, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на предоставяне на данните, актуализиране или комбиниране, блокиране, изтриване или унищожаване;

(...)”

10. Съгласно член 3 от Директивата:

„Приложно поле

1. Настоящата директива се прилага към пълната или частична обработка на лични данни с автоматизирани средства, както и към обработката със средства, които не са автоматизирани, на лични данни, съставляващи част от файлова система, или които са предназначени да съставляват част от файлова система.

2. Настоящата директива не се прилага за обработването на лични данни:

- при извършване на дейности, извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в дялове V и VI на Договора за Европейския съюз, и във всички случаи при дейности по обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност (включително икономическото благосъстояние на държавата, когато процесът на обработка е свързани с държавната сигурност) и при дейности на държавата в областта на наказателното право,

(...)”

11 Член 6, параграф 1 от Директивата определя:

„Държавите-членки предвиждат, че личните данни трябва:

(...)

б) да се събират за конкретни, ясно формулирани и законни цели и да не бъдат допълнително обработени по начин, който е несъвместим с тези цели. Допълнителната обработка на данните за исторически, статистически или научни цели няма да се разглежда като несъвместима, при условие че държавите-членки предоставят необходимите гаранции за това;

в) да бъдат адекватни, релевантни, и да не са прекомерни по отношение на целите, за които се събират и/или обработват допълнително;

(...)

д) да се поддържат във форма, която позволява идентифицирането на съответните физически лица за срок не по-дълъг от необходимия за целите, за които тези данни са събрани или обработени допълнително. (...)

12 Член 7 от Директивата постановява:

„Държавите-членки предвиждат, че обработването на лични данни може да се извършва, само ако:

(...)

в) обработването е необходимо за спазването на правно задължение, чийто субект е администраторът

(...)

или

д) обработването е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес или при упражняване на официалните правомощия, които са предоставени на администратора или трето лице, на което се разкриват данните;

или

е) обработването е необходимо за целите на законните интереси, преследвани от администратора или от трето лице или лица, на които се разкриват данните, с изключение на случаите, когато пред тези интереси имат преимущество интереси, свързани с основните права и свободи на съответното физическо лице, които изискват защита по силата на член 1, параграф 1”.

13. Съгласно член 8, параграф 5, алинея 1 от Директивата:

„Обработването на данни, отнасящи се до закононарушения, наказателни присъди или мерки за сигурност, може да се извършва само под контрола на официален орган, или ако националното законодателство предвижда подходящи гаранции, предмет на дерогации, които могат да бъдат предоставяни от държавата-членка съгласно националните разпоредби, предвиждащи подходящи конкретни гаранции. Въпреки това, пълен списък на наказателни присъди може да се съхранява само под контрола на официален орган”.

14. Член 12 от Директивата постановява:

„Държавите-членки гарантират на всяко физическо лице правото да получи от администратора:

- а) без принуда, на разумни интервали от време и без прекалено забавяне или разходи:
 - потвърждение за това, дали отнасящи се до него данни се обработват, както и информация най-малкото за целите на тази обработка, категориите данни и получателите или категориите получатели, на които данните се разкриват,
 - съобщение до него в разбираема форма относно данните, които се обработват, както и за всяка налична информация за техния източник,
 - познания за логиката на всяка автоматизирана обработка на данни, отнасяща се до него, най-малкото за автоматизираните решения, упоменати в член 15, параграф 1;
- б) според случая, поправянето, изтриването или блокирането на данните, чиято обработка не е в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, и по-специално поради непълнота или неточност на самите данни;
- в) уведомление до трети страни, на които е разкрита информация за каквото и да е поправяне, изтриване или блокиране, извършени в съответствие с разпоредбите на буква б), освен ако това се окаже невъзможно или е свързано с прекомерни усилия.”

15 Член 13, параграф 1 от Директивата предвижда следното:

„Държавите-членки могат да приемат законодателни мерки за ограничаване на обхвата на правата и задълженията, предвидени в член 6, параграф 1, член 10, член 11, параграф 1, член 12 и член 21, ако подобно ограничаване представлява необходима мярка за гарантиране на:

- а) националната сигурност;
- б) отбраната;
- в) обществената сигурност;
- г) предотвратяването, разследването, разкриването и преследването на углавни престъпления или за нарушения на етичните кодекси при регламентираните професии;
- д) важни икономически и финансови интереси на държавата-членка или на Европейския съюз, включително валутни, бюджетни и данъчни въпроси;
- е) функции по наблюдение, проверка или регламентиране, свързани, дори случайно, с упражняването на официални правомощия в случаите, упоменати в букви в), г) и д);
- ж) защита на съответното физическо лице или на правата и свободите на други лица”.

16. Член 22 от Директивата предвижда:

„Средства за правна защита

Без това да засяга и да е административно средство за правна защита, което може да бъде предвидено, *inter alia*, пред надзорния орган, упоменат в член 28, преди сезиране на съдебен орган, държавите-членки предвиждат правото на всяко лице на правна защита за всяко нарушение на правата, гарантирани от националното право, приложимо към въпросната обработка”.

17. Членове 25 и 26 от Директивата съставляват глава IV относно предаването на лични данни на трети страни.

18. Член 25 от Директивата, озаглавен „Принципи” предвижда:

„1. 1. Държавите-членки предвиждат, че предаването на лични данни, които са подложени на обработка или са предназначени за обработка след предаването им на трета страна, може да се извършва, само ако без да се засяга спазването на националните разпоредби, приети в съответствие с другите разпоредби на настоящата директива, въпросната трета страна гарантира достатъчна степен на защита.

2. Достатъчният характер на степента на защита, предоставяна от трета страна, се преценява в светлината на всички обстоятелства, свързани с операцията по предаването на данни или набор от операции по предаване на данни; специално внимание се обръща на характера на данните, целта и продължителността на предлаганата операция или операции по обработката им, на страната по произхода и страната по крайното местоназначение, на законовите правила, както общи, така и секторни, които са в сила във въпросната трета страна, както и на професионалните правила и мерките за сигурност, които се спазват в тази страна.

3. Държавите-членки и Комисията се информират взаимно за случаите, в които считат, че трета страна не гарантира достатъчна степен на защита по смисъла на параграф 2.

4. Ако Комисията констатира, съгласно процедурата, предвидена в член 31, параграф 2, че дадена трета страна не осигурява достатъчна степен на защита по смисъла на параграф 2 на настоящия член, държавите-членки взимат необходимите мерки за предотвратяване на всякакво предаване на данни от същия вид на въпросната трета страна.

5. В подходящия момент Комисията започва преговори с цел да поправи състоянието на нещата, произтичащо от заключенията, направени съгласно параграф 4.

6. Комисията може да констатира, в съответствие с процедурата, упомената в член 31, параграф 2, че трета страна гарантира достатъчна степен на защита по смисъла на параграф 2 на настоящия член, по силата на вътрешното си законодателство или на международните споразумения, сключени от нея, и по-специално след приключване на преговорите, упоменати в параграф 5, за защитата на личния живот и на основните свободи и права на лицата.

Държавите-членки предприемат необходимите мерки за спазване на решението на Комисията.

19. Съгласно член 26, параграф 1 от Директивата, озаглавен „Дерогации“:

„По пътя на дерогация от член 25 и ако друго не е постановено от националното законодателство, уреждащо особени случаи, държавите-членки постановяват, че предаването или набор от предавания на лични данни на трета страна, която не осигурява достатъчна степен на защита по смисъла на член 25, параграф 2, може да бъде извършено, при условие че:

а) съответното физическо лице е дало изричното си съгласие за предлаганото предаване на данни;

или

б) предаването е необходимо за изпълнението на договор между съответното физическо лице и администратора или за изпълнението на мерки по предварителен договор, предприети по искане на съответното физическо лице;

или

в) предаването е необходимо за сключването или изпълнението на договор, сключен в интерес на съответното физическо лице между администратора и трета страна;

или

г) предаването е необходимо или изисквано от закона по съображения от важен обществен интерес или за установяването, упражняването или защитата на правото на иск;

или

д) предаването е необходимо за защита на жизнените интереси на съответното физическо лице;

или

е) предаването се извършва от регистър, който съгласно законови или подзаконови разпоредби, е предназначен да предоставя информация на обществеността и е достъпен за справка от обществеността по принцип или от всяко лице, което може да докаже, че има законен интерес за това, доколкото условията за справка, упоменати в закона, са изпълнени в конкретния случай”.

20. Въз основа на Директивата и по-специално на член 25, параграф 6 от нея, Комисията на Европейските общности прие решението за адекватно ниво на защита на личните данни.

21. Единадесетият мотив на това решение определя:

„Обработката от СВР на лични данни, съдържащи се в PNR на пътници по въздуха и предавани към него, се ръководи от условията, описани в Ангажиментите на Отдела за

вътрешна сигурност, Бюро за митническа и гранична защита (СВР) от 11 май 2004 г. (наричани по-долу „Ангажиментите“), и във вътрешното законодателство на Съединените щати в степената, посочена в Ангажиментите”.

22. Съгласно петнадесетият мотив на същото решение, личните данни на пътниците, съдържащи се в PNR, трансферирани до СВР, се обработват с конкретна цел и след това се използват или предават нататък само в случай, че това не противоречи на целта на трансфера. По-специално данните от PNR ще се използват само с цел предотвратяване и борба с: тероризма и свързани с него престъпления; други сериозни престъпления, включително организирана престъпност, които са транснационални по своето естество; бягство от съдебна заповед или задържане за тези престъпления.

23. Съгласно членове 1- 4 от решението относно адекватната защита на лични данни:

“Член 1

25. За целите на член 25, параграф 2 от Директива 95/46/ЕО Бюрото за митническа и гранична защита на Съединените щати (наричано по-долу „СВР“) се счита, че осигурява адекватно ниво на защита на данни от PNR, предавани от Общността за полети към и от Съединените щати, в съответствие с Ангажиментите, изложени в приложението.

Член 2

Настоящото решение се отнася до адекватността на защитата, осигурена от СВР с оглед изпълнението на изискванията на член 25, параграф 1 от Директива 95/46/ЕО и не засяга други условия или ограничения в изпълнение на други разпоредби на същата директива, свързани с обработката на лични данни в рамките на държавите-членки.

Член 3

1. Без да се накърнява тяхната власт да предприемат действия за осигуряване на спазването на националните разпоредби, приети съгласно разпоредби различни от член 25 от Директива 95/46/ЕО, компетентните органи на държавите-членки могат да упражняват своята власт да прекратят потоци от данни на СВР, за да предпазят индивиди по отношение на обработката на личните им данни в следните случаи:

а) когато компетентен орган на Съединените щати е установил, че СВР е в нарушение на приложимите стандарти на защита;

б) когато има значително съмнение, че стандартите на защита, изложени в приложението, се нарушават, има сериозно основание да се смята, че СВР не предприема или няма да предприеме адекватни и навременни стъпки да разреши даден случай, когато продължаването на предаването би създавало непосредствен риск от сериозна щета на обекта на данните и компетентните органи на държавите-членки са положили достатъчни усилия при обстоятелствата да уведоми СВР и да му предостави възможност за отговор.

2. Потокът данни се възстановява веднага щом се осигурят стандартите на защита и компетентните органи на засегнатите държави-членки са уведомени за това.

Член 4

1. Държавите-членки незабавно уведомяват Комисията, когато се предприемат мерки съгласно член 3.

2. Държавите-членки и Комисията се информират взаимно за всякакви промени в стандартите на защита и за случаи, в които действието на органите отговорни за осигуряването на спазване на стандартите за защита от СВР, както е упоменато в приложението, не успява да осигури това спазване.

3. Ако информацията, събрана съгласно член 3 и параграфи 1 и 2 от настоящия член, предоставя доказателство, че основните принципи, необходими за адекватното ниво на защита на физически лица, вече не се спазват или че някой от органите, отговорни за осигуряването на спазване на стандартите за защита от СВР, както е упоменато в приложението, не изпълнява ефективно своята роля, СВР ще бъде информиран и при необходимост процедурата, упомената в член 31, параграф 2 от Директива 95/46/ЕО, ще се прилага с оглед отмяната или временното прекратяване на настоящото решение”.

24. „Декларацията за ангажираност на Отдела за вътрешна сигурност на Бюрото за митническа и гранична защита (СВР) на САЩ, приложени към решението за адекватна защита на данни, определя:

„В подкрепа на плана на Европейската комисия да упражнява властта, възложена Ж с член 25, параграф 6 от Директива 95/46/ЕО (...) и да приеме решение, с което се признава, че Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection (СВР) Бюрото за митническа и гранична защита към Отдела за вътрешна сигурност) осигурява адекватно ниво на защита на предаваните от въздушните превозвачи данни от регистрацията на имената на пътниците (PNR), които попадат в обхвата на Директивата, СВР се ангажира със следното:

25. Тези ангажименти включват 48 точки, групирани по следните заглавия:

„Законов орган, който да получава PNR”; „Използване на данни от PNR от СВР”; „Изисквания за данните”; „Обработка на „чувствителни“ данни”; „Метод за оценка на данни от PNR”; „Съхранение на данни от PNR”; „Сигурност на компютърната система на СВР”; „Обработка и защита на данни от PNR от страна на СВР”; „Предаване на данни от PNR към други правителствени органи”; „Обявяване, достъп и възможности за поправка на обектите на данните относно PNR”; „Въпроси, свързани със спазването на Ангажиментите”; „Реципрочност”; „Преразглеждане и прекратяване на Ангажиментите”; „Несъздаване на частни права или прецеденти”.

26. Упоменатите по-горе ангажименти предвиждат следното:

„1. Според изискванията на закона (дъл 49, Кодекс на Съединените щати, раздел 44909, буква в), точка 3 и неговите (временни) разпоредби за изпълнение (дъл 19, Кодекс на федералните разпоредби, раздел 122.49, буква б), всеки въздушен превозвач, извършващ международни полети на пътници за и от Съединените щати, трябва да предостави на СВР електронен достъп до данни от PNR, които се събират и съхраняват

в компютърните системи за резервация и системите за контрол на излитащите пътници на въздушния превозвач (наричани по-нататък „резервационни системи”).
(...)

3. Данните от PNR се използват от СВР само с цел предотвратяване и борба с: 1) тероризма и свързани с него престъпления; 2) други сериозни престъпления, включително организираната престъпност, които са транснационални по своя характер; и 3) бягство в случаи на издадено постановление за арестуване или задържане за престъпленията, описани по-горе. Използването на данните от PNR за тези цели позволява на СВР да концентрира ресурсите си върху високорисковите елементи и по този начин да улесни и осигури правомерното пътуване на пътниците.

4. Елементите от данните, които СВР изисква, са изброени в приложение А

(...)

27. Във връзка с всякакви административни и съдебни процедури, възникващи от молба съгласно Акта за свобода на информацията за информация от PNR, получена от въздушни превозвачи, СВР заема позицията, че такива данни са освободени от разкриване съгласно Акта за свобода на информацията.

(...)

29. СВР, по свое усмотрение, ще предоставя данни от PNR на други правителствени органи за предотвратяване и борба с тероризма, независимо дали са национални или чуждестранни, като разглежда всеки случай по отделно, за целите на предотвратяването и борбата с престъпленията, упоменати в параграф 3. Органите, на които СВР може да предостави такива данни, оттук нататък ще се наричат „Избрани органи”.

30. СВР ще упражнява благоразумно своето право на преценка при предоставянето на данни от PNR за упоменатите цели. Най-напред СВР определя дали причината за разкриване на данни от PNR на друг избран орган отговаря на заявената цел (вж. точка 29). Ако да, СВР проверява дали избрания орган е компетентен за предотвратяване, разследване или завеждане на дело за нарушения, или изпълнение или въвеждане на устав или регламент, свързан с тази цел, когато СВР има сведения за нарушение или възможно нарушение на закона. Решението за разкриване на информация ще трябва да се разглежда в светлината на всички представени обстоятелства.

(...)

35. Няма разпоредба от настоящите ангажименти, която да възпрепятства използването или разкриването на данни от PNR в рамките на съдебни наказателни производства или съгласно други изисквания на закона. СВР следва да уведомява Европейската комисия при приемането от американските власти на промяна на законодателство, което засяга по същество настоящите ангажименти.

(...)

46. Настоящите Ангажименти се прилагат за срок от три години и шест месеца, считано от датата на влизане в сила на Споразумението между Съединените щати и Европейската общност, с което се разрешава обработката на данни от PNR от въздушни превозвачи, с цел предаване на тези данни на СВР, съгласно Директивата. (...)

47. Настоящите Ангажименти не създават и не дават право и не облагодетелстват никой индивид или страна, било то частна или публична.

(...)"

27. Приложение „А” на Ангажиментите съдържа „рубриките PNR”, който СВР изисква от компаниите за въздушен превоз. Към тези рубрики се отнасят по-специално „Код на локатора на досие от PNR”, дата на резервацията, име, адрес, информация за начините на плащането, телефонни номера за контакт, пътническа агенция, „статут” на пътника („travel status of passenger”), електронен адрес, общи забележки, номер на мястото, информация, според която пътникът не се е явил, както и всяка друга евентуално събрана информация по APIS (Advanced Passenger Information System).

28. Съветът е приел Решение 2004/496, по-специално на основание член 95 ЕО, във връзка с член 300, параграф 2, алинея 1, първо изречение от Договора за ЕО.

29. Съгласно третия мотив от това решение:

„1) На 23 февруари 2004 г. Съветът разрешава на Комисията да започне преговори от името на Общността за сключването на споразумение със Съединените американски щати за обработката и предаването на PNR данни от въздушните превозвачи на Бюрото за митнически контрол и защита на границите към Американския отдел за вътрешна сигурност.

2) Европейският парламент не е представил свое становище в срока, определен на основание член 300, параграф 2, алинея 1 от Договора за ЕО, на Съвета, с цел да се вземат необходимите мерки за справяне с положението на несигурност, в което се намират въздушните превозвачи и пътниците, както и за защита на финансовите интереси на съответните страни.

3) Необходимо е Споразумението да бъде одобрено”.

30. Член 1 от Решение 2004/496 предвижда:

„От името на Общността се одобрява Споразумението между Европейската общност и Съединените американски щати за обработката и предаването на PNR данни от въздушните превозвачи на Бюрото за митнически контрол и защита на границите към Американския отдел за вътрешна сигурност.

Текстът на Споразумението се прилага съм настоящото решение”.

31. Упоменатото по-горе споразумение (наричано по-нататък „Споразумението”) предвижда следното:

„Европейската общност и Съединените американски щати,

Като признават, че е необходимо да се зачитат основните права и свободи, и по-специално правото на личен живот и зачитането на тези ценности, едновременно с предотвратяването и борбата с тероризма и свързаните с него престъпления, както и с други тежки престъпления с международен характер, по-специално организираната престъпност,

Като взема предвид американските закони и нормативни уредби, които изискват от всеки въздушен превозвач, извършващ международен превоз на пътници за и от Съединените щати, да предостави на (СВР) Американския отдел за вътрешна сигурност (наричан по-нататък „DHS”) електронен достъп до данните (PNR), които се събират и съхраняват в компютърните системи за контрол на резервациите и на излитащите пътници,

Като взема предвид Директива 95/46/ЕО, (...), и по-специално член 7, буква в),

Като взема предвид ангажиментите, поети от СВР на 11 май 2004 г., които ще бъдат публикувани във американския федерален регистър (наричан по-нататък „ангажиментите”)

Като има предвид Решение 2004/535/ЕО на Комисията, прието на 14 май 2004 г., в съответствие с разпоредбите на член 25, параграф 6 от Директива 95/46/ЕО, съгласно която се счита, че СВР осигурява адекватно ниво на защита на данните от PNR, предавани от Европейската общност (наричана по-нататък „Общността”) за полетите от или към Съединените щати, в съответствие с тук приложените ангажименти, (наричано по-нататък „Решението”),

Като отбелязва, че въздушните превозвачи разполагат със системи за контрол на резервациите и заминаващите пътници, разположени на територията на държавите-членки на Европейската общност, и че те трябва да направят необходимото, за да може PNR данните да бъдат предавани на СВР веднага щом това стане технически възможно, а дотогава, американските власти трябва да имат пряк достъп до данните съгласно разпоредбите на настоящото споразумение,

(...)

се споразумяха за следното:

1. СВР има право на електронен достъп до PNR данните на системите за контрол на резервациите и заминаващите пътници на въздушните превозвачи („системи за резервация”), разположени на територията на държавите-членки на Европейската общност при строго спазване на решението и докато последното е в сила, т.е. докато бъде въведена задоволителна система, която да позволява предаването на тези данни от въздушните превозвачи.

(Версията на английски език се чете както следва: “СВР may electronically access the PNR data from air carriers reservation/departure control systems („reservation systems”) located within the territory of the Member State of the European Community strictly in accordance with the Decision and for so long as the Decision is applicable and only until there is a satisfactory system in place allowing for transmission of such data by the air carriers.”)

2. Въздушните превозвачи, които осигуряват международен превоз на пътници за и от Съединените щати обработват данните от PNR, съхранявани в техните компютърни системи за резервации, както изисква СВР по силата на американското законодателство, при строго прилагане на Решението през цялото време докато последното е в сила.

3. СВР взема под внимание решението и заявява, че започва да прилага ангажиментите, които са приложени към упоменатото по-горе решение.

4. СВР обработва получените PNR данни за съответните лица от тази обработка, в съответствие с американските закони и конституционни изисквания, без дискриминация по-специално по отношение на националността на лицата и страната по местопребиваване.

(...)

7. Настоящото споразумение влиза в сила след неговото подписване. Всяка от страните може да денонсира настоящото споразумение по всяко време чрез писмено уведомление по дипломатически път. Действието на споразумението се прекратява на деветдесетия ден (90), считано от датата на уведомлението за денонсирането от другата страна. Настоящото споразумение може да бъде изменено и допълнено по всяко време чрез писмено взаимно съгласие.

8. Настоящото споразумение няма за цел дерогиране на законодателството на страните, нито да го изменя и допълва, то не създава и не предоставя никакви права или предимства на друго лице или институция, частна или публична”.

32. Според информацията на Съвета относно датата на влизането му в сила (ОВ 2004, С 158, стр. 1), Споразумението, подписано във Вашингтон на 28 май 2004 г. от представител на действащото председателство на Съвета и от секретаря по вътрешна сигурност на Съединените американски щати, в съответствие с точка 7 от него, влиза в сила от деня на неговото подписване.

Обстоятелства, предхождащи спора

33. След терористичните атаки на 11 септември 2001 г. Съединените щати приемат през ноември същата година законодателство, според което въздушните превозвачи осигуряващи полети за или от Съединените щати, или преминаващи над нейната територия, са длъжни да предоставят на митническите власти на Съединените щати електронен достъп до данните на техните автоматизирани системи за резервации и контрол на излитащите пътници, обозначени с думите „Passenger Name Records” (наричани по-нататък „данни PNR”). Като признава законността на заложените интереси на сигурността, Комисията е уведомила властите на Съединените щати още през юни 2002 г., че тези разпоредби могат да влязат в противоречие със законодателството на Общността и на държавите-членки относно защитата на личните данни и с някои разпоредби на Регламент (ЕИО) 2299/89 на Съвета от 24 юли 1989 г., с който се въвежда Кодекс на поведение при ползването на компютризираните системи за резервации (ОВ L 220, стр. 1), така като е изменен и допълнен от Регламент (ЕО) 323/1999 на Съвета от 8 февруари 1999 г. (ОВ L 40, стр. 1). Властите на Съединените

щати са отложили влизането в сила на новите разпоредби, но в крайна сметка не са се отказали да налагат санкции на въздушните компании, които не изпълняват законодателството относно електронния достъп на данни PNR след 5 март 2003 г. От тази дата много от големите авиокомпании на Европейския съюз са предоставяли на упоменатите по-горе власти достъп до своите данни PNR.

34. Комисията е започнала преговори с властите на Съединените щати, които са довели до изготвяне на документ за ангажиментите („undertakings”), поети от СВР, с оглед приемането от Комисията на решение за адекватно ниво на защитата на данните на основание член 25, параграф 6 от Директивата.

35. На 13 юни 2003 г. Работната група за защита на лицата при обработване на личните данни, създадена на основание член 29 от Директивата, е представила становище, в което е изразила съмнение относно нивото на защита на данните, гарантирано от упоменатите по-горе ангажименти с оглед предвижданите обработки. Тя отново е изразила тези съмнения в становище от 29 януари 2004 г.

36. На 1 март 2004 г. Комисията е сезирала Парламента с проекторешението за адекватно ниво на защита на основание член 25, параграф 6 от Директивата, придружено с проект за ангажиментите на СВР.

37. На 17 март 2004 г. Комисията е предала на Парламента, с оглед да бъде консултиран на основание член 300, параграф 3, алинея 1 ЕО, предложение за решение на Съвета относно сключването на Споразумението със Съединените щати. С писмо от 25 март 2004 г., като се позовава на процедурата за действие при неотложна необходимост, Съветът е поискал от Парламента да изрази становище по това предложение най-късно до 22 април 2004 г. В това писмо Съветът е подчертал, че „борбата срещу тероризма, която оправдава предложените мерки, представлява съществен приоритет на Европейския съюз, (че) понастоящем въздушните превозвачи и пътниците са в положение на несигурност, което трябва да се преодолее спешно, (и че) освен това е важно да се защитят финансовите интереси на съответните страни”.

38. На 31 март 2004 г. в приложение на член 8 от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г., определящо процедурите за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23), Парламентът е приел резолюция, в която отбелязва определен брой резерви от правен характер по предложението, което е било представено пред нея. В тази резолюция той счита по-специално, че проекторешението за адекватност надвишава правомощията, предоставени на Комисията по силата на член 25 от Директивата. Той призовава за сключване на подходящо международно споразумение, което ще съблюдава основните права по определен брой точки, описани подробно в упоменатата по-горе резолюция, и е поискал от Комисията да му представи нов проект за решение. Освен това той е запазил правото си да сезира Съда, за да провери законността на предвижданото международно споразумение, и по-специално неговата съвместимост с защитата на правото на личен живот.

39. На 21 април 2004 г. Парламентът е утвърдил, по искане на своя председател, една препоръка на правната комисия и на комисията по вътрешния пазар да се вземе съгласно член 300, параграф 6 ЕО, становището на Съда за съвместимостта на

предвижданото споразумение с разпоредбите на Договора. Тази процедура е била задействана на същия ден.

40. Парламентът е решил също така, на същия ден, да върне за разглеждане в комисия на доклада за предложението за решение на Съвета, отхвърляйки имплицитно по този начин, на този етап, искането за неотложно разглеждане на упоменатото по-горе решение, представено от Съвета на 25 март.

41. На следващия 28 април Съветът, на основание член 300, параграф 3, алинея 1 ЕО, изпраща писмо до Парламента с искане последният да представи преди 5 май 2004 г. своето становище по предложението за решение относно сключването на споразумението. В подкрепа на неотложния характер на това искане, той посочва отново изложените мотиви в писмото си от 25 март 2004 г.

42. След като е установил продължаващото отсъствие на всички езикови версии на предложението за решение на Съвета, Парламентът е отхвърлил на 4 май 2004 г. искането за неотложно разглеждане на това решение, което Съветът му е представил на 28 април.

43. На 14 май 2004 г. Комисията е приела решението за адекватно ниво на защита на данни, което е предмет по дело С-318/04. На 17 май 2004 г. Съветът е приел Решение 2004/496, което е предмет по дело С-317/04.

44. С писмо от 4 юни 2004 г., действащото председателство на Съвета е информирало Парламента, че Решение 2004/496 взема предвид борбата срещу тероризма, която е приоритетна за Съюза, но отчита и нуждата да се отговори на положението на правна несигурност, в което се намират въздушните превозвачи и техните финансови интереси.

45. С писмо от 9 юли 2004 г. Парламентът и информирал Съда за оттеглянето на искането си за становище, регистрирано с входящ № 1/04.

46. По дело С-317/04, с определения на председателя на Съда от 18 ноември 2004 г. и 18 януари 2005 г., Комисията, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Съвета.

47. По дело С-318/04, с определение на председателя на Съда от 17 декември 2004 г. Обединеното кралство Великобритания е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

48. С определения на Съда от 17 март 2005 г. Европейският контролор за защита на данните е допуснат да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Парламента по двете дела.

49. Предвид свързаността на упоменатите по-горе дела, потвърдена в хода на устната фаза на производството, е необходимо, съгласно член 43 от Процедурния правилник, те да бъдат обединени за целите на решението.

Относно иска по дело С-318/04

50. Парламентът изтъква четири правни основания за отмяна, свързани съответно с превишаване на правомощия, нарушаване на основните принципи на Директивата, нарушаване на основните права и нарушаване на принципа за пропорционалност.

По първата част на първото правно основание, свързано с нарушаване на член 3, параграф 2, първо тире от Директивата

Доводи на страните

51. Парламентът поддържа, че решението на Комисията е било прието *ultra vires*, след като не са спазени приетите разпоредби на Директивата и в нейно нарушение, по-специално на член 3, параграф 2, първо тире, относно изключването на дейности, които не влизат в обхвата на приложение на правото на Общността.

52. Без съмнение обработката на данни PNR, след предаването на американските власти, визирано в решението за адекватно ниво на защита на данни се извършва и ще се извършва при упражняването на дейности, присъщи на държавите по смисъла на точка 43 от Решението от 6 ноември 2003 г., дело Lindqvist (C-101/01, Recueil, стр. I-12971).

53. Комисията, поддържана от Обединеното кралство, счита, че дейността на въздушните превозвачи определено влиза в обхвата на приложение на правото на Общността. Тя изтъква, че тези частни оператори обработват PNR данните в рамките на Общността и организират тяхното предаване към трета държава. Става въпрос за дейност, която е предмет на частни субекти, и не е дейност на държавата-членка, в която работят съответните превозвачи, или не влиза в нейните публични правомощия, както това е определено от Съда в точка 43 от Решението по упоменатото по-горе дело Lindqvist. Преследваната цел за въздушните превозвачи при обработката на данни от PNR е само да спазват изискванията на правото на Общността, включително и записаното в точка 2 от Споразумението задължение. Член 3, параграф 2 от Директивата прави позоваване на дейности на публичните власти, които не влизат в обхвата на приложение на правото на Общността.

Съображения на Съда

54. Член 3, параграф 2, първо тире от Директивата изключва от своя обхват обработката на лични данни, прилагана при упражняване на дейности, които не влизат в обхвата на правото на Общността, като упоменатите в дялове V и VI на Договора за Европейския съюз, и при всички положения при обработката на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност и при дейности на държавата в областта на наказателното право.

55. Решението за адекватна защита се отнася само за данните от PNR, предоставяни на СВР. От шестия мотив на това решение е видно, че изискванията за това предаване се основават на въведен закон от Съединените щати през ноември 2001 г. и на правилници за неговото прилагане, приети от СВР по силата на този закон. Съгласно седмия мотив на упоменатото по-горе решение, въпросното американското законодателство се отнася за засилването на сигурността, както и за условията за влизане и напускане на Съединените щати. Съгласно осмия мотив, Общността поддържа изцяло Съединените

щати в борбата им срещу тероризма в рамките на наложените граници от правото на Общността. 22 Съгласно петнадесетия мотив на същото решение, данните от PNR трябва да се ползват единствено за предотвратяване и борба с тероризма и свързаните с него престъпления, при други сериозни престъпления, включително организираната престъпност, която по своето естество има транснационален характер, при бягство в случаи на издадено постановление за арест или задържане при едно от упоменатите по-горе престъпления

56. От това следва, че предаването на данни от PNR на СВР представлява обработка, която има за предмет обществения ред и дейността на държавата в областта на наказателното право.

57. Ако правомерно се приема, че данните от PNR са първоначално събирани от авиокомпаниите в рамките на дейност, която влиза в обхвата на правото на Общността, а именно продажбата на самолетни билети, които дават право за получаване на услуги, въпреки това обаче обработката на данни, която се има предвид в решението за адекватна ниво на защита е от съвсем различно естество. Всъщност това решение, както се напомня в точка 55 от настоящото решение, не предвижда обработването на данни, необходимо за осъществяването на услугите, а се счита като необходимо за запазването на обществения ред и за репресивни цели.

58. В точка 43 от Решението по упоменатото по-горе дело Lindqvist, което е било изтъкнато от Комисията в своята защита, Съдът е преценил, че отбелязаните дейности, като например в член 3, параграф 2, първо тире от Директивата, са при всички положения дейности присъщи на държавите или на чуждестранните държавни власти в областите на дейност на частни субекти. От всичко това не следва, че заради факта, че данните от PNR са били събирани за търговски цели от частни оператори и че последните организират тяхното предаване на трета държава, въпросното предаване не влиза в обхвата на приложение на тази разпоредба. Всъщност, това предаване се вписва в рамка, която е определена от публичните власти и има за цел обществения ред.

59. От изложените по-горе мотиви става ясно, че решението за адекватна защита се отнася за обработването на лични данни по смисъла на член 3, параграф 2, първо тире от Директивата. Така че това решение не влиза в нейния обхват на приложение.

60. Предвид упоменатото по-горе, първата част на първото правно основание, свързано с нарушаване на член 3, параграф 2, първо тире от Директивата, е основателно.

61. Следователно, без да се налага разглеждането на другите части на първото правно основание, както и другите правни основания, упоменати от Парламента, е необходимо решението за адекватна защита да се отмени.

Относно иска по дело С-317/04

62. Парламентът посочва шест правни основания за отмяна, свързани с погрешния избор на член 95 ЕО за правна основа на Решение 2004/496, и с нарушението, съответно на член 300, параграф 3, алинея 2 ЕО от член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), на принципа на пропорционалността, на изискването за мотивиране и на принципа за лоялното сътрудничество.

По първото правно основание, свързано с погрешния избор на член 95 ЕО като правна основа на Решение 2004/496

Доводи на страните

63. Парламентът изтъква, че член 95 ЕО не представлява подходящото правно основание за Решение 2004/496. Това решение не е насочено и по съдържание няма за цел установяването и функционирането на вътрешния пазар, като спомага за отстраняването на пречки пред свободното предоставяне на услуги, и не съдържа разпоредби, насочени към осъществяването на такава цел. Всъщност то има за цел да легализира обработването на лични данни, предвидени от законодателството на Съединените щати. Впрочем член 95 ЕО не би могъл да създаде правомощието на Общността за сключването на споразумението, защото то предвижда обработването на данни, които са извън обхвата на Директивата.

64. Съветът поддържа, че Директивата, приета за валидна на основание член 100 А от Договора, съдържа в член 25 от него разпоредби, които предвиждат възможност да предаване на лични данни към трета държава, която гарантира адекватно ниво на защита, включително и възможността за започване в случай на необходимост, на преговори за сключване на споразумение между Общността и тази страна. Споразумението се отнася за свободен обмен на данни от PNR между Общността и Съединените щати при условия, в които се спазват свободата и основните човешки права, и по-специално личния живот. То има цел да премахне всяко нарушаване на принципите на конкуренцията между авиокомпаниите на държавите-членки и компаниите на трети държави, които могат да възникнат в резултат на наложените от страна на Съединените щати изисквания по причини, свързани със защитата на правата и свободите на личността. Условието на конкуренция между компаниите на държавите-членки, които осигуряват услуги по международен превоз на пътници за и от Съединените щати биха могли да бъдат нарушени поради факта, че само някои от тях са предоставили на властите на Съединените щати достъп до своите бази данни. Споразумението ще се стреми да наложи на всички заинтересовани компании хармонизирани задължения.

65. Комисията подчертава съществуването на „конфликт на законодателни компетенции” по смисъла на международното публично право между законодателството на Съединените щати и правната уредба на Общността, както и необходимостта да се постигне тяхното съвместяване. Тя отправя упрек към Парламента, който оспорва, че член 95 ЕО може да представлява правната основа на Решение 2004/496, за това, че не е предложил подходяща правна основа. Според Комисията, упоменатият по-горе член представлява „естествена правна основа” на това решение, тъй като Споразумението се отнася за външното измерение на защитата на лични данни при тяхното предаване вътре в Общността. Членове 25 и 26 от Директивата създават изключителна външна юрисдикция в полза на Общността.

66. Освен това Комисията изтъква, че първоначалното обработване на тези данни от авиокомпаниите се извършва с търговска цел. Ползването на тези данни от властите на Съединените щати ще се влияе от тази Директива.

Съображения на Съда

67. Член 95 ЕО, разгледан заедно с член 25 от Директивата не е в състояние да създаде правомощието на Общността за сключване на споразумението.

68. Всъщност Споразумението предвижда същия пренос на данни както в Решението за адекватна защита на данни, така че обработването на данни, както бе упоменато по-горе, се изключва от обхвата на Директивата.

69. В резултат на това Решение 2004/496 не е могло да бъде прието за валидно на основание член 95 ЕО.

70. Без да се налага разглеждането на другите правни основания, упоменати от Парламента, е необходимо решението да се отмени.

Относно ограничаването на действието от Решението

71. От точка 7 от Споразумението е видно, че всяка от страните има право да го денонсира по всяко време и то престава да се прилага 90 дни след датата на връчване на уведомлението за денонсирането на другата страна.

72. Независимо от това, съгласно точки 1 и 2 от Споразумението, правото на достъп на СВР до данните от PNR и задължението, наложено на въздушните превозвачи да ги обработва според искането на СВР съществуват дотогава, докато е в сила решението за адекватна защита. В точка 3 от упоменатото по-горе споразумение СВР обявява, че започва да прилага ангажиментите от приложението на упоменатото по-горе решение.

73. С оглед на обстоятелството от една страна, че Общността не може да посочи свое собствено право, като оправдание за неизпълнение на Споразумението, което остава приложимо в срок от 90 дни след датата на неговото денонсиране, и от друга страна, с оглед на тясната връзка между Споразумението и Решението за адекватна защита, поддържането на действието на Решението за адекватна защита по време на същия този период е оправдано от съображения, свързани с обществения ред и с цел да бъдат защитени заинтересованите лица. Необходимо е също така да се вземе под внимание срока, необходим за приемането на мерките, които налага изпълнението на настоящото решение.

74. Предвид упоменатото по-горе е необходимо да се поддържа в сила действието на Решението за адекватна защита до 30 септември 2006 г., обаче без да се удължава това действие след датата на изтичане на Споразумението.

По съдебните разноски

75. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна, се осъжда да заплати съдебните разноските, ако е направено такова искане. След като Парламентът е направил искане за осъждане на Съвета и Комисията и последните са загубили делото, то следва те да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски. Съгласно параграф 4, алинея 1 от същия член, страните, които са встъпили в настоящите спорове, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Решение 2004/496/ЕО на Съвета от 17 май 2004 г. относно сключването на Споразумение между Европейската общност и Съединените американски щати за обработката и предаването на PNR данни от въздушните превозвачи на Бюрото за митнически контрол и защита на границите на Американския отдел за вътрешна сигурност и Решение 2004/535 ЕО на Комисията от 14 май 2004 г. относно степента на адекватна защита на личните данни, които се съдържат в досиетата на пътници, пътуващи по въздух, предавани в Бюро за митнически контрол и защита на границите на Съединените американски щати се отменят.
- 2) Действието на Решение 2004/535 се поддържа в сила до 30 септември 2006 г., без обаче да се удължава това действие след датата на изтичане на упоменатото по-горе споразумение.
- 3) Съветът на Европейския съюз се осъжда да заплати съдебните разноски по дело С-317/04.
- 4) Комисията на Европейските общности се осъжда да заплати съдебните разноски по дело С-318/04.
- 5) Комисията на Европейските общности понася направените от нея съдебни разноски по дело С-317/04.
- 6) Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейският контролор за защита на данните (ЕКЗД) понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи