Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 1 февруари 2018 година [1]

Дело C-25/17

Tietosuojavaltuutettu
срещу
Jehovan todistajat — uskonnollinen yhdyskunta

(Преюдициално запитване, отправено от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия)

„Преюдициално запитване — Защита на физическите лица при обработването на лични данни — Директива 95/46/ЕО — Приложно поле — Понятието „изцяло лични или домашни занимания“ — Данни, събирани и обработвани от членовете на религиозна общност в рамките на проповедническата им дейност „от врата на врата“ — Религиозна свобода — Член 10 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Понятието „файл“ — Понятието „администратор на лични данни“

1. Приложими ли са разпоредбите на правото на Съюза в областта на защитата на личните данни спрямо религиозната общност „Свидетели на Йехова“, поради това че е възможно нейните членове да са длъжни при извършването на проповедническата си дейност „от врата на врата“ да водят записки за съдържанието на разговора, и по-конкретно за религиозните убеждения на посетените лица? По същество това е смисълът на отправеното преюдициално запитване.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

2. Съображение 12 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 [2] гласи, че „принципите на защита трябва да се прилагат за всякакво обработване на лични данни, извършвано от всяко лице, чиято дейност се урежда от правото на Общността; [...] че трябва да се изключи обработването на данни, извършвано от физическо лице при упражняване на дейности, които са изключително лични или домашни, например кореспонденция и поддържане на адресни указатели“.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10.

3. Съгласно съображение 27 от Директива 95/46 „защитата на лицата трябва да се отнася в еднаква степен до автоматизираната обработка на данни и до ръчната им обработка; […] обхватът на тази защита не трябва на практика да зависи от използваните техники, защото в противен случай това би създало сериозен риск от заобикаляне на закона; […] при все това, […] що се отнася до ръчната обработка, настоящата директива обхваща само файловите системи, а не неструктурираните досиета; […] в частност […] съдържанието на файловата система трябва да бъде структурирано според конкретни критерии, отнасящи се до лица, позволяващи лесен достъп до личните данни; […] в съответствие с определението в член 2, буква в) различните критерии за определяне на съставните елементи на структурирания набор от [лични данни], както и отделните критерии, уреждащи достъп до такъв набор, могат да бъдат определени от всяка държава членка; […] досиетата или групите от досиета, както и заглавните им страници, които не са структурирани съгласно определените критерии, в никакъв случай не попадат в приложното поле на настоящата директива“.

4. Член 2 от Директива 95/46 има следното съдържание:

„По смисъла 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;

в) „файл с лични данни“ („файл“) означава всеки структуриран набор от лични данни, достъпен по определени критерии, централизиран, децентрализиран или разпределен по функционален или географски принцип;

г) „администратор“ означава физическо или юридическо лице, държавен орган, агенция или друг орган, който сам или съвместно с други определя целите и средствата на обработка на лични данни; когато целите и средствата на обработката се определят от национални или общностни законови или подзаконови разпоредби, администраторът или специфичните критерии за неговото назначаване могат да бъдат определени в националното право или в правото на Общността;

д) „обработващ лични данни“ означава физическо или юридическо лице, държавен орган, агенция или друг орган, който обработва личните данни от името на администратора;

[…]“.

5. Член 3 от Директива 95/46 гласи:

„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 дял V и дял VI от 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 свързан[…] с държавната сигурност) и при дейности на държавата в областта на наказателното право,

– когато се извършва от физическо лице в хода на [изцяло] лични или домашни занимания“.

6. Съгласно член 8, параграф 1 от Директива 95/46 „[д]ържавите членки забраняват обработването на лични данни, разкриващи расов или [етнически] произход, политически идеи, религиозни или философски убеждения, членство в професионални съюзи, ка[к]то и обработването на данни, свързани със здравословното състояние и половия живот“. Параграф 2, буква г) от същия член предвижда, че „[п]араграф 1 не се прилага, когато […] обработването се извършва в хода на законосъобразната дейност [на лицето] и с подходящи гаранции от фондация, сдружение или друга организация с нестопанска цел, с политическа, философска, религиозна или профсъюзна цел, при условие че обработването е свързано единствено с членовете на тази организация или с лица, които поддържат редовни контакти с нея във връзка с нейните цели, и че данните не се разкриват на трети лица без съгласието на съответното физическо лице […]“.

Б. Националното право

7. Директива 95/46/ЕО е транспонирана във финландското право с Henkilötietolaki 523/1999 (Закон 523/1999 за личните данни).

8. Съгласно член 3, параграф 3 от Закона за личните данни понятието „регистър с лични данни“ означава „съвкупност от лични данни, която се състои от взаимосвързани поради предназначението си вписвания и която се обработва изцяло или частично с помощта на автоматични средства за обработка на данни, или се организира като картотека, списък или по подобен начин, с цел лесно и без прекомерни разходи откриване на определени лични данни“.

9. Член 11 от Закона за личните данни забранява обработването на чувствителни данни, част от които са и религиозните убеждения. Съгласно член 12 от Закона за личните данни обаче обработването на такива данни е разрешено, ако данните за религиозните убеждения са събрани в хода на дейността на сдружения или обединения, които ги застъпват, отнасят се до членове на тези сдружения или обединения или до лица, които поддържат редовни контакти с тези сдружения или обединения във връзка с техните цели, и не се разкриват на трети лица без съгласието на съответното физическо лице.

10. Съгласно член 44 от Закона за личните данни Комисията за защита на данните може по искане на длъжностното лице по защита на данните да забрани обработването на лични данни, когато то се извършва в нарушение на закона или на приети въз основа на закона правила и разпоредби, и да разпореди отстраняване на нарушенията или пропуските в разумен срок.

II. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

11. На 17 септември 2013 г. по искане на Tietosuojavaltuutettu (длъжностното лице по защита на данните, Финландия, жалбоподател в главното производство) финландската Комисия за защита на данните (наричана по-нататък „Комисията за защита на данните“) постановява решение, с което забранява на религиозната общност „Свидетели на Йехова“ (ответник в главното производство, наричан по-нататък „религиозната общност“) да събира или да обработва лични данни при проповедническата дейност „от врата на врата“, доколкото не са изпълнени всички законови изисквания за обработването на лични данни съгласно Закона за личните данни. Комисията за защита на данните също така приема, че религиозната общност и членовете ѝ са администратори на чувствителни лични данни по смисъла на Закона за личните данни. На религиозната общност е даден срок от шест месеца, за да изпълни изискванията.

12. Религиозната общност обжалва решението пред първоинстанционния съд, като твърди, че става въпрос за обработване на данни за строго лични цели по смисъла на Закона за личните данни. С решение от 18 декември 2014 г. посоченият съд отменя решението на Комисията за защита на данните, като приема, че религиозната общност не е обработвала неправомерно лични данни.

13. Длъжностното лице по защита на данните обжалва решението от 18 декември 2014 г. пред запитващата юрисдикция, като иска отмяната му.

14. Запитващата юрисдикция описва дейността на членовете на религиозната общност по следния начин. В рамките на извършваната проповедническа дейност „от врата на врата“ те водят записки за проведените срещи с лица, които по принцип не познават. Данните се събират като напомнителни бележки, за да може информацията да бъде намерена и използвана при следващи посещения. Лицата, които са били посетени и чиито данни фигурират в записките на членовете на религиозната общност, не са уведомени за събирането и обработването на личните им данни. Тези данни се записват в бележници или на листчета за бележки. Въпросните данни включват името, адреса и обобщение на проведения разговор, който се отнася, наред с другото, до религиозните убеждения и семейните отношения на лицето. Според запитващата юрисдикция религиозната общност организира проповедническата дейност, като районира и разпределя районите между разпространяващите евангелизма членове. Сборовете поддържат регистри на проповедниците, в които се отбелязва колко издания на религиозната общност е разпространил даден проповедник и колко време е отделил за проповядване.

15. С нарочно свое издание религиозната общност вече е разпространила указания за водене на записки[3]. Първоначално данните са събирани с помощта на формуляри, но религиозната общност е престанала да насърчава тази практика след препоръка на длъжностното лице по защита на данните. Освен това сборовете на религиозната общност поддържат и „забранителен списък“ с лица, пожелали да не бъдат посещавани от членовете на тази общност. Според длъжностното лице по защита на данните този списък изглежда в съответствие със Закона за личните данни.

16. Пред запитващата юрисдикция длъжностното лице по защита на данните твърди, че данните, събирани от страна на членовете на религиозната общност в рамките на проповедническата им дейност, представляват регистър с лични данни, тъй като имали същото предназначение и се записвали, за да се ползват за справка при следващо посещение. Обработването на данни въз основа на индивидуални записки било дейност, ръководена и

3 Запитващата юрисдикция посочва две статии, публикувани в информационния бюлетин „Нашата служба на Царството“ през ноември 2011 г. и юни 2012 г.

организирана в детайли от самата религиозна общност, която имала фактическия контрол върху събирането и обработването на данните. Религиозната общност и членовете ѝ, които водят записки по време на проповедническата си дейност, следвало да бъдат считани за „съвместни администратори“.

17. От своя страна религиозната общност твърди, че що се отнася до проповедническата дейност, по време на която нейни членове евентуално водят записки, става въпрос за лично изповядване на вяра. Така направените записки били чисто лични. Воденето на записки и евентуалното по-нататъшно обработване на събраните данни се извършвали независимо от съществуването на религиозната общност, която не упражнявала никакъв контрол, въпреки че тя признава, че дава препоръки и духовни напътствия в смисъл, че всеки член има задължение да участва в евангелизацията. Записките на членовете не били предавани на религиозната общност и тя нямала достъп то тях. Не съществувала система, в която да се събират данните или която да дава възможност за извличането им. Религиозната общност не знаела кои от членовете ѝ си водят записки след посещенията. Събираните данни включвали единствено информация, която можела да бъде набавена от общодостъпни източници като телефонните указатели, и били унищожавани след отпадане на нуждата от тях. Събираните единствено по лична инициатива на членовете данни не представлявали регистър, а религиозната общност не следвало да бъде считана за администратор на лични данни. Такова било впрочем становището на датските, нидерландските и норвежките власти, според които разглежданата в главното производство дейност или не попадала в приложното поле на съответния национален закон относно събирането и обработването на лични данни, или не го нарушавала.

18. Според запитващата юрисдикция от това следва, че на първо място, трябва да се определи приложното поле на Закона за личните данни, което съответства на това на Директива 95/46[4]. В светлината на практиката на Съда дейността по събиране и обработване на лични данни при изповядването на религия, каквото е и проповедничеството, изглежда не попада сред изключенията, посочени в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46, но остава неясен въпросът дали проповедническата дейност може да се счита за изцяло лично или домашно занимание по смисъла на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46. За целите на тази преценка запитващата юрисдикция се интересува от значението на съображение 12 от Директива 95/46 в случаите, когато събраните данни изглежда надхвърлят информацията, която традиционно се събира за поддържането на адресен указател, особено ако въпросните данни са от чувствително естество и се събират за непознати на членовете лица, като се има предвид и уточнението, внесено със съображение 18 от Регламент (ЕС) № 2016/679 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[5], а също и ролята, която играе религиозната общност. Запитващата юрисдикция допуска, че определянето на приложното поле на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46 изисква да се потърси баланс между основното право на зачитане на личния живот и не по-малко фундаменталната свобода на религията, чието изповядване може да се извършва чрез проповеднически дейност.

19. На второ място, запитващата юрисдикция иска разяснение на понятието „файл“ по смисъла на член 2, буква в) от Директива 95/46 с оглед на това, че ако разглежданата в главното производство дейност не попада в обхвата на изключението, предвидено в член 3, параграф 2, второ тире от Директивата, последната, предвид липсата на автоматична обработка на данните,

4 Запитващата юрисдикция цитира в тази връзка решения от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596) и от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294).

5 ОВ L 119, 2016 г., стр. 1. Съгласно това съображение регламентът не се прилага за обработването на лични данни от физическо лице „в рамките на изцяло лична дейност или дейност в рамките на домакинството, която следователно няма връзка с професионална или търговска дейност“. Уточнявам от самото начало, че Регламент № 2016/679 ще започне да се прилага едва на 25 май 2018 г., както предвижда член 99 от него, поради което анализът ми ще се съсредоточи върху Директива 95/46, която е изрично посочена в преюдициалните въпроси до Съда.

би била приложима единствено в случай, че въпросните данни се съдържат във „файл“. Запитващата юрисдикция подчертава в този контекст общата цел на водените от членовете записки, а именно да служат за справка и за по-лесно откриване на данните за лицата при следващо посещение.

20. Най-накрая, на трето място, запитващата юрисдикция пита дали религиозната общност, самостоятелно или съвместно с членовете ѝ, може да бъде считана за „администратор“ по смисъла на член 2, буква г) на Директива 95/46, при положение че тя изглежда упражнява фактически контрол над дейността по събирането на данните, без към днешна дата да съществуват нареждания или писмени указания от нея. Изглежда, че понятието „администратор“ се тълкува широко в практиката на Съда[6], и запитващата юрисдикция подчертава по-конкретно ролята на религиозната общност, която насърчава проповедническата дейност „от врата на врата“, както и обстоятелството, че в миналото тя е давала указания на членовете си да събират данни и ги е снабдявала с формуляри за тази цел, независимо от факта, че самата тя може би няма достъп до събраните данни.

21. При тези условия с определение, постъпило в Съда на 19 януари 2017 г., Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли изключенията от приложното поле на Директива [95/46], посочени в член 3, параграф 2, първо и второ тире, да се тълкуват в смисъл, че събирането и другите видове обработка на лични данни, които членовете на дадена религиозна общност извършват във връзка с осъществяваната проповедническа дейност „от врата на врата“, не попадат в приложното поле на Директивата? Какво значение при преценката на приложимостта на Директива [95/46] имат, от една страна, обстоятелството, че проповедническата дейност, във връзка с която се събират данните, се организира от религиозната общност и от нейните сборове, и от друга страна, обстоятелството, че едновременно с това става дума и за изповядване на религия лично от членовете на религиозната общност?

2) Като се отчитат съображения 26 и 27 от Директива [95/46], трябва ли определението на понятието „файл“ в член 2, буква в) от Директивата да се тълкува в смисъл, че съвкупността от лични данни, които се събират с неавтоматични средства във връзка с описаната по-горе проповедническа дейност „от врата на врата“ (име и адрес, както и други възможни данни и характеристики, отнасящи се до лицето),

   а) не представлява такъв файл, тъй като не става въпрос за специфични картотеки или списъци или други подобни класификационни системи по смисъла на определението във финландския Закон за личните данни;

   б) представлява такъв файл, тъй като от данните предвид тяхното предназначение на практика е възможно лесно и без неоправдани разходи да бъде извлечена необходимата за по-нататъшно ползване информация, както е предвидено във финландския Закон за личните данни?

3) Трябва ли изразът в член 2, буква г) от Директива [95/46] „който сам или съвместно с други определя целите и средствата на обработка на лични данни“ да се тълкува в смисъл, че религиозна общност, организираща дейност, при която се събират лични данни (в това число чрез определянето на радиуса на действие на проповедниците, чрез проследяването на проповедническата дейност и поддържането на регистри на лицата, които не желаят да бъдат посещавани от проповедници), може да бъде разглеждана като администратор на

6 Запитващата юрисдикция посочва решение от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EU:C:2014:317).

лични данни по отношение на тази дейност на нейните членове, въпреки твърдението на религиозната общност, че само отделните проповедници имат достъп до записаната информация?

4) Трябва ли посоченият член 2, буква г) от Директива [95/46] да се тълкува в смисъл, че религиозната общност може да се класифицира като администратор само когато предприема други специфични мерки, като нареждания или писмени указания, с които управлява събирането на данни, или е достатъчно религиозната общност фактически да играе роля при управлението на дейността на членовете си?“.

22. Писмени становища по делото представят ответникът в главното производство, финландското, чешкото и италианското правителство, както и Европейската комисия.

23. В съдебното заседание, проведено на 28 ноември 2017 г., длъжностното лице по защита на данните, ответникът в главното производство, финландското правителство и Комисията излагат устни становища.

III. Анализ

A. По компетентността на Съда

24. Настоящото преюдициално производство се отличава с категорично несъгласие на ответника в главното производство с фактите, така както те са установени от длъжностното лице по защита на данните и представени от запитващата юрисдикция. Като се позовава на решение Meilicke[7], религиозната общност поддържа, че Съдът не следва да отговаря на въпросите на Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд).

25. Както е известно, в това решение Съдът припомня „правилата на играта“ на преюдициалния диалог. Така, макар Съдът по принцип да е длъжен да отговори на въпросите на националния съд, който единствен е пряко запознат с фактите по делото и поради това е в състояние най-добре да прецени необходимостта от преюдициално решение, за да може да постанови решението си, той все пак може да провери собствената си компетентност, за да се увери, че преюдициалното решение действително ще подпомогне правораздаването в държавите членки, вместо да формулира консултативно становище по общи или хипотетични въпроси. Следователно задача на националния съд е да установи фактите по делото по начин, който позволява на Съда да се запознае с всички данни от фактическа и правна страна, които могат да бъдат от значение за тълкуването на правото на Съюза, което е призован да извърши[8]. В решение Meilicke[9] Съдът е преценил именно че е призован да се произнесе по хипотетичен въпрос, без да разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси, и е заключил, че липсва основание за произнасяне.

26. Като се позовава на тази съдебна практика, ответникът в главното производство не отрича, че по принцип въпросите, които са поставени от запитващия съд, се ползват със силна презумпция за релевантност, и че Съдът отказва да се произнесе само в изключителни случаи[10]. От представените пред Съда материали и по-конкретно от акта за преюдициално запитване

7 Решение от 16 юли 1992 г. (C-83/91, EU:C:1992:332).

8 Вж. решение от 16 юли 1992 г., Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, т. 26).

9 Решение от 16 юли 1992 г. (C-83/91, EU:C:1992:332).

10 Вж. решения от 18 юни 1998 г., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, т. 27), от 28 септември 2006 г., Gasparini и др. (C-467/04, EU:C:2006:610, т. 44) и от 20 октомври 2011 г., Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, т. 23).

обаче не се установяват пропуски, въз основа на които да се приеме, че Съдът би надхвърлил границите на своите функции, ако отговори на преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция [11]. Във всички случаи задължение на последната е да установи окончателно фактите по делото, ако това е в кръга на предоставените ѝ правомощия [12]. Във всеки случай фактите, които са изложени в акта за преюдициално запитване, са напълно достатъчни, за да може Съдът да се произнесе, разполагайки с цялата необходима информация [13].

Б. По преюдициалните въпроси

1. По първия въпрос

27. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали дейността на членовете на религиозната общност „Свидетели на Йехова“ попада извън приложното поле на Директива 95/46 по силата, от една страна, на член 3, параграф 2, първо тире от нея. В това отношение ответникът в главното производство твърди, че разглежданата в главното производство дейност, която се отнася до свободата на религията и на мирното и частно изповядване на религията, попада в обхвата на това изключение. От друга страна, запитващата юрисдикция се пита дали тази дейност попада извън приложното поле на Директива 95/46 по силата на член 3, параграф 2, второ тире от нея, който изключва от обхвата на Директивата обработването на лични данни, извършвано „от физическо лице в хода на [*изцяло] лични или домашни* занимания“ [14].

а) Проповедническата дейност не е изключена от приложното поле на Директива 95/46 по силата на член 3, параграф 2, първо тире от нея

28. Член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 изключва от приложното ѝ поле обработването на лични данни „при извършване на дейности, извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в дял V и дял VI от 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 свързан[…] с държавната сигурност) и при дейности на държавата в областта на наказателното право“. Ответникът в главното производство по същество застъпва тезата, че проповедническата дейност, в рамките на която били събирани и обработвани данни на лица, посетени от членовете на религиозната общност, е дейност, която попада извън приложното поле на правото на Съюза по смисъла на

11 Вж. в обратния смисъл решение от 16 юли 1992 г., Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, т. 33).

12 Запитващата юрисдикция всъщност е върховна юрисдикция, чийто контрол по отношение на фактите, както са установени от първоинстанционната юрисдикция, може да е ограничен.

13 В това отношение, противно на становището на ответника в главното производство, не е възможно да се направи сравнение между настоящото дело и делото, по което е постановено решение Benedetti (решение от 3 февруари 1977 г., 52/76, EU:C:1977:16) и което се отличава с хронична липса на прецизност и на подробна информация за фактите (вж. решение от 3 февруари 1977 г., Benedetti, 52/76, EU:C:1977:16, т. 10, 14, 16, 19 и 22), което попречило на Съда да упражни правомощията си правилно и по полезен начин. Освен това няма съмнение, че ответникът в главното производство е страна в главното производство и че е имал възможност да изрази становище, тъй като самият той е сезирал първоинстанционния съд, който — припомням — е уважил жалбата му (вж. в обратния смисъл решение от 3 февруари 1977 г., Benedetti, 52/76, EU:C:1977:16, т. 12).

14 Курсивът е мой.

тази разпоредба[15]. Италианското правителство от своя страна извежда аргумент от съществуването на член 17 ДФЕС, който предвижда изключителна компетентност на държавите членки за регламентиране на статута на религиозните организации, и достига до същия извод като ответника в главното производство.

29. На първо място, следва да се припомни, че от постоянната практика на Съда следва, че приложното поле на Директива 95/46 е дефинирано „много широко“ и че приложението на защитните ѝ разпоредби не зависи по-конкретно от това дали обработването на данните има действителна връзка със свободното движение между държавите членки[16]. Между другото Съдът също така припомня, че в Директивата не се предвиждат никакви други ограничения на приложното ѝ поле извън съдържащите се в член 3[17]. В светлината на целта на Директива 95/46, а именно да гарантира висока степен на защита на основните права и свободи на физическите лица, и в частност на правото им на личен живот при обработването на лични данни[18], посочената защита изисква „дерогациите и ограниченията на защитата на личните данни да се въвеждат в границите на строго необходимото“[19]. Като всяка дерогираща клауза член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 следва да се тълкува стеснително.

30. Съдът освен това е приел, че „[п]римерно изброените в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 дейности при всички случаи са присъщи на държавите или на държавните органи и чужди на областите на дейност на частноправните субекти“[20]. След това той е уточнил, че „[п]редназначението им е да се определи обхватът на предвиденото в посочената разпоредба изключение, така че то да се прилага само към дейности, които или са изрично споменати в разпоредбата, или могат да бъдат причислени към същата категория (ejusdem generis)“[21].

31. Освен това Съдът е приел във връзка с дейността на вероучител в шведска енория, а именно създаването на интернет страница, на която били въведени данни за енориаши, подготвящи се за първо причастие, че „благотворителни или религиозни дейности като тези, извършвани от [жалбоподателката в съответното главно производство], не могат да се приемат като равнозначни на дейностите, посочени в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46, и това изключение не ги обхваща“[22]. Макар генералният адвокат Tizzano да застъпва противоположното становище в заключението си по делото, това не се дължи на религиозния контекст, в който се развива дейността на жалбоподателката в главното производство, а на липсата на стопанска цел, на трансграничен елемент и на трудово правоотношение, с други думи на липса на каквато и да било връзка на тази дейност с упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора[23]. С решение Lindqvist[24] Съдът не само постановява, че с оглед на главната цел на Директива 95/46 за прилагането на същата не е необходимо да се проверява дали съответната дейност засяга пряко свободното движение между държавите

15 В подкрепа на виждането си, че член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 изключва не само дейностите, предвидени в дял V и дял VI ДЕС, но най-общо всяка дейност, която не попада в приложното поле на правото на Съюза, ответникът в главното производство се позовава на член 2, параграф 2 от Регламент № 2016/679. Струва ми се обаче, че уточнението, съдържащо се в член 2, параграф 2, буква а) от Регламент № 2016/679 е по-скоро излишно, като се има предвид, че във всички случаи нито една норма от правото на Съюза не се прилага извън приложното поле на правото на Съюза.

16 Решение от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 43).

17 Решение от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, т. 46).

18 Вж. решения от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EU:C:2014:317, т. 66 и цитираната съдебна практика), от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 27) и от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 37).

19 Решение от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 28). Вж. също решение от 6 октомври 2015 г., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 92).

20 Решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 43).

21 Вж. решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 44).

22 Вж. решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 45).

23 Вж. заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, т. 36 и сл. и т. 44).

24 Решение от 6 ноември 2003 г. (C-101/01, EU:C:2003:596).

членки[25], но също така, най-малкото имплицитно, приема, че дейността на жалбоподателката в главното производство, която се вписва в упражняването на свободата ѝ на религия, се отнася по-скоро до „област[та] на дейност на частноправните субекти“, отколкото до „дейности, присъщи на държавите или на държавните органи“[26], които единствени спадат към изключението, предвидено в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46.

32. Добавянето с Договора от Лисабон на член 17 ДФЕС представлява ли ново обстоятелство, което може да повлияе на тълкуването, дадено от Съда в решение Lindqvist[27]?

33. Не вярвам това да е така.

34. В тази връзка следва да се припомни, че в момента на постановяване на решението вниманието на Съда вече е било достатъчно заострено върху факта, че спорът в главното производство е засягал религиозна дейност. Съдът е обърнал внимание също и на Декларация № 11 относно статута на църквите и светските организации[28], приложена към Договора от Амстердам, съгласно която Съюзът се задължава да зачита и не влияе върху статута, който църквите и религиозните обединения или общности в държавите членки имат по националното право. Трудно е да се поддържа, че с член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 законодателят е възнамерявал да изключи от приложното поле на Директивата дейностите, които частноправните субекти осъществяват във връзка със свободата на религията, а същевременно е включил малко след това конкретна правна уредба, посветена на обработването на данни от религиозни организации[29]. Действително може да се възрази, че Директива 95/46 предхожда Декларация № 11, приложена към Договора от Амстердам. При все това въпреки добавянето в Договора на член 17 ДФЕС, чието съдържание е пресъздадено по същество в съображение 165 от Регламент № 2016/679, следва да се отбележи, че законодателят на Съюза е проявил последователност и не е видял противоречие между признаването на статута на религиозните общности, придаден им от държавите членки, от една страна, и потвърждаването на приложимостта на конкретна правна уредба към обработването на личните данни от въпросните общности, от друга страна[30]. При всички положения се затруднявам да открия в изключването от приложното поле на член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 на религиозните дейности, или поне на разглежданата в главното производство дейност, каквато и да било заплаха спрямо „статута“ на религиозните общности, придаден им от държавите членки[31].

35. От това следва, че разглежданата в главното производство дейност не попада в обхвата на изключението, предвидено в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46.

25 Вж. решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 42).

26 Според използваните от Съда изрази в точка 43 от решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596).

27 Решение от 6 ноември 2003 г. (C-101/01, EU:C:2003:596).

28 ОВ C 340, 1997 г., стр. 133.

29 Вж. член 8, параграф 2, буква г) от Директива 95/46.

30 Вж. член 9, параграф 2, буква г) от Регламент № 2016/679, както и член 91 от този регламент, който предвижда изрично, че по отношение на спазването на разпоредбите за защита на данните религиозните организации подлежат на контрол от страна на независим орган.

31 Тук държа да отбележа, че религията не е изключена изначално и като такава от обхвата на правото на Съюза, като Съюзът предприема действия, нека цитирам само няколко примера, или с цел защита на свободата на вероизповеданията и на възможността физическите лица да изповядват религията си на работното място (вж. неотдавнашните решения от 14 март 2017 г., Bougnaoui и ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204 и от 14 март 2017 г., G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203), или в посока подчиняване на дейността на църквите на правилата на конкуренция, когато с въпросните дейности не се преследва строго религиозна цел (вж. решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, т. 43).

б) Проповедническата дейност не е изключена от приложното поле на Директива 95/46 по силата на член 3, параграф 2, второ тире от нея

36. От езикова гледна точка член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46 предвижда, че Директивата не се прилага към обработването на лични данни, „когато се извършва от физическо лице в хода на [*изцяло*] лични или домашни занимания“ [32].

37. От самото начало следва да се изключи тълкуването, предложено по време на съдебното заседание от ответника в главното производство, че визираният в тази разпоредба личен или домашен характер на дейността би следвало да се преценява от гледна точка на лицето, чиито данни се събират. След като проповядващите членове на религиозната общност посещават домашните адреси на „посетените“ лица, въпросната дейност била непременно домашна. Съдът никога не е възприемал подобен подход при разглеждането на въпроса дали дадена дейност е „лична или домашна“ по смисъла на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46, а *винаги* е изхождал от гледната точка на лицето, което събира, или най-общо казано обработва, личните данни [33].

38. Освен това следва да се припомни, че изложената по-горе констатация, че тълкуването на съдържащото се в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 изключение от приложното ѝ поле по необходимост е стеснително [34], важи също така и за тълкуването на второто тире от същата разпоредба.

39. Между другото от практиката на Съда следва, че обхватът на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46 може да се изясни с помощта на съображение 12, в което като примери за обработване на данни от физическо лице при упражняване на дейности, които са изключително лични или домашни, се споменават кореспонденцията и поддържането на адресни указатели [35]. Следователно „[т]ова изключение трябва да се тълкува като отнасящо се единствено до дейностите, които са част от личния или семейния живот на физическите лица“ [36], с други думи, когато обработването „се извършва в изключително личната или домашната сфера на лицето, което извършва обработването [37]. Съдът счита, че очевидно не е такъв случаят с обработването на лични данни, „което обхваща публикуването им в интернет, с което те стават достъпни за неопределен брой лица“ [38], или „чиято цел е да дад[е] възможност на неопределен брой лица да се запознаят със събраните данни“ [39]. Така всичко, което е „насочено извън личната сфера на лицето, което извършва по този начин обработване на данни“, не може да се счита за изцяло лично или домашно занимание по смисъла на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46 [40].

32 Курсивът е мой.

33 Вж. решение от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 31 и 33).

34 Вж. точка 29 от настоящото заключение.

35 Вж. решения от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 46) и от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, т. 43).

36 Решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 47).

37 Решение от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 31).

38 Решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 47).

39 Решение от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, т. 44).

40 Решение от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 33). Тук бих желал да посоча, че намирам за неприятно объркването, породено от съображение 18 от Регламент № 2016/679, съгласно което една лична или домашна дейност „следователно няма връзка с професионална или търговска дейност“, което може да доведе до схващането, че в случаите, когато дадена дейност не е нито професионална, нито търговска, тя непременно е лична или домашна и поради това извън приложното поле на Регламента. Такова тълкуване би поставило в очевидна опасност нивото на защита, осигурявано от правото на Съюза, тъй като би изключило например всякаква доброволческа дейност от приложното поле на Регламент № 2016/679.

40. От фактите, така както са представени на Съда от запитващата юрисдикция, следва, че проповедническата дейност, в рамките на която, както се твърди, са събирани лични данни за посетените лица, излиза най-малкото извън домашната сфера на лицето, което обработва тези данни, тъй като по своя характер проповядването предполага влизане в контакт с лица, които по правило са непознати на проповедника и не споделят неговите религиозни убеждения. За разлика от поддържането на адресен указател например, проповедническата дейност по необходимост включва „конфронтация“ със света извън домакинството и семейния кръг. Естеството на събираните данни — включващи данни, предмет на засилена защита съгласно Директива 95/46[41] — също налага ясно отграничаване на разглежданата дейност от примера, посочен в съображение 12 от Директива 95/46.

41. От същите факти следва също така, че ролята, която религиозната общност и нейните сборове имат съгласно текста на първия преюдициален въпрос, а именно организиране на проповедническата дейност, води по необходимост до заключението, че е надхвърлена не само домашната, но също и личната сфера на проповядващите лица.

42. Като се имат предвид общественото измерение на проповедническата дейност[42] и фактът, че тя по необходимост изисква лицето, което обработва данните в този контекст, да излезе от своята лична и семейна сфера, за да посети в дома им и да разговаря с лица, които не принадлежат към неговия близък кръг, събирането и обработването на лични данни от членове на религиозна общност в рамките на проповедническа дейност „от врата на врата“ не следва да се изключва от приложното поле на Директива 95/46 по силата на член 3, параграф 2, второ тире от нея.

43. Такова тълкуване напълно отговаря на изискванията за стеснително тълкуване на изключенията от приложното поле на Директива 95/46 и ограничаването им до строго необходимото и съответства на целта на тази директива да гарантира висока степен на защита на основните права и свободи на физическите лица, и в частност на правото им на личен живот при обработването на лични данни[43].

44. Остава обаче да се провери дали такова тълкуване не е в разрез с другите основни права, с които следва да се съвмести защитата на личния живот и на личните данни[44], и дали осигурява справедлив баланс между тази защита, от една страна, и свободата на религията, част от която е свободата на проповядване, от друга страна. Макар Съдът до момента да е приел, че

41 Вж. член 8, параграф 1 от Директива 95/46.

42 Уточнявам, че напълно споделям позицията на ответника в главното производство, изложена по време на заседанието пред Съда, съгласно която членовете на религиозната общност проповядват доброволно, евентуално с цел да изпълнят божествена повеля, за която самата религиозната общност и сборовете не отговарят, в смисъл, че проповядването може да се извършва и без съществуването на организационна структура. Дебатът обаче не е за това, тъй като от фактите, установени от запитващата юрисдикция, следва, че към днешна дата такава структура съществува и изглежда подпомага, насърчава и организира проповедническата дейност.
Освен това, за да се даде квалификация на дейността, предмет на главното производство, може да се потърси известно вдъхновение от заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513), според когото дейността на вероучител, извършвана от жалбоподателката в главното производство, не попада в приложното поле на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46 по-конкретно поради това че такава дейност има „силна обществена конотация“ сред членовете на енорията (вж. т. 34 от това заключение). Споделям мнението му за имплицитно съдържащата се идея, че религиозната общност не представлява продължение на личната или домашна сфера на своите членове въпреки дълбоко интимния характер на всеки религиозен избор.

43 Вж. решения от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EU:C:2014:317, т. 66 и цитираната практика), и от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 37).

44 Вж. по аналогия решение от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, т. 53).

разпоредбите на Директива 95/46 трябва непременно да се тълкуват с оглед на основните права, които са закрепени в Хартата на основните права на Европейския съюз [45] (наричана по-нататък „Хартата“), визирайки изключително членове 7 и 8 от нея [46], също толкова очевидно е и задължението за зачитане на останалите разпоредби на Хартата.

45. Така член 10, параграф 1 от Хартата предвижда, че „[в]секи има право на свобода на [...] религията. Това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали“. В разясненията по член 10 от Хартата [47] се уточнява, че това право съответства на правото, гарантирано в член 9 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и че съгласно член 52, параграф 3 от Хартата има същия смисъл и същия обхват. Следователно свободата на религията може да бъде ограничавана само при условията по член 9, параграф 2 от ЕКПЧ, тоест съответното ограничение трябва да е предвидено от закона и да е необходимо в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред, здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите.

46. Първият извод, който се налага от текста на член 9, параграф 2 от ЕКПЧ е, че противно на констатацията, до която стига ответникът в главното производство въз основа на изложените от него доводи, свободата на религията и съпътстващата я свобода на проповядване, колкото и да са основополагащи, все пак не представляват някакъв вид „основополагащо метаправо“, което да заема йерархически по-високо място в сравнение с всички останали и което да не може да търпи никакви ограничения. Следователно съвместяването на свободата на проповядване със защитата на личния живот не само е възможно, но е и необходимо за „защитата на правата и свободите на другите“, както изисква въпросната разпоредба.

47. Във връзка със свободата на религията Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) вече е приемал, че макар и да „има най-напред вътрешно измерение, тя включва също така и свободата на изповядване на религията индивидуално и в частен кръг или колективно, публично и в обкръжението на лица, които изповядват същата вяра. Освен това [ЕСПЧ] вече е имал повод да приеме, че член 9 от [ЕКПЧ] включва и негативни права, по-конкретно свободата да не се избира и изповядва религия“ [48].

48. Свободата да се проповядва „от врата на врата“ според мен не застрашава, строго погледнато, негативния аспект на свободата на религия, както е дефиниран от ЕСПЧ. Ще добавя, че според мен не може да съществува негативен аспект на свободата на проповядване, тъй като последната предполага по необходимост опит за убеждаване на лице, което не споделя същата вяра или което няма религиозни убеждения. Ако мога да се изразя така, свободата на проповядване предполага по необходимост съществуването на „целева“ група, на която не може да се признае негативно право да не бъде подлагана на проповед, на опити за прозелитизъм, без да се изпразни от съдържание въпросната свобода и потенциалната ѝ последица, също защитена както с член 9 от ЕКПЧ, така и с член 10, параграф 1 от Хартата, а именно свободата да се избере друга религия [49].

45 ОВ C 303, 2007 г., стр. 1

46 Вж. решения от 11 декември 2014 г., Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, т. 29) и от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 39). Относно периода преди Хартата вж. решение от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 68).

47 ОВ C 303, 2007 г., стр. 17

48 Вж. ЕСПЧ, решение от 21 февруари 2008 г., Alexandridis с/у Гърция (CE:ECHR:2008:0221JUD001951606, § 32 и цитираната практика).

49 Вж. ЕСПЧ, решение от 25 май 1993 г., Kokkinakis с/у Гърция (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 31).

49. Описаната от запитващата юрисдикция проповедническа дейност „от врата на врата“ според мен не достига и пределите, установени от ЕСПЧ, който не допуска единствено непочтения [50] или долнопробния прозелитизъм [51].

50. Член 9 от ЕКПЧ, а оттам и член 10, параграф 1 от Хартата, биха могли да променят тълкуването на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46, което предлагам в точка 42 от настоящото заключение, ако се установи, че подчиняването на дейността, разглеждана в главното производство, на правилата на тази директива, представлява недопустима или непропорционална намеса в свободата на проповядване. В случая обаче се затруднявам да открия намеса, тъй като воденето на записки и предаването им в рамките на религиозната общност не са неотделими от проповедническата дейност. Дори и да се предположи такава намеса обаче, следва да се провери дали тя е предвидена от закона и необходима в едно демократично общество за постигането на легитимната цел да се защитят правата и свободите на другите. Всъщност предполагаемата намеса, произтичаща от необходимостта да се спазват предписанията на Директива 95/46, е предвидена от закона, тъй като е изрично посочена в Директива 95/46, и поради посочените по-горе причини е необходима в едно демократично общество за защита на правата на другите, и по-конкретно на правото на личен живот и на защита на личните данни на посетените лица, права, на които трябва да се осигури същото ниво на защита.

51. Следователно защитата, предоставена с член 10, параграф 1 от Хартата, не може да постави под съмнение констатацията, че извършваната от членовете на религиозната общност проповедническа дейност „от врата на врата“ не е изцяло лично или домашно занимание по смисъла на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46.

52. С оглед на гореизложеното на първия преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция следва да се отговори, че проповедническа дейност „от врата на врата“ като разглежданата в главното производство не е изцяло лично или домашно занимание по смисъла на член 3, параграф 2, второ тире от Директива 95/46.

2. По втория въпрос

53. Вторият преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция приканва Съда да се произнесе относно приложното поле на Директива 95/46 от гледна точка на член 3, параграф 1, съгласно който Директивата „се прилага към обработката на лични данни […], съставляващи част от файлова система, или които са предназначени да съставляват част от файлова система“. Тъй като изглежда е безспорно, че обработването на данните, събирани от страна на членовете на религиозната общност, не е дори отчасти с автоматични средства, Директива 95/46 се прилага единствено при наличието на файл, дефиниран в член 2, буква в) от Директива 95/46 като „всеки структуриран набор от лични данни, достъпен по определени критерии, централизиран, децентрализиран или разпределен по функционален или географски принцип“. Запитващата юрисдикция отбелязва, че по смисъла на Закона за личните данни липсата на специфични

50 ЕСПЧ, решение от 25 май 1993 г., Kokkinakis с/у Гърция (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 48): „Най-напред следва да се направи разграничение между християнското свидетелство и непочтения прозелитизъм. Първото съответства на истинската евангелизация, която един доклад, изготвен през 1956 г. под егидата на Световния съвет на църквите, описва като „основна мисия“ и „отговорност на всеки християнин и всяка църква“. Вторият представлява негово извращаване или изопачаване. Според същия доклад той може да включва предлагане на материални или социални облаги с цел привличане на нови членове в църква, упражняване на неправомерен натиск върху отчаяни хора или хора в нужда, или дори използване на насилие или „промиване на мозъци“. По-общо, той не е съвместим със зачитането на свободата на мисълта, съвестта и религията на другите“ […].

51 ЕСПЧ, решение от 24 февруари 1998 г., Larissis и др. с/у Гърция (ECLI:CE:ECHR:1998:0224JUD002337294, § 45): „[ЕСПЧ] подчертава от самото начало, че макар религиозната свобода да има най-напред вътрешно измерение, тя включва освен това, наред с друго, и свободата на „изповядване на религията“, включително правото да се правят опити за убеждаване на ближния, например чрез „обучение“ […]. Член 9 обаче не защитава всяко действие, мотивирано или повлияно от религия или убеждение. Така например той не защитава долнопробния прозелитизъм, като например предлагането на материални или социални облаги или упражняването на неправомерен натиск с цел привличане на нови членове в църква“.

картотеки или списъци или на други подобни класификационни системи е пречка за квалифицирането на данните, обработвани от членовете на религиозната общност, като „файл“. При все това същата юрисдикция пита по какъв начин фактът, че данните могат да бъдат открити лесно с цел по-нататъшно използване и без неоправдани разходи — два от посочените в Закона за личните данни критерии — може да повлияе на подобна квалификация.

54. Ответникът в главното производство отново подчертава, че вторият въпрос е силно теоретичен, като се има предвид, че не било доказано, че членовете му действително са водили записки по време на проповедническата дейност „от врата на врата“, както следвало от мотивите на преюдициалното запитване. Във връзка с това повторно възражение препращам към точка 25 и сл. от настоящото заключение. В съответствие с анализа на запитващата юрисдикция изложените по-долу съображения се основават на предпоставката, че членовете на религиозната общност могат да водят записки по време на тази дейност.

55. Важно е дебатът да се насочи отново към Директива 95/46 и съдържащото се в нея определение на понятието „файл“. Член 2, буква в) от Директива 95/46, чиято редакция е по-скоро енигматична[52], трябва да се чете във връзка със съображение 27 от същата директива, което посочва, от една страна, че обхватът на защитата на данните не трябва на практика да зависи от използваните техники, защото в противен случай това би създало сериозен риск от заобикаляне на закона, и от друга страна, че що се отнася до ръчната обработка, Директивата обхваща само файловите системи, които трябва да бъдат структурирани според отнасящи се до лицата конкретни критерии, позволяващи лесен достъп до личните данни. Освен това различните критерии за определяне на съставните елементи на структурирания набор от лични данни, както и отделните критерии, уреждащи достъпа до този набор, могат да бъдат определени от всяка държава членка.

56. Съгласно практиката на Съда член 3, параграф 1 от Директива 95/46 дефинира приложното поле на Директивата много широко[53]. Следователно тази разпоредба не бива да се тълкува по начин, който би застрашил високата степен на защита, предоставена от Директива 95/46.

57. Струва ми се, че въпреки привидната децентрализация[54] евентуално водените записки от членовете на религиозната общност могат да представляват „файл“ по смисъла на Директива 95/46. Един от първите структуриращи критерии по отношение на съвкупността от данни е географският. В известен смисъл самият член на религиозната общност се превръща в структуриращ критерий за съвкупността от данни, тъй като тази общност извършва географско разпределение на районите. Поради това тя е наясно, че данните за дадено лице, живеещо в даден квартал, евентуално са били събрани от точно определен член. Дори да приемем, че религиозната общност не указва на членовете си какви данни да събират, естеството им се определя на практика от преследваната цел, а именно подготовката на следващи посещения. Запитващата юрисдикция посочва на Съда, че става дума за името, адреса и обобщение на съдържанието на водения разговор, и по-конкретно на религиозните убеждения и семейното положение на лицето. Подобна структура, дори и да не е особено усложнена, позволява лесен достъп до събраните данни. Тя също така оставя трайна следа за проповедническата дейност и лесно можем да си представим, че в случай на преместване на даден член той може да предаде събраната информация на новия член, който ще поеме щафетата в съответния географски район. Следователно критерият за достъпност на данните изглежда изпълнен[55].

52 Регламент № 2016/679 не внася яснота и възпроизвежда без промяна член 2, буква в) и член 3, параграф 1 от Директива 95/46 (вж. член 2, параграф 1 и член 4, точка 6) от Регламент № 2016/679).

53 Решение от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 43).

54 Във всички случаи тя не изключва наличието на файл по смисъла на Директива 95/46.

55 Вж. също точка 6 от преюдициалното запитване.

58. При тези условия изглежда, че финландското право изисква известна степен на сложност, която надхвърля изискванията на Директива 95/46, като квалифицира като „файлове“ картотеки, списъци или други подобни класификационни системи. Следователно не може да се изключи вероятността Законът за личните данни да съдържа допълнително ограничение спрямо предвидените в Директива 95/46. Запитващата юрисдикция обаче не е сезирала Съда с такъв въпрос и следва да извлече всички последици, включително по отношение на националното си право, от отговора, който Съдът ще даде на втория въпрос.

59. Следователно може да се приеме, че член 3, параграф 1 от Директива 95/46 във връзка с член 2, буква в) от нея трябва да се тълкува в смисъл, че е възможно да представлява файл съвкупността от лични данни, които се събират с неавтоматични средства от членове на религиозна общност в рамките на дейност като разглежданата в главното производство въз основа на определено географско разпределение и с цел подготовката на следващи посещения при лица, с които е започнат духовен диалог.

3. По третия и четвъртия преюдициален въпрос

60. С третия и четвъртия преюдициален въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 2, буква г) от Директива 95/46 трябва да се тълкува в смисъл, че религиозна общност, организираща проповедническа дейност, при която се събират лични данни, достъпни единствено на проповедниците, може да бъде квалифицирана като „администратор“ по смисъла на тази директива. За целите на тази квалификация запитващата юрисдикция пита и дали е необходимо религиозната общност да е приела конкретни актове, като например писмени указания към членовете си, или е достатъчно тя фактически да може да управлява дейността на членовете си.

61. Преди да пристъпя към анализа, бих желал да направя встъпителна забележка. В писменото си становище и в устното си изложение пред Съда ответникът в главното производство отрича да е по отношение на събираните от страна на членовете му данни „администратор“ по смисъла на Директива 95/46 и проявява известно раздразнение, когато се посочва, че членовете му били действали по негови указания, а не в изпълнение на божествена повеля. При все това повтарям, че на определянето на приложимостта на Директива 95/46 в случая и на евентуалното квалифициране на религиозната общност като „администратор“ по смисъла на тази директива не би следвало да се придава по-голямо значение спрямо това, което те са, а именно действия по даване на правна квалификация. От практиката на Съда следва, че администраторът по смисъла на Директива 95/46 „трябва да гарантира в рамките на своята отговорност, компетентност и възможности, че [обработването на съответните данни] отговаря на изискванията на Директива 95/46, за да могат предвидените в нея гаранции да разгърнат цялостното си действие и за да може действително да се осъществи ефикасна и пълна защита на съответните лица, по-специално на тяхното право на зачитане на личния им живот“ [56]. Следователно става дума да се даде правна квалификация, а не да се оспори ролята на религиозната общност или първичното основание за проповедническата дейност.

62. След това уточнение мога да пристъпя към анализа.

56 Решение от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EU:C:2014:317, т. 38).

63. Съгласно член 2, буква г) от Директива 95/46 „администратор“ означава „физическо или юридическо лице, държавен орган, агенция или друг орган, който сам или съвместно с други определя целите и средствата на обработка на лични данни […]“. От практиката на Съда следва, че това понятие следва да се дефинира широко, за да е в съответствие с целта на Директива 95/46 за осигуряване на ефикасна и пълна защита [57] и предвид ключовата роля на администратора в системата, създадена с Директива 95/46 [58].

64. Работната група за защита на данните по член 29 (наричана по-нататък „работната група по член 29“) [59] счита, че определянето на администратора по смисъла на член 2, буква г) от Директива 95/46 „се основава […] по-скоро на фактически, отколкото на формален анализ“ [60] и „дава всъщност отговори на въпросите „защо“ и „как“ за определени дейности на обработване“ [61].

65. Поради това следва да се провери дали религиозната общност определя целите и средствата на обработка на данните, събирани от страна на членовете ѝ. За тази цел следва да се припомни, че от текста на третия преюдициален въпрос е видно, че религиозната общност „организира“ дейността, в рамките на която нейните членове събират личните данни, като определя радиуса на действие на проповедниците, проследява дейността им [62] и поддържа регистри на лицата, които не желаят да бъдат посещавани. Тези обстоятелства сочат централизиране на проповедническата дейност от страна на религиозната общност. При тези условия трудно може да се поддържа, че тази дейност и събирането на лични данни, което евентуално я придружава, остават изключително лични и напълно чужди на религиозната общност [63].

66. Според мен е налице съвкупност от улики — с оглед на нуждата от широко тълкуване на понятието „администратор“ по смисъла на Директива 95/46 и в изпълнение на целта да се осигури висока степен на защита — въз основа на които да се приеме, че религиозната общност определя целта на обработването на събираните от страна на членовете ѝ лични данни, която е обусловена от постоянния стремеж към увеличаване на последователите чрез по-висока ефективност на проповедническата дейност, което от своя страна изисква оптимално подготвяне на посещенията.

57 Вж. решение от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EU:C:2014:317, т. 34).

58 Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, т. 44).

59 Както се вижда от наименованието, става дума за група за защита на лицата при обработването на лични данни, която е създадена на основание член 29 от Директива 95/46 и чиито становища имат чисто консултативна стойност (вж. член 29, параграф 1, втора алинея от посочената директива).

60 Становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 1).

61 Становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 14).

62 От преюдициалното запитване следва, че религиозната общност поддържа регистри, в които се отбелязват броят на раздадените от всеки член издания на общността и времето, посветено от него на проповедническа дейност.

63 В съдебното заседание Комисията поддържа, без твърдението ѝ да е оспорено от ответника в главното производство, че участието в проповедническа дейност е условие за получаване на кръщение.

67. Що се отнася до определянето на средствата от страна на религиозната общност, струва ми се, че то е трудно оспоримо за периода, през който въпросната общност е предоставяла формуляри на своите членове и чрез статиите, публикувани в бюлетина ѝ, е давала много конкретни указания за воденето на записки. Въпреки че използването на формуляри изглежда е преустановено, следва да се отбележи, че изданията все още са на разположение в интернет и че указания за воденето на записки са давани и след приемането на решението, обжалвано в главното производство [64].

68. Във всички случаи преюдициалният въпрос изхожда от презумпцията, че няма писмени указания. За целите на определянето на „администратора“ по смисъла на Директива 95/46 съм склонен да смятам, подобно на финландското, чешкото и италианското правителство, че прекомерният формализъм би позволил лесно да се заобиколят разпоредбите на Директива 95/46 и че следователно е необходимо да се основем на един по-скоро фактически, отколкото формален анализ, за да преценим дали религиозната общност играе реална роля при определянето на целите и средствата на обработката.

69. Такова тълкуване намира подкрепа и в текста на член 2, буква г) от Директива 95/46, в който не е споменато никакво изискване за писмени указания. Изглежда такъв е и смисълът, който работната група по член 29 придава на тази разпоредба, като посочва, че фактическото влияние може да бъде достатъчно за определянето на администратора на данните [65].

70. Ясно е, че установяването на фактическо влияние е извън компетентността на Съда и следва да се извърши от запитващата юрисдикция. При все това би било полезно, ако последната има предвид, че понятието „администратор“ по смисъла на Директива 95/46 следва да се тълкува широко. Въпреки че току-що заключих, че не трябва да се изисква наличие на писмени указания, за да не бъде това понятие твърде формализирано, преценката за съществуването на фактическо влияние следва да се направи съобразно в разумни граници проверими критерии. В тази връзка признавам, че не намирам за убедителна застъпваната от Комисията позиция, че запитващата юрисдикция следва да провери дали нареждането на религиозната общност е било възприето от нейните членове като „достатъчно обвързващо в морално отношение“.

71. По въпроса дали администраторът на данните трябва задължително да има достъп до въпросните данни, отново подчертавам, че в определението, дадено в Директива 95/46, няма такова изискване. На същото мнение е и работната група по член 29, според която невъзможността да бъдат пряко изпълнени всички задължения на администратора, като например правото на достъп, не изключва квалифицирането като администратор [66]. Дори именно с оглед на такава хипотеза Директива 95/46 урежда изрично възможността за съвместно администриране [67]. Затова тук споделям изцяло позицията на генералния адвокат Bot, според когото „тълкуване, отдаващо предпочитание на съществуването на пълни надзорни правомощия върху всички аспекти на обработването, може да доведе до сериозни пропуски в областта на защитата на личните данни“ [68].

64 Въпреки че е задача на запитващата юрисдикция да се произнесе по относимите факти, бърза справка в уебсайта на религиозната общност, който е достъпен на множество езици, включително на фински, и по-конкретно в архивите на бюлетина ѝ, показва, че религиозната общност не само организира проповедническата дейност, като дава съответни указания, но също и насърчава воденето на записки по време на тази дейност: вж. напр. на стр. 3 от броя от януари 2014 г. на бюлетина „Нашата служба на Царството“ параграфа, озаглавен „Поливай семената на истината“ („записвай си датата на посещението, литературата, която си оставил, и темата и стиховете, които сте обсъдили“) (на разположение на френски на страница https://www.jw.org/fr/publications/le-ministere-du-royaume/и на фински на страница https://www.jw.org/fi/julkaisut/valtakunnan-palveluksemme/).

65 Становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 9). Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Bot по дело Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, т. 46).

66 Становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 23).

67 Вж. становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 23).

68 Заключение на генералния адвокат Bot по дело Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, т. 62).

72. Приключвам анализа с уточнението, че в случая по главното производство евентуалната констатация, че религиозната общност е администратор, по никакъв начин не изключва паралелната констатация, че тя е съвместен администратор със своите членове, доколкото „[о]ценката на съвместното администриране трябва да отразява оценката на „единичното“ администриране, като се възприеме същностен и функционален подход и ударението се постави върху това дали целите и средствата се определят от повече от едно лице. В контекста на съвместното администриране участието на страните в определянето на целите и средствата на обработването може да приеме различни форми и невинаги е разпределено поравно“ [69]. Така от фактите, които запитващата юрисдикция е изложила пред Съда, изглежда, че членовете на религиозната общност имат възможност конкретно да влияят, що се отнася до средствата на обработването (като решават кои лица да посетят, дали да си водят записки, върху какъв носител, в какъв обем и т.н.).

73. Въз основа на изложените съображения предлагам на Съда да отговори, че член 2, буква г) от Директива 95/46 трябва да се тълкува в смисъл, че религиозна общност, организираща проповедническа дейност, при която се събират лични данни, може да бъде квалифицирана като администратор, въпреки че самата тя няма достъп до личните данни, събирани от страна на членовете ѝ. За целите на определянето на „администратора“ по смисъла на Директива 95/46 няма изискване за наличието на писмени указания, но следва да е установено, евентуално чрез съвкупност от улики, че администраторът е в състояние да упражнява фактическо влияние върху дейността по събиране и обработване на личните данни, което запитващата юрисдикция следва да провери.

IV. Заключение

74. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) по следния начин:

„1) Проповедническа дейност „от врата на врата“ като разглежданата в главното производство не попада в обхвата на изключението, предвидено в член 3, параграф 2, първо и второ тире 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.

2) Член 3, параграф 1 от Директива 95/46 във връзка с член 2, буква в) от нея трябва да се тълкува в смисъл, че е възможно да представлява файл съвкупността от лични данни, които се събират с неавтоматични средства от членове на религиозна общност в рамките на дейност като разглежданата в главното производство въз основа на определено географско разпределение и с цел подготовката на следващи посещения при лица, с които е започнат духовен диалог.

3) Член 2, буква г) от Директива 95/46 трябва да се тълкува в смисъл, че религиозна общност, организираща проповедническа дейност, при която се събират лични данни, може да бъде квалифицирана като администратор, въпреки че самата тя няма достъп до личните данни, събирани от страна на членовете ѝ. За целите на определянето на „администратора“ по смисъла на Директива 95/46 няма изискване за наличието на писмени указания, но следва да е установено, евентуално чрез съвкупност от улики, че администраторът е в състояние да упражнява фактическо влияние върху дейността по събиране и обработване на личните данни, което запитващата юрисдикция следва да провери“.

69 Становище 1/2010 на работната група по член 29 относно понятията „администратор на лични данни“ и „лице, което обработва данните“, прието на 16 февруари 2010 г. (00264/10/BG, WP 169, стр. 35).