

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 214 ХД 4/19Г.
Дата 20.07.2019Г.

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

От **ФОНДАЦИЯ „НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА ЖУРНАЛИСТИЧЕСКА ЕТИКА“**, вписана в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел под ЕИК 131463428, със седалище и адрес на управление гр. София, район „Триадица“, пл. „България“ № 1, Административна сграда на НДК, ет. 15, офис 2, представлявано от Анна Танова – Атанасова – Председател на Съвета на учредителите,

ОТНОСНО: конституционно дело № 4/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С настоящото в рамките на предоставения ни срок, представяме становище по конституционно дело № 4/2019 г. за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и за произнасяне за съответствие на 25з, ал. 2 от ЗЗЛД с разпоредби на Конвенцията за защита правата на човека (Европейската конвенция за защита правата на човека), Всеобщата декларация за ООН за правата на човека и Международния пакт за граждански и политически права, Хартата за основните права на Европейския съюз, както и с три съображения на 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/ЕО.

С оглед допуснатия от Конституционния съд обхват на разглеждане на делото по същество, настоящото становище касае единствено конституционосъобразността на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД и съответствието на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД с разпоредбите на Европейската конвенция за защита правата на човека, Всеобщата декларация за ООН за правата на човека и Международния пакт за граждански и политически права.

Чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД изброява критерии, които следва да бъдат съобразявани в случаите на разкриване на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, с оглед преценка на правилния баланс между свободата на изразяване и правото на информация – от една страна, и правото на защита на личните данни – от друга страна. В текста на разпоредбата изрично е посочено, че критериите не се прилагат кумулативно, а се прилагат само онези от тях, които са относими към съответния случай. Изброяването на критериите също така не е

изчерпателно. По този начин се предоставя възможност за отчитане и на други относими фактори, което е важно за гарантиране правилната преценка за баланса между правото на защита на личните данни и свободата на изразяване.

Критериите, изброени в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД, следва да се тълкуват съобразно практиката на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) и Конституционния съд на Република България (КСРБ).

По т. 1. Първият критерий, посочен от чл. 25з, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД е *„естеството на личните данни“*.

Критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД няма да бъдат приложими в случай на използване на информация, която не представлява лични данни. Съгласно чл. 4, т. 1 от Регламент 2016/679 *„лични данни“* означава всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, икономическата, културната или социална идентичност на това физическо лице“. Следователно данни, които не са свързани с физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано, не са лични данни. Освен това Регламент 2016/679 не се прилага за данни на починали лица (съображение 27 от Регламента), поради което правилото на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД също не следва да се прилага за такива данни.

Самите лични данни биват различни видове. При т.нар. *„чувствителни данни“*, посочени в чл. 9 от Регламент 2016/679, естеството на информацията е такова, че те се ползват с по-висока степен на защита от останалите лични данни. При тях, вероятността от съществуването на обществен интерес, който да обоснове използването им, е по-ниска, но не е изключена, а в някои случаи дори е съвсем обоснована. Преценка следва да се прави за всеки отделен случай, като се съобразяват всички обстоятелства с оглед намиране на правилен баланс между свободата на изразяване и правото на личен живот.

Информация, свързана с присъди и нарушения може да бъде използвана за журналистически цели на основание на чл. 25з, ал. 3, т. 1 от ЗЗЛД отново при съобразяване на всички обстоятелства с оглед намиране на правилен баланс между свободата на изразяване и правото на личен живот. В решението по делото от *Axel Springer AG v. Germany* (по. 39954/08) ЕСПЧ сочи, че обществото принципно има правото да бъде информирано относно наказателни производства при спазване на презумпцията за невинност.

По т. 2. Следващия критерий, предвиден в чл. 25з, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД, е *„влиянieto, което разкриването на личните данни или тяхното обществено оповестяване би оказало върху неприкосновеността на личния живот на субекта на данни и неговото добро име“*.

В практиката на ЕСПЧ този критерий е формулиран като *„последници от публикацията“* и обичайно се разглежда заедно със съдържанието и формата на публикацията, на които ще бъде обърнато внимание накратко във връзка с критериите по чл. 25з, ал. 2, т. 4 и т. 8 от ЗЗЛД.

В решението си по делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* (no. 40454/07) ЕСПЧ сочи, че трябва да бъде отчетено обстоятелството, че предоставената в интервюто информация не уврежда репутацията на споменатото в нея лице и не предизвиква презрение към него.

В решение № 21 от 14.11.1996 г. по к.д. № 19/96 г. КСРБ сочи, че: „практическите трудности, които възникват при съгласуването на посочените две положения (неприкосновеността на доброто име и достойнството на гражданите, от една страна, и необходимостта от публична критика на политически фигури, държавни служители и държавни органи, от друга страна), са очевидни. Разграничителният критерий може да бъде търсен главно в степента на обществен интерес от обективното и точното изнасяне на определени факти, засягащи личната сфера на съответното лице, и в необходимостта от обществен дебат относно мястото и ролята му в политическата система и/или системата от държавни органи.“

В решението си по делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* ЕСПЧ разглежда реалните резултати от публикуването на информация за личния живот на засегнатите лица като обстоятелство, което следва да бъде отчетено и което може да оправдае по-ниска степен на защита на личния живот (невъзможността на интервюираното лице да получи припознаване на детето си обосновава публикуването на снимки като средство за подкрепяне на изложените факти; постигнатият резултат – официално признаване на бащинство от престолонаследника осмисля необходимостта от публикацията). По сходен начин в решението по делото *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece* (по. 72562/10) съдът разглежда като значими последици от излъчването на материала отстраняването от поста на засегнатото лице (народен представител).

Аналогично на решението на ЕСПЧ по делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, в Решение № 7 от 4.VI.1996 г. по к. д. № 1/96 г. КСРБ сочи, че „възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма“.

По т. 3. Третият критерий, поставен от чл. 25з, ал. 2, т. 3 от ЗЗЛД е „**обстоятелствата, при които личните данни са станали известни на администратора**“.

В практиката на ЕСПЧ като обстоятелства, имащи значение за нарушаване правото на личен живот, се отчитат:

- начина, по който е създаден материала – със знанието и съгласието на заснетото лице или по скрит или измамен начин (*Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*; *Von Hannover v. Germany* и *Von Hannover v. Germany (No. 2)* (nos. 40660/08 and 60641/08)) – скритият/измамният начин предполага по-силно засягане на неприкосновеността на личния живот;

- място, където е направен записа – частните помещения и семейната среда налагат очакване за лично пространство и нарочно съгласие за заснемането; публичните места предполагат обосноваване очакване за по-близко наблюдение и дори записване с камера (*Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*). ЕСПЧ сочи, че и в обществена среда, когато мястото е уединено или когато достъпът на журналисти е забранен, лицето следва да може да разчита на по-висока степен на неприкосновеност на личния си живот (*Von Hannover v. Germany* и *Von Hannover v. Germany (No. 2)*).

Изброените обстоятелства са относителни и трябва да се разглеждат в съвкупност с всички останали фактори, имащи значение в конкретния случай. В определени случаи заснемането по скрит или измамен начин или в лична среда е допустимо с оглед на останалите обстоятелства в конкретния случай.

По т. 4 и 8. Чл. 25з, ал. 2, т. 4 от ЗЗЛД сочи като следващ критерий „**характера и естеството на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1**“. Този критерий следва да бъде разгледан заедно с критерия по чл. 25з, ал. 2, т. 8 от ЗЗЛД – „**целта,**

съдържанието, формата и последиците от изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1“.

В решенията на ЕСПЧ използва критерият *„съдържание и форма на публикацията“* (обичайно обсъждан заедно с критерия *„последци от публикацията“*), който считаме, че като цяло се припокрива с критериите по чл. 25з, ал. 2, т. 4 и т. 8 от ЗЗЛД.

Подробно тези критерии се разглеждат от ЕСПЧ в решението по делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*. Съдът сочи, че санкционирането на журналист за съдействието при разпространение на твърдения, направени от трето лице в интервю би могло дълбоко да засегне приноса на журналистиката към дискутирането на въпроси от обществен интерес и в тази връзка не следва да бъде позволявано освен когато има особено важни причини за това. Съдът обсъжда също начина на представяне на информацията – с графични ефекти, заглавия, снимки, специфични изразни средства, целящи привличане на вниманието на читателите, и сочи, че оформлението и стилистиката са въпрос на редакторска преценка, по отношение на които правораздавателните органи не би следвало да имат право на преценка. Доколкото използваните ефекти не нарушават и не деформират информационното съдържание и не подвеждат читателя, следва да се разглеждат като начин на представяне и илюстриране на информацията. В мотивите си ЕСПЧ приема представянето на снимки, които касаят личния живот на засегнатото лице, като средство за доказване на изложената информация.

В решението по делото *Von Hannover v. Germany (No. 2)* ЕСПЧ прави извода, че значение би могла да има и степента на разпространение на информацията – на национално или местно ниво, в голям или малък тираж (при печатни издания).

По т. 5. Петият критерий, предвиден в чл. 25з, ал. 2, т. 5 от ЗЗЛД, е *„значението на разкриването на лични данни или общественото им оповестяване за изясняването на въпрос от обществен интерес“*.

Критерият *„обществен интерес“* в практиката на ЕСПЧ и КСРБ се обсъжда на първо място при преценка на баланса между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни. Упражняването на свободата на изразяване във връзка с предоставяне на информация от обществен интерес оправдава ограничаване на правото на личен живот на лицата.

ЕСПЧ и КСРБ не дават дефиниция на понятието *„обществен интерес“*. В своята практика ЕСПЧ сочи, че съществуването на обществен интерес е въпрос на оценка на обстоятелствата в конкретния случай. С оглед оценката на съществуването на обществен интерес се прави разграничение между информация, която е от обществен интерес, и информация, която е само интересна, в смисъл на любопитна, за обществото. Според практиката на ЕСПЧ общественият интерес е свързан с въпроси, които засягат обществото до степен, че то има правото да се интересува от тях, които привличат неговото внимание или загриженост в значителна степен, особено когато засягат благоденствието на гражданите или обществения живот – сериозни дебати, които засягат важен обществен въпрос или проблем, от информирането за който обществото има интерес. В Решението №7/96 г. КСРБ сочи, че: *„Информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение.“*

Въпреки това факти от личната сфера могат да попадат и в публичната сфера и да представляват обществен интерес. В този смисъл например е обсъден фактът на раждането

в решението по делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* – раждането освен факт от личната сфера е съпроводено и от съставянето на публичен акт и установяването на правна връзка – факти от публичната сфера. В същото дело невъзможността за получаване на акт за припознаване и извлечение от официални регистри се разглежда като въпрос от обществен интерес – в конкретния случай се счита, че тази информация би могла да даде поглед върху личността на засегнатото от публикацията лице в светлината на позицията заемана от него.

ЕСПЧ обръща внимание, че съществуването на обществен интерес се разпознава не само в публикации относно политически въпроси и престъпления, но и в спортни събития или артисти-изпълнители (*Axel Springer AG v. Germany*). Според съда ареста и повдигането на обвинение срещу актьора Х като публични факти относно съдебното досие представляват информация от определен обществен интерес. Съдът сочи, че обществото принципно има правото да бъде информирано относно наказателни производства при спазване на презумпцията за невинност. Степента на обществен интерес би могла да претърпи развитие с оглед напредването на производството в зависимост от различни фактори – известността на засегнатото лице, обстоятелствата, свързани със случая, както и допълнителни обстоятелства, появили се в хода на производството.

В решението по делото *Von Hannover v. Germany* съдът разглежда нарушаването на правото на личен живот чрез публикуването на снимки, свързани с личния живот на засегнатото лице. Соци се, че с оглед съществуването на обществен интерес при определени специални обстоятелства правото на публиката да бъде информирана може да обхване и определени аспекти от личния живот на обществени фигури, особено когато става въпрос за политики.

По т. 6. Шестият критерий, поставен от чл. 25з, ал. 2, т. 6 от ЗЗД е „*отчитане дали субектът на данни е лице, което заема длъжност по чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, или е лице, което поради естеството на своята дейност или ролята му в обществения живот е с по-занижена защита на личната си неприкосновеност или чиито действия имат влияние върху обществото*“.

ЕСПЧ трайно застъпва в практиката си становището, че за определяне на допустимия обществен интерес към личния живот на дадено лице значение имат и следните фактори: от една страна – дали това лице е публична (известна) личност, което оправдава определен засилен обществен интерес към него, и от друга страна – дали това лице упражнява определени публични функции, което е основание за още по-силно ограничаване на правото на личен живот за сметка на обществения интерес към лицето (с оглед общественото значение, което определени факти от личния живот биха могли да имат за обществото).

В делото *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, съдът е посочил, че публичните функции на дадено лице водят до намаляване на степента на лично пространство. Лице, което няма публични функции, макар да има качество на публична личност с оглед на известността си, запазва в по-висока степен на правото на личен живот, съответно правото на личен живот е по-ограничено при съществуването на публични функции. Съдът сочи, че всяко лице, което е част от публичната сфера чрез действията или длъжността си, излага всяка своя дума и дело на внимателно наблюдение както от журналистите, така и от обществото като цяло. Независимо от горното при определени обстоятелства дори и лица с публични функции следва да могат да разчитат на определена степен на запазване личното пространство. В този смисъл е и Решението № 7/1996 г. на

КСРБ, в което се посочва, че: „от гледна точка на ценността на правото да се изразява мнение за свободата на политическия дебат – като част от публичната дискуссия, изказванията, които засягат дейността на държавните органи или съставляват критика на политически фигури, държавни служители или правителството, заслужават по-високо ниво на защита“.

В решението по делото *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece* съдът сочи, че безсъмнено лице, което има качеството на член на парламента и председател на вътрешнопартийна комисия е видна политическа фигура, с оглед на което засиления обществен интерес към него е оправдан.

В решението по *Axel Springer AG v. Germany* съдът отбелязва, че въпреки че обществото прави разлика между актьорската роля и лицето, което я изпълнява, е възможно да има тясна връзка между известността на лицето и определена негова роля. В случая засегнатото лице е актьор, участвал в главна роля в нашумял телевизионен сериал като полицейски надзирател. Соци се, че фактът, че лицето е участвало именно в такава роля (на пазител на реда) би могъл да увеличи публичния интерес от арестуването му за извършено престъпление, поради което е оправдана по-висока степен на засягане на личния му живот.

По т. 7. Седмият критерий, поставен от чл. 25з, ал. 2, т. 7 от ЗЗЛД е „отчитане дали субектът на данни с действията си е допринесъл за разкриване на свои лични данни и/или информация за личния си и семеен живот“.

Действията, с които лицето само е допринесло за разкриването на негови лични данни, представляват част от обстоятелствата, при които личните данни са станали известни на администратора – критерият по чл. 25з, ал. 2, т. 3 от ЗЗЛД, разгледан по-горе. Колкото по-голям е приносът на лицето, толкова по-оправдано е навлизането в личната му сфера.

Във връзка с критерият по т. 7 от чл. 25, ал. 2 ЗЗЛД следва да се разгледа и още един критерий с важно значение в практиката на ЕСПЧ – „предходното поведение на засегнатото лице“. В практиката на ЕСПЧ под този критерий се разбира предшествашото поведение на дадено лице във връзка с отношенията му с медиите.

В решенията по делата *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* и *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*, съдът сочи че простият факт на кооперативността на дадено лице към пресата в предходни случаи (включително търпимостта по отношение на личния му живот) не може да служи като аргумент за лишаване на засегнатото лице от всякаква защита на правото му на личен живот – т.е. макар предходната кооперативност към медиите да оправдава определена степен на ограничаване на правото на личен живот, това оправдание не е абсолютно. В този смисъл, в решението си по делото *Axel Springer AG v. Germany* съдът обсъжда факта, че засегнатото от материала лице само е правило обществено достояние подробности от личния си живот, като по този начин активно е търсило общественото внимание. Съдът счита за естествено следствие от подобно поведение намаляване на степента на оправданото очакване на защита на личния живот на засегнатото лице. В мотивите по делото *Von Hannover v. Germany (No. 2)* съдът сочи, че следва да се отчита и фактът дали определен материал вече се е появявал в по-ранни публикации.

По т. 9. Критерият по чл. 25з, ал. 1, т. 9 от ЗЗЛД „съответствието на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1, с основните права на гражданите“ би следвало да се тълкува според общия принцип за упражняване на правата, прогласен от чл. 57, ал. 2 от Конституцията на Република България, който гласи: „Не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други“.

Изброяването в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД не е изчерпателно. Т. 10 от разпоредбата оставя възможност за отчитане всички други критерии, които са относими към конкретния случай.

Изложеното цели да илюстрира значението на критериите в контекста на решенията на Европейския съд за правата на човека и Конституционния съд на Република България, без примерите по-горе да са изчерпателни.

Считаме, че критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД имат за цел да подпомогнат администраторите на лични данни и държавните органи при намирането на баланса между свободата на словото и правото на защита на личните данни. Търсенето на този баланс е наложено от въведените с чл. 39, ал. 2 от Конституцията на Република България ограничения на правото на свободно изразяване на мнение, според която свободно изразяване на мнение *„не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго“*. В Решение №7/96 г. КСРБ изрично е посочил, че *„за държавата съществува задължение по законодателен път да осигури условия, при които медиите могат да изпълняват своите функции, да информират обществото и да служат като негово средство за осъществяване на критична дискусия върху дейността на държавните органи“*.

Изложеното по-горе становище не е изготвено в рамките на Комисията за журналистическа етика.

Считаме, че при тълкуването и прилагането на критериите също следва да се отчита добрата журналистическа практика, установена в правилата на Етичен кодекс на българските медии, както и решенията на Комисията за журналистическа етика.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на всичко изложено по-горе считаме, че доколкото тълкуването на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД бъде съобразено с практиката на ЕСПЧ и КСРБ, разпоредбата не е противоконституционна и съответства на международните договори, по които Република България е страна – Конвенцията за защита правата на човека, Всеобщата декларация за ООН за правата на човека и Международния пакт за граждански и политически права.

С уважение:

Анна Танова-Атанасова

Председател на Съвета на учредителите

Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“