

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

РЕШЕНИЕ № 8

София, 15 ноември 2019 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева, разгледа в закрито заседание на 15 ноември 2019 г. конституционно дело № 4/2019 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е с основание члЛ49, ал. 1, т. 2 и т.4 във връзка с члЛ50, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

На заседание, проведено на 18 юни 2019г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на петдесет и пет народни представители от 44-то Народно събрание по тЛ - за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.25з, ал.2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)(създаден с § 26 от Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛД, обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), както и по т.2Л и т. 2.2 - за произнасяне относно съответствието на същата законова разпоредба с общопризнати норми на международното

право и с международните договори, по които Република България е страна.

Искането на народните представители, така както е допуснато от Конституционният съд, е за установяване на противоконституционност на нормата в чл.25з, ал.2 от Закона за защита на личните данни (създаден с § 26 от Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛД, Обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г., влязла в сила към момента на сезирането на Конституционния съд) като противоречаща на чл. 4, ал. 1, чл.39 - 41, чл. 11, ал.1 и чл. 54, ал.2 от Конституцията и за произнасяне за съответствие на същата норма с чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията), с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (ВДГТЧ) и с чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

Мотивите в искането са обособени в две части. В първата част централно място в аргументацията на твърдяната противоконституционност на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД имат съображенията свързани с нарушаване на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Основния закон). Последователно са приведени доводи, с позоваване на практиката на Конституционния съд, за несъответствие на оспорената норма с основните изисквания на правовата държава във формален смисъл. Според вносителя, обтекаемите и неясни формулировки на посочените „критерии“ в чл.25з, ал.2 откриват възможност за субективизъм в осъществяването от Комисията за защита на личните данни на контрола за законосъобразност на дейността за журналистически цели. В искането се поддържа и противоречие с изискванията за пропорционалност, съразмерност, забрана за прекомерност, като елементи от съдържанието на принципа на правовата държава. Направен е извод, че оспорената разпоредба превръща свободата на изразяване на мнение и информация в изключение, а правото на защитата на личните данни бива издигнато в ранг на принцип, без конституционно основание. Приведени са доводи за

противоречие с разпоредбите в чл.39 - 41 от Конституцията. Като се изтъква особената значимост на печата и средствата за масова информация за съществуването на демокрацията и наличието на категорична забрана за цензура в основния закон, в искането се поддържа, че въвеждането на обтекаеми, неясни „критерии“ и ограничения за ползването на лични данни за журналистически цели по същество е равнозначно на налагането на цензура. Обосновава се и противоречие на чл.25з, ал.2 от ЗЗЛД с чл.11, ал.1 (принцип на политическия плюрализъм) и с чл. 54, ал. 2 от Конституцията. Във втората част на искането се привеждат аргументи за несъответствие на чл. 25з, ал.2 от ЗЗЛД с чл, 10 от КЗГТЧОС, с члЛ9 от ВДПЧ и с члЛ9 от МПГПП в контекста на цитирана практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

От поканените институции становища са представени от президента на Република България, от Министерски съвет (МС), от Върховния административен съд (ВАС) и от Комисията за защита на личните данни (КЗЛД).

Според президента на Република България искането е основателно. Обосновано е виждането, че с въведените критерии в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД оспорената разпоредба не допринася за постигане на равновесие между правата, а се явява прекомерна, небалансирана мярка, която дава превес на правото на защита на личните данни пред свободата на изразяване и информация, поради което същата противоречи на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Основния закон) и е в "отклонение и от конституционното задължение да се осигури свободно от държавна намеса пространство за разгръщане на личността в гражданското общество (чл. 4, ал. 2, пр. 2)." В становището се посочва, че и Регламент (ЕС) 2016/679 (Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета 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 (Общ регламент относно защитата на данните) от от 27 април

2016 година, ОВ от 4.5.2016, L 119/1, по-надолу Регламент 2016/679 или Регламент), и предхождащата го Директива 95/46/ЕО (отменена), не съдържат такъв списък с критерии, и че самият баланс между двете основни права е винаги конкретна величини, която изисква гъвкава индивидуална преценка, отчитаща особеностите на конкретния случай. Като се позовава на практиката на Конституционния съд и европейските съдилища, президентът поддържа несъобразяване с установеното от ЕСПЧ разбиране за необходимост от еднакво зачитане на правата по чл.8 и чл.10 от КЗПЧОС и приема, че разпоредба в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД, е в несъответствие с чл.19 от ВДПЧ и чл.10, пар. 1 и 2 от КЗПЧОС,

МС намира искането за неоснователно и необосновано. Излагат се аргументи, че принципът на правовата държава не е нарушен, тъй като с критериите, въведени в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД се създават условия за правна сигурност и предвидимост при извършването на преценка за баланс между конкуриращи се права, гарантира се не само защитата на лични данни, но и възможността за тяхното правомерно използване. В становището се отбелязва, че критериите са ясно формулирани и осигуряват необходимия ред в съответствие с принципа на правовата държава, изискват се от Регламент 2016/679, гарантират предсказуемост на действията на КЗДЦ. Като посочва, че правата на личността конституционно са поставени като ограничител на чл.39-41 от Конституцията, в становището се прави извод, че чрез оспорените критерии се преценява законосъобразността на обработването на личните данни и се гарантира баланса между неприкосновеността на личния живот и свободата на изразяване и информация. МС поддържа, че липсата на критерии би довело до незаконно вмешателство в личния живот при осъществяване на журналистическа дейност, научно или художествено творчество, поради което не е налице противоречие с чл.54, ал.2 от Конституцията. С позоваване на практика на ЕСПЧ в становището се приема, че оспорените

критерии са извлечени от тази практика, и не са в несъответствие с чл.10 КЗПЧОС, чл. 19 ВДПЧ и с чл.19 МПГПП.

Върховният административен съд (ВАС) намира искането за неоснователно. В становището се поддържа, че посочените критерии в оспорената разпоредба, са в изпълнение на задължение по чл.85 от Регламент 2016/679, не са неясни и следва да се преценяват с оглед тяхната цел, а тълкуването е способ за преодоляване „неизбежните несъвършенства на нормативните актове". Изразява се виждането, че ограничаването на правата по чл.39 - 41 от Конституцията е допустимо, защото то цели да "осуети накърняването на правата и законните интереси (сред тях и правото на защита на личните данни) на другото". Приема се, че критериите в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД, предвид практиката на ЕСГТЧ, не са в несъответствие с чл. 10 от КЗПЧОС, както и с чл.19 ВДПЧ и чл.19 МПГПП.

КЗЛД намира искането за неоснователно и необосновано в неговата цялост. Поддържа се, че разпоредбата в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД отговаря на, произтичащо от Регламент 2016/679 задължение за съгласуване със закон на правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. В становището се твърди, че критериите са изведени от практика на СЕС, ЕСПЧ и Конституционния съд и са въведени с цел да се избегне колизия и да се осигури баланс между двете основни права, които не са абсолютни. Поддържа се, че неизчерпателното изброяване и алтернативното прилагане на оспорените критерии гарантират прозрачност, единно тълкуване и прилагане, устойчивост и правна сигурност, които са основната гаранция срещу субективизъм при извършването на преценката за баланс.

В писмо до Конституционния съд сдружение Съюз на българските журналисти (СБЖ) подчертава, че искането за обявяване на противоконституционен чл.25з, ал.2 ЗЗЛД напълно отговаря на принципите, изразявани и защитавани многократно от Съюза и са в

подкрепа на искането. Отхвърляне на искането в неговата цялост се застъпва от Национален съвет за журналистическа етика (НСЖЕ), Асоциацията за защита на личните данни (АЗЛД) и фондация Български адвокати за правата на човека (БАГТЧ). В подкрепа на направеното искане, освен това на СБЖ е и становището на фондация Програма Достъп до информация (ПДИ).

НСЖЕ поддържа, че оспорената в искането разпоредба не е противоконституционна и съответства на международните договори, по които Република България е страна като се аргументира на основата на изясняване съдържанието на посочените в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД критерии в контекста на посочени решения на ЕСПЧ и на Конституционния съд. Поддържа се, че това законодателно решение цели да подпомогне администраторите на лични данни и държавните органи при намирането на правилен баланс между свободата на словото и правото на защита на личните данни.

АЗЛД акцентира върху това, че с предвиждането именно в закон на критериите относно преценката на баланса между правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация се цели постигане на определено ниво на правна сигурност и предвидимост и създаване на яснота за адресатите на разпоредбата в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД. Приема се, че този законодателен подход кореспондира с изискванията и принципите на едно демократично общество за помиряване на двете конкуриращи се права.

Фондация БАГТЧ ограничава аргументацията си в представеното становище до поддържане на съответствие на разпоредбата в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД с чл.10 ЕКПЧ, чл.19 ВДПЧ и чл.19 МПГПП. Приема, в контекста на цитирана практика на ЕСПЧ, че предвидените в оспорената разпоредба критерии за преценка на баланса не дават превес на защита на личните данни, а представляват уредба на позитивните задължения на държавата да защити личния живот на гражданите от неправомерно посегателство, както

и, че поради идентичност на разпоредбите в чл. 10 ЕКПЧ, чл. 19 от ВДПЧ и чл. 19 от Mill 1111 националната конституционна уредба относно свободата на словото разпоредбата на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД е в съответствие с тези международни норми и актове.

Позовавайки се на практика на Конституционния съд и възприетите в редица решения на ЕСПЧ критерии за баланс между свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация и защитата на личния живот, ПДИ изразява виждането, че е необходимо да се прилага гъвкав подход при балансирането им. Поддържа, че комуникационните права на гражданите по чл.40 и чл.41 от основния закон следва да се разглеждат като принцип, а тяхното ограничаване е изключение от принципа и подлежи на стеснително тълкуване. В становището е направен извод, че не съществува обществена потребност от създаването на по-детайлна уредба в обсъжданата материя и с критериите в чл.25з, ал.3 ЗЗЛД се създава риск от преценка от „разрешителен тип“, което е конституционно недопустимо по отношение на свободата на словото.

Писмените правни мнения, изразени от проф. д.п.н. Нели Огнянова и доц. д-р Жана Попова са в подкрепа на направеното искане.

Проф. д.п.н. Нели Огнянова твърди и привежда доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба (чл.4 от основния закон) и за несъответствието и с КЗПЧОС. Като се отчита практиката на ЕСПЧ, относно изискването за достъпност и предвидимост на закон, чрез който се ограничава свободата на изразяване, се посочва, че разпоредбата на чл.25з, ал.2 не е формулирана достатъчно точно, ясно и прецизно и е в несъответствие с принципа на правовата държава. Прави се извод, че тази разпоредба е в несъответствие с чл.10 КЗПЧОС, тъй като по смисъла на същата разпоредба не може да се разглежда като акт с качествата на закон.

Според доц. д-р Попова с разпоредбата в 25з, ал. 2 ЗЗЛД усилията на държавните институции се насочват към ограничаване на

журналистическата работа. Поддържа се, че разпоредбата е противоконституционна. Обоснован е изводът, че с неясно и неprecизно формулираните критерии в оспорената разпоредба се създава правна несигурност, поради което тя противоречи на принципа на правовата държава. Посочва се, че с критериите се ограничава непропорционално свободата на изразяване и се затруднява правото на достъп до информация, което е нарушение на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията. Аргументира се, че оспорваната разпоредба противоречи и на гарантираната от Конституцията в чл.54, ал.2 свобода на художественото, научното и техническото творчество.

Конституционният съд, като обсъди доводите и съображенията за противоконституционност на чл.25з, ал.2 и несъответствие с посочените международни договори, по които Република България е страна, в искането на народните представители от 44- то Народно събрание, и изразените становища от поканените институции, неправителствени организации и представените по делото писмени правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената пред Конституционният съд разпоредба в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД гласи:

Чл. 25з (1) Обработването на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване е законосъобразно, когато се извършва за осъществяване на свободата на изразяване и правото на информация, при зачитане на неприкосновеността на личния живот.

(2) При разкриване чрез предаване, разпространяване или по друг начин, по който личните данни, събрани за целите на ал. 1, стават достъпни, балансът между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни се предоставя въз основа на следните критерии, доколкото са относими :

1. естеството на личните данни;



2. влиянието, което разкриването на личните данни или тяхното обществено оповестяване би оказало върху неприкосновеността на личния живот на субекта на данни и неговото добро име;
3. обстоятелствата, при които личните данни са станали известни на администратора;
4. характера и естеството на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал.1;
5. значението на разкриването на лични данни или общественото им оповестяване за изясняването на въпрос от обществен интерес;
6. 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;
7. 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;
8. целта, съдържанието, формата и последиците от изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1;
9. съответствието на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1, с основните права на гражданите;
10. други обстоятелства, относими към конкретния случай.

Тази разпоредба е част от предприетите промени в ЗЗЛД, за да се гарантира, на първо място, ефективното изпълнение на Регламент 2016/679, и по - конкретно, с нея се реализира предвиденият за държавите членки мандат в чл. 85 от Регламента.

С приемането на Регламент 2016/679 Съюзът първи е упражнил компетентност в материята на защита на физическите лица във връзка с обработването на личните данни. На държавите членки е предоставена

свобода на преценка да упражнят своята компетентност по предмета на и в съответствие с изискванията на посочения чл.85 от Регламента.

Във връзка с този правен контекст на приемане на разпоредбата на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД Конституционният съд намира за необходимо да направи следното уточнение от значение за неговите по - нататъшни разсъждения:

Единствено компетентен да тълкува първичното право на ЕС и да се произнася за валидността и по тълкуването на актовете на институциите на съюза е Съдът на Европейския съюз (СЕС). В сътрудничество с националните съдилища, чрез процедурата за преюдициално запитване по чл.267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), СЕС практически се произнася по въпроса за съответствието със съюзното право на националните законодателни мерки по неговото прилагане (Решение на СЕС от 26 февруари 2013г. по дело C-617/10 *Aklagaren v Hans Akerberg Fransson*, пар. 19 и цитираната там практика на СЕС).

Регламент 2016/679 е приет като "общ" в смисъл на „генерален“ регламент. По този начин в самото наименование на акта се подчертава, че той включва и разпоредби с общ характер в сферата на защитата на личните данни и на държавите членки е предоставена свобода на преценка да приемат изключения и дерогации, при посочените изисквания, включително и относно обработката на лични данни за журналистически цели или целите на академичното, литературното и художественото изразяване (по - нататък и „за целите на журналистическото изразяване“). Това придава специфика на разпоредбата на чл.85 от „общия“ Регламент - нейното изпълнение става чрез национален законодателен акт. Аналогичен на актовете, транспониращи директивите на ЕС, този национален акт е необходим, за да бъдат изпълнени указанията в определени разпоредби от самия Регламент във вътрешното право на държавите членки и да се осигури неговото ефективно прилагане и постигане на неговите цели.

Процесната норма е приета при упражняване на дискреционна власт от държава член на ЕС и подлежи на контрол за конституционност на

общо основание. Едновременно, измененията и допълненията в ЗЗЛД (Обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), част от които е и оспореният чл.25з, ал.2, от изцяло новата Глава четвърта на ЗЗЛД, са създадени в едно общо пространство на публичната власт за Съюза и държавите членки - те са предприети, както се сочи в мотивите на проекта на ЗИД ЗЗЛД, за да осигурят изпълнение на Регламент 2016/679 и транспониране на Директива (ЕС) 2016/680 (Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016г..) в националния правен ред. Оспорената разпоредба е приета, по - конкретно, в изпълнение на мандата, предвиден за националния законодател по чл.85 от този Регламент на ЕС. Правна основа за неговото приемане е чл.16 ДФЕС, който има разгънат израз в чл.7 и чл.8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 202/389, 7.6.2016 г., по - нататък ХОПЕС или Хартата). Съществено значение за режима на прилагане на основните права, предвидени в Хартата, и в частност относно легитимността на ограничаването им, имат разпоредбите в чл.51 и чл.52 от същата. Практиката на СЕС в материята на защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни, и правото на свобода на изразяване и информация, и по силата на чл.52(3) ХОПЕС - практиката на ЕСПЧ, относно тълкуването и прилагането на тези основни права по КЗПЧОС, които им кореспондират, обвързват както институциите на ЕС, така и държавите членки, когато действат в приложното поле на правото на Европейския съюз (ПЕС), и на първо място, националния законодател (Решение на СЕС от 26 февруари 2013г. по дело С- 617/10, *Aklagaren v.Hans Akerberg Fransson*, пар.19 и 20 и цитираната там практика на СЕС). Също така, КЗПЧОС, страна по която са всички държави членки на ЕС, е интегрирана в националния правен ред, прилага се пряко и с предимство пред националните законодателни актове, които ѝ противоречат, и обвързва националните съдилища и органите на публичната власт. Същественото е, че текстовете на Конвенцията не могат

да бъдат разчетени и прилагани извън тяхното тълкуване в юриспруденцията на ЕСПЧ, което има подчертано еволютивен характер.

Предвид изложеното, Конституционният съд, за да се произнесе по същество отчита и релевантните разпоредби от Учредителните договори на ЕС, Хартата и Регламент 2016/679, от КЗПЧОС, както и установените в практиката на СЕС и ЕСПЧ, ключови в материята на двете основни права - правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация - разбираня и понятия, при изясняване смисъла и обхвата на оспорената в искането норма в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД (в този смисъл решение по съединени дела C-411/10 и C-493/10, N. S. v Secretary of State for the Home Department и M. E. и др.у Refugee Applications Commissioner и Minister for Justice, Equality and Law Reform, пар.68 - СЕС приема, че „...държавата членка, която упражнява .... дискреционно правомощие, предоставено в регламент прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата" и Решение от 13 юли 1989 г. по дело Wachauf, 5/88, Recueil, стр. 2609г. и Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun, C-578/08, Сборник, стр. 1-1839). Конституционният съд се позовава на тези относими източници на правото на Съюза, на актове и други документи на Съвета на Европа и на международното право в рамките на необходимото за произнасянето по настоящото дело.

I. Право на неприкосновеност на личния живот и право на защита на личните данни: европейската правна рамка - Съвет на Европа и Европейски съюз; националният правен контекст.

- европейската правна рамка

Разбирането за защита на личните данни в ЕС се развива във връзка с традиционното разбиране за неприкосновеност на личния живот, схващано като правото на определена сфера на автономност на индивида, преди всичко в отношенията с публичната власт. В Европа основните права наред със защитата от националните конституции са гарантирани и от

двете основни наднационални системи - на КЗПЧОС, страна по който международен договор са всички държави членки на ЕС, и последна дума по неговото тълкуване и прилагане има ЕСПЧ, и тази, основана на юриспруденцията на СЕС. Тези системи тясно си взаимодействат в гарантирането на основните права. СЕС тълкува правата в хармония с националните конституционни традиции и следва при тълкуването на Хартата това тълкуване на Конвенцията, което се отнася до кореспондиращите си права в двата акта (чл.52 (3) Хартата; Решение на СЕС по съединени дела *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen*, пар.51), съдържащо се в юриспруденцията на ЕСПЧ. По - конкретно, чл.8 от Конвенцията, подобна на която е разпоредбата в чл.7 от Хартата, предвижда, че всеки има право на зачитане на неговия личен живот, този на неговото семейство, на неговите дом и комуникации. Зачитането на основните права е общ принцип на правото на ЕС (свързани дела *C-402/05 P* и *C - 415/05P*, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECR 2008 I-06351) и СЕС е техен гарант в цялостния процес на изграждането на конституционната рамка на ЕС, където има водеща роля. Така, правото на неприкосновеност на личния живот на индивида СЕС защитава още преди на Хартата да бъде призната еднаква юридическа сила с тази на Учредителните договори на ЕС (в този смисъл Решение на СЕС от 26 юни 1980 по делото 136/79 - *National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities*, ECR 1980, стр. 02033, пар.17 и следващи). Също така, чл.8 ХОПЕС установява правото на защита на личните данни без да има кореспондираща разпоредба в КЗПЧОС, както и в Конвенция 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, които да се отнасят конкретно до това право. С Конвенция 108 Съветът на Европа прави най-ранен опит за хармонизиране на законодателството по отношение на

неприкосновеността на личността и е първият в Европа задължителен инструмент на международното право (договор) в тази материя. Важно е още тук да се отбележи, че Конвенция 108 съдържа и изключения по отношение на това право - т.напр, тя предвижда, че държавите страни по същата могат да дерогират определени разпоредби от нея, когато такава дерогация е предвидена в националния правен ред и представлява необходима мярка в демократичното общество в интерес на защитата на държавната сигурност, обществената безопасност, както и, *inter alia* - защита на правата и свободите на другите или, когато личните данни се използват за статистически цели, или за целите на научните изследвания, без да създават риск от нарушаване на неприкосновеността (чл.9). Модернизирането на Конвенция 108 през 2018г. поставя акцент върху принципа на пропорционалност и на законност, както и върху минимизиране на обработваните лични данни (Конвенция 108, ратифицирана със закон на 29.05.2002 г., ДВ, бр. 56 от 7.06.2002 г.; ратифициран на 19.09.2019г. е и Протоколът за изменение на Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, който модернизира Конвенция 108). ЕСПЧ не намира за необходимо и възможно изчерпателното дефиниране на понятието „личен живот“ и последователно поддържа широкото тълкуване на правото на неприкосновеност (в този смисъл Решение от 29 април 2002г. по дело *Pretty v. United Kingdom*, app. 2346/02, пар.63) като подчертава, че се придържа към прагматичен, а не толкова към собствено правен или формален подход (в този смисъл Решение от 24 февруари 1998г. по дело *Votta v. Italy* app. 21439/93, пар.27). В практика си ЕСПЧ прилага чл.8 от КЗПЧОС така, че включва и правото на защита на личните данни (в този смисъл Решение от 16.02.2000г. по дело *Amann v, Switzerland*, app. 27798/95; Решение от 27 юни 2017г. по дело *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, app. 931/13, пар. 137). Когато ЕСПЧ признава, че защитата на личните данни е също така проблем на неприкосновеност,

той предоставя същите гаранции, предвидени от законодателството и по отношение на защитата на лични данни - право на достъп на субекта на данни до събраните относно него данни, правото на изтриване на лични данни в публични регистри и др. (Gaskin v. The United Kingdom, app.10454/83, Leander v. Sweden, app. 9248/81).

За разлика от чл.8 на КЗПЧОС, чл.8 от Хартата не само разграничава правото на защита на личните данни от защитата на неприкосновеността на личния живот, но и предвижда допълнителни гаранции в пар.2 и пар.3 от същата разпоредба, а именно, че личните данни трябва да се обработват честно, за конкретни цели и на основата на съгласие на субекта на данни или друго легитимно основание, посочено в закон, както и че всеки има право на достъп до данните, които го засягат и право на корекция на тези данни като контролът за спазването на посочените правила се осъществява от независим орган на публичната власт.

Съществуването на две различни разпоредби, както и тяхното съдържание, потвърждават, че като се признава наличието на пресечна точка на двете обсъждани права (систематично те следват едно след друго) Хартата поне формално ги разграничава. СЕС се позовава на практиката на ЕСПЧ и възприема нерестриктивно тълкуване на понятието „личен живот“ - всяка информация относно идентифицирано или можещо да бъде идентифицирано физическо лице. СЕС утвърждава едно отворено тълкуване, което съответства на духа както на Директива 95/46 (отменена), която е първият правно обвързващ акт на ЕС, регулиращ правото на защита на личните данни, така и на действащия сега Регламент 2016/679 (в този смисъл Решение на СЕС по дело C-93/09 Hartmut Eifert v Land Hessen, присъединени дела C-92/09 и C-93/09, ECR 2010 I-11063).

Правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно и може, но само при спазване на изискванията на чл.8 от КЗПЧОС, да бъде ограничавано със закон, да преследва една или повече легитимни цели, и, което е съществено - ограничаването да е необходимо в демократичното

общество. КЗПЧОС предвижда в чл.8 (2) изчерпателен списък на целите, легитимиращи ограничаването на това право като посочва *inter alia* защитата на правата и свободите на другите. ХОПЕС е формулирана сравнително по-отворено и допуска ограничаване за цели от общ интерес, признати от ЕС, или ако ограниченията отговарят на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора, при спазване на принципа на пропорционалност (чл.52(1) ХОПЕС).

След влизането в сила на Конвенция 108 от 1981г. ПЕС се развива в посока на разгръщане на контрола на индивида върху неговите собствени данни. Усъвършенстването на съществуващите технологични възможности и развитието на информационното общество води до приемането на Директива 95/46 (отменена) за защита на физическите лица във връзка с обработването на личните данни и за тяхното свободно движение. Директива 95/46 (отменена) е силно повлияна от националните закони в тази материя, където често правото на защита на личните данни се основава на човешкото достойнство и правото на информационно самоопределяне (например Германия) или се свързва с правото на персонален интегритет (например Франция). Първоначално, правото на защита на личните данни е уредено с акт на вторично законодателство на ЕС и дълго време в практиката си СЕС извежда напред значението на Директива 95/46 (отменена) за постигането на единен дигитален пазар макар и да не пренебрегва установената с нея обвързаност на икономическите цели и тези за защита на фундаменталните свободи, и много по - късно - на основните права. За първи път СЕС посочва изрично правото на защита на личните данни в решението по делото *Promusicae* (Решение от 29 януари 2008 година по дело C-275/06 *Productores de Musica de Espana (Promusicae) v Telefonica de Espana SAU*, нар.63, *Reports of Cases 2008 1-00271*) като се позовава на чл.8 от ХОПЕС. Също така, в решението по делото *Bavarian Lager* СЕС подчертава, че в сравнение с правото на неприкосновеност на личния живот правилата на ПЕС относно защитата



на личните данни създават специфична засилена защита (Решение от 29 юни 2010 година по дело C-28/08 P, *European Commission v The Bavarian Lager Co. Ltd*, Reports of Cases 2010 1-06055, пар. 60). Тази промяна в практиката на СЕС е свързана с влизането в сила през 2009г. на Договора от Лисабон и признаването на Хартата ранг на първично право на ЕС (чл.6 (1) ДЕС и чл.16 ДФЕС).

Като аспект на развитието на иновативните форми на обработването на данни, значението на защитата на лични данни постоянно нараства. Тъй като с усъвършенстването на информационните технологии използване на личните данни за икономически цели безпрепятствено се засилва, от юрисдикциите, признаващи правото на защита на личните данни, както и ЕС с чл.8 от Хартата, се очаква да гарантират реализирането на това право. За тази цел ЕС приема Регламент 2016/679, в който, в съответствие с Хартата, отпадат много от позоваванията на неприкосновеност на личния живот и се заместват с правото на защита на личните данни. Регламентът като цяло възприема идеите и принципите на Директива 95/46 (отменена) и се стреми да постигне неосъществената от нея цел за хармонизиране на законодателството в рамките на ЕС в областта на защитата на личните данни.

В съответствие с тази цел - за предоставяне на еднакво високо ниво на защита на личните данни в ЕС (а и извън него), както и предвид обстоятелството, че много от конституциите на държавите членки не установяват правото на защита на личните данни като отделно от правото на неприкосновеност, и това се отнася и до Конституцията на Република България, практиката на ЕСПЧ и тази на СЕС (главно по прилагането на Директива 95/46), с очертания в тях смисъл на ключови в разглежданата материя понятия и отстояваните принципи, остават актуални и днес.

Макар неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни да са тясно свързани в юриспруденцията на СЕС и ЕСПЧ тяхната специфика се отчита при конкретните обстоятелства (показателно за

разграничаването на двете права е решението на СЕС от 13 май 2014г. по дело C-131/12 Google Spain SL и Google Inc. срещу Agencia Espanola de Proteccion de Datos (AEPD) и Mario Costeja Gonzalez; СЕС свързва, но и разграничава двете права и в решение по дело C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy, пар.55, както и в решението от 6 октомври 2015г. по дело C-362/14 Maximilian Schrems v Data Protection Commissioner, пар.39). Въпреки частичното им застъпване тези права имат различия в материалния си обхват. Информацията, която се отнася до частния живот на индивида не винаги задължително включва цялата информация за идентифицирано или възможно да бъде идентифицирано (пряко или непряко) физическо лице. Защитата на личните данни, обаче, покрива именно тази информация. Този обхват се основава на дефинирането на лични данни в Конвенция 108 и в Регламент 2016/679 и е по - широк от правото на неприкосновеност на личния живот, което следва да се отчита при тълкуването на чл.8 от Хартата (чл. 6(1) ДЕС и чл. 52(7) от Хартата; Решение на СЕС от 26 февруари 2013г. по дело C-617/10, Aklagaren v.Hans Akerberg Fransson, пар.20). Също така, за разлика от чл.8 КЗПЧОС (цитиран по - горе) чл. 8 (2), първото изречение, ХОПЕС има по - скоро „разрешителен“ характер - ако посочените в него стандарти на обработката на лични данни бъдат следвани (добросъвестно обработване, за точно определена цел, въз основа на съгласието на субекта на данни или друго легитимно основание посочено в закон) се счита, че навлизането в него е правомерно (Решение на СЕС по съединени дела Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) и Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen, пар.49). Общата клауза за допускането на ограничения на правата, предвидени в Хартата, включително по чл.7 и чл.8, е в чл.52 (1) от същата и предписва, че те трябва да са предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност да са необходими, *inter alia*, за да се защитят правата и свободите на другите.

Най-общо, правилата за защита на личните данни се разглеждат от Съвета на Европа и Европейския съюз като опит да се отчете заплахата за информационната неприкосновеност на индивида, възникнала от нарастващото потребление на високотехнологични средства за обработване на данни в съвременното дигитализиращо се общество.

Както бе посочено понятията „лични данни“ и „обработка на лични данни“ са дефинирани широко в чл.4 (1) и (2) от Регламента: „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; „обработване“ означава всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, и *inter alia*, разкриване чрез предаване, разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни. Като се отчитат наличните технологии и технологични развития за обработване на данните (съображение 26 от Регламента), на практика това означава, че всички данни са потенциално лични и всяка дейност, свързана с лични данни е обработване на същите. Разбирането за обработване на личните данни, както бе посочено, има широк обхват и по този начин голяма част от модерните комуникации, попадащи в обхвата на правото на свободата на изразяване и правото на информация, едновременно се покриват и от правото на защита на личните данни в ЕС. Нещо повече, съгласно разпоредбата на чл.85 от същия регламент, някои изключения и дерогации се предоставят на свободата на преценка на държавите членки, в частност, относно обработването на лични данни за журналистически цели, за целите на академичното, литературното или художествено изразяване (по-нататък само „обработване за журналистически цели“). Те са предназначени да гарантират равновесието на правото на защита на личните данни с останалите основни права, в хипотезата на чл.85

(журналистически цели) - с правото на свобода на изразяване и информация, съгласно принципа на пропорционалност. Прилагането на такива изключения за правото на защита на личните данни, определяно като изключение с оглед на специална цел, изисква осъществяване на балансиране на двете фундаментални права.

- националният правен контекст

Както се вижда от изложеното по - горе, в европейския правен контекст няма един възприет модел на отношенията между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на защита на личните данни. В доктрината се очертават най - общо три основни модела, според които правото на защита на личните данни се разглежда като отделно но допълващо право, целящо защита на човешкото достойнство, като еволюиращо/ израстващо от първото или, че правото на защита на личните данни е независимо самостоятелно право, което осъществява редица функции, включително, но без да се ограничава до защита на неприкосновеността на личния живот. Специално, в правния ред на ЕС това право се развива в основно право, което предоставя на индивида повече контрол, чрез значителен брой права, включително и „правото да бъдеш забравен“, върху по-широк кръг данни, които се отнасят до него. Може да се приеме, че третият модел отразява най - коректно реалните действителни отношения между двете права (с отчитане на ускореното и често непредвидимо развитие на информационните и комуникационни технологии), но нито един модел не предлага ясно обяснение на характера на отношенията между правото на защита на личните данни и правото на неприкосновеност на личния живот. Тази неяснота затруднява идентифицирането на интересите, които стоят в основата на правата, както и определянето на степента на тяхното засягане, което има значение при преценка на съответствието на дадена ограничителната мярка с принципа на пропорционалност.

Конституцията на Република България не включва, в установения от нея каталог на основните права, правото на защита на личните данни като обособено от неприкосновеността на личния живот и произтичащите права, закрепени в чл.32, ал.1. В допълнение към изложеното по-горе, заслужава внимание, че Конвенция 108 от 1981г (Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни), както и Директива 95/46 и Регламент 2016/679 поставят акцент в заглавието си върху защита на физическите лица във връзка с (автоматизираното по Конвенция 108) обработването на лични данни. В Конвенция 108 понятието лични данни се използва в контекста на права и основни свободи и по-конкретно на правото на личен живот (чл.1 от същата). Директива 95/46 (акт на вторично законодателство на ЕС, отменена) въвежда за първи път, и преди Хартата, правото на защита на личните данни в съюзния правен ред, а Хартата на свой ред го прогласява за самостоятелно основно право, систематически закрепено веднага след правото на неприкосновеност на личния живот. Конвенция 108 е ратифицирана от Република България със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 29.05.2002 г. (ДВ, бр. 56 от 2002 г. ) и е обнародвана през 2003г. (ДВ.бр.26 от 21.03.2003г.), с който акт тя става част от вътрешното право на страната. През 2000г. е приет Закона за достъп до обществена информация (Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000г.), който използва понятието „лична информация“. ЗЗЛД (Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., последно изм. и доп. ДВ, Бр., 17 от 26.02.2019г.), с който се въвежда в националното право Директива 95/46 (отменена), е приет на 21.12.2001 г. и съгласно пар.5 от Преходните и заключителни разпоредби от същия влиза в сила от 1.01.2002г. От посоченото следва, че ЗЗЛД за първи път употребява понятието „право на защита на личните данни“ в националното право и също така - в контекста на правото на неприкосновеност на личния живот. В мотивите на проекта на закона се посочва, че защитата на личните данни се свързва с осигуряването на

неприкосновеността на личния живот на гражданите, тяхната чест и доброто им име и правото им на достъп до събираната за тях информация от държавни органи и други лица. В практиката на Конституционния съд се използва както „неприкосновеността на личния му живот и личните му данни“, „право на неприкосновеност на личните данни“, „защита на личните данни“, така и „право на защита на личните данни“ или само „лични данни“ (Решение №6/2004г., Решение №4/2012г., Решение №6 от 2012г., Решение №13 от 2012г.; Решение №3/2002г.). Употребата на съюз „и“ между „неприкосновеността на личния живот“ и „личните данни“ по дело №4/2012г. говори за поставяне в един ред и обвързване на двете права. Обобщено, в тези случаи понятията „лични данни“ и „право на неприкосновеност на лични данни“ са употребени било свързано с неприкосновеността на личния живот или в порядък на посочване на елементите на неприкосновеност на индивида. Веднага следва да се отбележи, че във връзка с даденото задължително тълкуване на „комуникационните права“ (чл.39-41 от Основния закон) в решение №7 от 1996г., което предхожда приемането на ЗЗЛД и цитираната практика на съда, Конституционният съд очертава обхвата на конституционно установените ограничения на тези права свързано със защитата на други също конституционно установени ценности. Като подчертава, че неприкосновеността на личния живот (чл.32, ал.1 от Конституцията и произтичащите права) е водещо рестриктивно основание, съдът приема широко разбиране на „личен живот“ и го отнася в един комплекс от интереси заедно с тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището (съответно чл.33, ал.1 и чл.34, ал.1), които са все конституционно защитени права. Посочва се, че те също не са абсолютни и както свободата на изразяване и информация подлежат на ограничаване. Съдът разграничава информация, която се отнася към интимната сфера на човека (личните данни са носител на информация) от тази, която се прави публично достояние в контекста на обществения дебат. Изложеното

позволява да се приеме за настоящия случай, че правото на неприкосновеност на личния живот е поставено в основата на правото на защита на личните данни, което е в съответствие с еволюираното разбиране в европейския правен контекст. Посоченото има значение предвид това, че в ал.1 на чл.25з ЗЗЛД, която въвежда общо правило в чл.25з като нормен комплекс, е употребено понятието „неприкосновеност на личния живот“, което е възприетото в Основния закон понятие, и, следователно, конституционно установената за това право защита и стандарти на ограничаване (както и по отношение на правото на свобода на изразяване и информация), в смисъла изяснен в цитираното решение №7/1996г., са относими и за правото на защита на личните данни.

II. Правна основа за балансирането на правото на свобода на изразяване и информация и правото на защита на личните данни, при обработване за журналистически цели, в контекста на КЗПЧОС, практиката на ЕСПЧ и правото на ЕС.

КЗПЧОС гарантира правото на свобода на изразяване в чл.10, чиято разпоредба е близка до тази в чл.19 от ВДПЧ и чл. 19 (2) МПЧ 1111 - по смисъла на последната в правото на свобода на изразяване за всеки индивид са включени свободата да търси, получава и разпространява информация и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, както устно, писмено или чрез печат, или като произведение на изкуството или чрез каквото и да е друго средство по свой избор. Тази свобода е общопризната, утвърдена е като основно право и стандарт за всички свободи и се разглежда в широк смисъл - отнася се до целия поток информация и идеи в обществото (Резолюция 59 (1) на Общото събрание на ООН от 14 декември 1946г.). Освен като право на всеки индивид свободата на изразяване се свързва и с други субекти и преди всичко с пресата и всички средства за масова информация, които я институционализират и служат в демократичното общество като гарант за неговата информираност и за

ефективен граждански контрол върху управлението. Регионалните и национални съдилища възприемат в своята практика това широко виждане за свободата на изразяване и акцентират върху социалната функция на медиите в демократичните политически системи. ЕСПЧ последователно поддържа позицията, изразена по делото *Handyside* (*Handyside v. United Kingdom*, app. 5493/72, 1 EHRR 737, от 7 декември 1976г., пар. 49), че свободата на изразяване е основополагаща за демократичното общество и е една от основните предпоставки за неговия прогрес и за реализацията на всеки индивид (в този смисъл Решение от 8 юли 1986г. по дело *Lingens v. Austria*; Решение от 18 юли 2000г. по дело *Şener v. Turkey*, Решение от 29 март 2001г. по дело *Thoma v. Luxembourg* 29 March 2001 и др.). Като посочва, че свободата на изразяване се отнася до всякакъв вид информация, включително и предизвикващата неудобство и дори шокираща, защото такива са изискванията на плурализма и толерантността, без които няма демократично общество, ЕСПЧ в решението по делото *Satakunnan & Satamedia Oy* подчертава необходимостта от стриктното тълкуване на чл.10(2) КЗГТЧОС, където са предвидени условията, при които е допустимо ограничаването на това основно право (*Satakunnan Markkinaporssi Oy и Satamedia Oy v, Finland*, app. 931/13). Нещо повече, Съдът свързва свободата на разпространяване на информация с правото на всеки, и на обществото като цяло да бъде информирано и подчертава дългът на медиите да предоставят информация по въпроси от публичен интерес (в Решение по посоченото по - горе дело *Satakunnan Markkinaporssi Oy и Satamedia Oy*, пар.56 и 60).

Независимо, че ЕС брани силно правото на защита на личните данни, и като цяло неприкосновеността на сферата на автономност на индивида, Съюзът също така изрично признава правото на всеки на свобода на изразяване на мнения и свобода на информация (чл.И ХОПЕС). Както ЕСПЧ така и СЕС споделят разбирането, че правото на свобода на изразяване е не само самостоятелно основно право, но то има централна



роля в защитата на други права, гарантирани от Конвенцията и Хартата. От него произтича правото да се търси и получава информация, а следователно и правото на достъп до информация за всеки и за обществото в цялост. Обществото може да участва реално и ефективно в демократичния процес само ако има информация за дейностите и политиките на публичната власт. Втората алинея на чл.И от Хартата изрично прокламира свободата и плурализма на медиите и така признава и гарантира ефективното осъществяване на функцията на медиите на „обществен страж“ в демократичния процес. В съответствие с чл.52(3) ХОПЕС, СЕС следва практиката на ЕСПЧ и приема, че свободата на изразяване включва не само изразяване на мнения, а в съответствие с член 10, параграф 1, второто изречение от ЕКПЧ и с член 11, параграф 1, първото изречение от Хартата тя обхваща - в смисъла на свобода на комуникацията - свободата да се получават и да се разпространяват информация или идеи както и, че свободата на комуникацията се отнася до всякакъв вид информация (Решение по дело C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy, пар.39).

Извън признатите от международното право за абсолютни права основните права не са неограничени по обхват. Всяка правна система предвижда определени ограничения на свободата на изразяване и информация. Докато чл.10(2) КЗПЧОС посочват изискванията за легитимност на налаганите ограничителни мерки на тази свобода, чл.11 ХОПЕС не съдържа подобно предписание, а общата ограничителна клауза е в чл.52(1) от Хартата за предвидените от нея права.

Както се вижда от изложеното в първия раздел на мотивите, Регламент 2016/679 следва линията на засилена защита на физическите лица, във връзка с обработването на личните данни, и едновременно тази - на поддържане на равновесие с другите основни права, в частност със свободата на изразяване и информация, така както тези права са предвидени в КЗПЧОС и ХОПЕС - насоки, очертаващи се и в Конвенция

108 и в Директива 95/46. Хартата гарантира правото на защита на личните данни, но тя не прави това за сметка на свободата на изразяване и не показва, че претендира да поддържа едното право като по - значимо пред другото (чл.8(1) от Хартата). Както СЕС (Решение от 9 ноември 20 Юг. по дело C-92/09 Volker und Markus Schecke, пар. 85), така и ЕСПЧ са последователни в своята позиция, че свободата на изразяване има еднаква тежест с другите основни права и тяхното еднакво зачитане, както подчертава ЕСПЧ, е въпрос на принцип (Решение на ЕСПЧ от 7 февруари 2012г. по дело Von Hannover v Germany, para 100, app. 40660/08 и 60641/08). Според КЗПЧОС свободата на изразяване не е абсолютна, както не е абсолютно и правото на неприкосновеност. Държавите страни по Конвенцията могат да се намесват в тази свобода (независимо от средствата, чрез които мненията, идеите и информацията се изразяват), но само при условията предвидени в чл.10(2) от Конвенцията, които се подреждат в три категории: предназначени да защитят публичния интерес (национална сигурност, териториалната цялост публичната сигурност превенция на безредици или престъпления защита на здравето и морала); предназначени да защитят честта и доброто име или правата на другите, и за защита срещу разпространяване на поверителна информация; необходими за поддържане авторитета и независимостта на съдебната власт. За да бъде допустима една ограничителна мярка, тя трябва да е предвидена в закон и да е необходима в демократичното общество. ЕСПЧ, в рамките на неговата надзорна компетентност, поставя ударение върху „необходимостта" на ограничителната мярка и поддържа, че националната свобода на преценка е в границите на интересите на демократичното общество да гарантира и поддържа свободата на пресата (Worm judgment of 29 August 1997, Reports 1997-V, para. 47). Случаите на легитимно ограничаване трябва да са конкретизирани в закон и могат да бъдат приети само ако са необходими в демократичното общество.

Разпоредбата в чл.1(2), определяща целите на Регламента („С настоящия регламент се защитават основни права и свободи на физическите лица, и по-специално тяхното право на защита на личните данни.“), във връзка със съображение (4) от същия, потвърждава, че съюзният законодател е отчел, че абсолютното прилагане на правилата за защита на личните данни крие риск от съществено навлизане в обхвата на други основни права. Като подчертава в цитираното съображение, че правото на защита на личните данни не е абсолютно и заявява, че Регламентът е съобразен с всички основни права и в него се спазват свободите и принципите, признати от Хартата, както са залегнали в Договорите, и по-специално зачитането на личния и семейния живот, дома и комуникациите, защитата на личните данни и, *inter alia*, свободата на изразяване на мнение и свободата на информацията, съюзният законодател е предвидил механизми на балансиране между двете права. Преди всичко, общите правила относно защитата на личните данни не се прилагат в случаите, когато обработването им е предприето в контекста на дейности на държавите членки, попадащи извън приложното поле на ПЕС или в хода на чисто лични или домашни занимания на физическо лице, както и от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност (чл.23 Регламент 2016/679). Освен това, наред с други хипотези на освобождаване от общите правила, някои изключения и дерогации се предоставят, както вече бе отбелязано, на свободата на преценка на държавите членки, съгласно разпоредбата на чл.85 от същия регламент, ако са необходими за съгласуване на правото на защита на личните данни със свободата на изразяване и информация, защото никое основно право, не може винаги да бъде „господар“ на ситуацията спрямо друг конкуриращ се с него интерес. Прилагането на такива изключения спрямо правото на защита на личните

данни, в частност „журналистическо изключение“ (изключение за журналистически цели, за целите на академичното, литературното или художествено изразяване), изисква балансиране на двете основни права - защитата на личните данни и свободата на изразяване и информация.

Важно е да се отбележи, че при балансирането на конфликтните интереси, един от които е правото на свобода на изразяване и информация, водещо положение е да се отчита значимостта на този интерес в демократичното общество. Това, според СЕС, изисква широко тълкуване на свързаните с тази свобода понятия, включително на понятието за журналистическа дейност (в този смисъл Решение на Съда от 14 февруари 2019 г. по дело C-345/17. *Sergejs Buivids*, пар.51, където СЕС се позовава на решение от 16 декември 2008 г., *Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, пар. 56). Специално внимание и двете юрисдикции отделят на дълга на медиите да получават от името на обществото и да разпространяват пред широката публика информация от обществен интерес като поставят акцент върху приноса на тази информация за публичния дебат (в смисъла на дебат по въпроси относно общите дела) и изясняват ключови понятия в материята на балансиране на правото на неприкосновеност на личния живот и правото на свобода на изразяване и информация - „цели на журналистическата дейност“ и „информация от обществен интерес“ (практиката е мащабна и посочването е примерно: Решение на СЕС от 13 май 2014 г. по дело C-131/12 *Google Spain SL, Google Inc. v Agenda Espanola de Protection de Datos (AEPD), Mario Costeja Gonzalez*, пар.97-99; Решение на ЕСПЧ от 7 февруари 2012г. по дело *Von Hannover v Germany (2)*, app. 40660/08 и 60641/08, пар. 109-110; Решение от 7 февруари 2012г. по дело *Axel Springer AG v Germany*, app. 39954/08, пар. 90). Според ЕСПЧ чл.Ю от КЗПЧОС едновременно защитава и този, който упражнява свободата на изразяване и този, който упражнява правото да получи информация и подчертава, че „обществото има право да получава информация от обществен интерес“ (в този смисъл

Решение от 14 април 2009г. по дело *Tarsasag a Szabadsagjogokert v Hungary*, пар.26, app. 37374/05; Решение от 19 февруари 2013г. по дело *Fredrik Neij and Peter Sunde Kolmisoppi v Sweden* app. 40397/12, 9). Съдът приема, също така, че чл.10 се прилага не само за съдържанието на информацията, но и за средствата на предаването или приемането, тъй като всяко ограничаване наложено върху средството неизбежно се намесва в правото да се получава и разпространява информация ( Решение от 22 май 1990г. по дело *Autronic v Switzerland*, app. 12726/8, пар. 47). По делото *Sergejs Buivids*, като се позовава на своята практика, СЕС приема, че „журналистически дейности“ са тези, чиято цел е публичното разгласяване на информация, мнения или идеи независимо от средството за предаването им (в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., *Satakunnan Markkinaporssi и Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, пар. 61) (Решение на Съда от 14 февруари 2019 г. по дело C-345/17. *Sergejs Buivids*, пар.53). Съдът отбелязва също така, че тези дейности не са запазени само за медийните предприятия и могат да имат стопанска цел. Към журналистическите дейности се включват и различни подготвителни дейности. Изключенията и дерогациите се прилагат не само към медийните предприятия, но и към всяко лице, което упражнява журналистическа дейност (в този смисъл Решение по цитираното дело C-345/17 *Buivid*, пар. 52). Необходимо е да се припомни, че съображение 153 от Регламент 2016/679 предвижда, че „За да се вземе предвид важността на правото на свобода на изразяване на мнение във всяко демократично общество, е необходимо свързаните с тази свобода понятия, като журналистиката например, да се тълкуват широко.“ Предвид тази практика, Конституционният съд подчертава, че посочените цели са иманентни за журналистическите дейности. Поради това, изключения и дерогации се въвеждат единствено за целите на журналистическа дейност или на литературно или художествено изразяване, които произтичат от основното право на свобода на словото, и ако са необходими за

съгласуване на правото на личен живот и правилата, регулиращи свободата на словото.

В своята практика СЕС балансира двете основни права в контекста на „журналистическо изключение“ основно във връзка с тълкуването и прилагането на Директива 95/46. Както посочената отменена вече директива, така и Регламент 2016/679 съдържат разпоредби, определяни като „журналистическо изключение“, поради което тази практика запазва значението си и при действието на този регламент.

Балансирането е важен момент от преценката за съответствие на ограничителната мярка по отношение на едно основно право, в случая - на правото на свобода на изразяване и информация, с основополагащия за съвременните конституционни демокрации принцип на пропорционалност. То позволява да бъдат отчетени конкретните обстоятелства за всеки отделен случай. Според ЕСПЧ, макар и широко формулирани, изискванията по чл.10(2) от Конвенцията ясно указват, че случаите на легитимно ограничаване трябва да са конкретизирани в закон и могат да бъдат приети само ако са необходими в демократичното общество (в този смисъл Решение по дело *Worm v. Austria*, 83/1996/702/894, Reports 1997-V, пар. 47- 50). Изискването рестрикциите да бъдат предвидени в закон е съществен гарант за върховенството на правото и включва както формалното изискване за законност - да има правна/законова основа на ограниченията, така и материалното изискване - правилото да има качества на закон - да е формулирано с достатъчна прецизност и яснота и да е достъпно за всеки. По делото *Sunday Times* ЕСПЧ посочва, че една норма не може да бъде възприемана като „закон“ освен ако тя не е формулирана с достатъчно прецизност, за да позволи на индивида да регулира своето поведение така, че да е в състояние да предвиди последиците, които могат да произтекат при определени обстоятелства ( в този смисъл Решение от 26 април 1970г. по дело *Sunday Times v United Kingdom*, app. 06538/74, пар.49). Също така, законът не може да предоставя неограничена

дискреция за ограничаване на свободата на изразяване на тези, които са овластени да го изпълняват (в този смисъл Решение от 25 ноември 1999, по дело *Nashman and Harrup v. United Kingdom*, app. 25594/94, пар.35). Освен това, редица права могат да се разглеждат като възможно оправдаване на ограничаването на свободата на изразяване, включително правото на неприкосновеност на личния и семеен живот, на комуникацията. Дали една конкретна ограничителна мярка на свободата на изразяване, целяща да защити посочените права, е оправдана, зависи от съображенията относно спецификата на конкретните ограничения и от дадените обстоятелства и най-често се преценява в рамките на необходимостта за нейното налагане (в този смисъл посоченото по-горе решение на ЕСПЧ по дело *Worm v. Austria*). Ако една ограничителна мярка служи за постигането на легитимна цел, тя трябва да е „необходима в едно демократично общество“, което, според ЕСПЧ, се обосновава с належаща социална нужда (в този смисъл Решение от 7 декември 1976г. по дело *Handyside v The United Kingdom*, app. 5493/72, пар.48-49). В този контекст се преценява дали мярката е подходяща (да има рационална връзка с целта), необходима (няма очевидна и имаща превес алтернатива за постигане на целта с най-малко рестрикции) и адекватна спрямо значимостта на преследваната цел, на която служи. За да извършат тази преценка ЕСПЧ и СЕС прилагат формулирани от тях критерии с отчитане на обстоятелствата по всеки конкретен случай (т. напр. Решение от 2012г. на ЕСПЧ по дело *Verlagsgruppe News GmbH v Austria*, app. 59631/09, пар.72; Решение от 10 октомври 2013г по дело *Delfi AS v. Estonia*, app. 64569/09, пар. 83, както и по цитираните вече дела *Von Hannover (2)*, пар.109-113 и по дело *Axel Springer AG*, пар. 89-95 и др.). В заключението на генералния адвокат Sharpston по цитираното по-горе дело на СЕС - C-345/17 *Buivids* са посочени в тази насока: (i) оценка на приноса към дебат от обществен интерес; (ii) преценка на степента на известност на засегнатото лице; (iii) разглеждане на предмета на репортажа; (iv) разглеждане на досегашното

поведение на съответното лице; (v) преглед на съдържанието, формата и последиците от публикацията и (vi) отчитане на обстоятелствата, при които е била получена информацията." (Заключение, представено на 27 септември 2018 г., пар.62).

Въпросите, които възникват в практиката, във връзка с балансирането на влизащите в конфликт основни права, не са малко и те са предмет на продължаващо обсъждане в конституционноправната доктрина и практика. Между тях съществени са тези относно, първо, естеството на метода на балансиране и, второ, момента на предприемане на балансирането. Без да разисква в дълбочина метода на балансиране, Конституционният съд отбелязва, че това е прагматичен подход в юриспруденцията при отсъждане по спорове в сферата на правата. Той е свързан с преодоляването на формализма в правото и е фокусиран върху реалния живот. Основан на аргумента за не-абсолютния характер на правата този подход осигурява всеки от конкуриращите се интереси да бъде признат на собствено основание - губещи няма и всеки получава дължимото при дадени обстоятелства. Чрез него правото е в състояние обосновано да следва промяната на икономическите и социални потребности и да гарантира минимални „жертви“ в цялостната система от ценности, на които се опират основните права. По естеството си балансирането е дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между правата. Това не е дейност по организиране на правила за разрешаване на бъдещи конкретни случаи на напрежение между основните права, подходящи да бъдат универсално прилагани с оглед на една твърда йерархия на интереси и принципи. При балансирането се дава превес на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното - те подлежат на промяна. Заслужава внимание обстоятелството, че както ЕСПЧ, така и СЕС идентифицират поредица от



критерии за балансиране на правото на свобода на изразяване и правото на неприкосновеност на личния живот, които адресират като ориентир именно към националните юрисдикции. Конституционният съд намира за удачно да посочи всичко това, тъй като то донякъде обяснява защо въвеждането на такива критерии в общо правило на законово ниво крие риск да пречат балансирането като подход в неговото предназначение - да бъде способ за постепенно преодоляване на вътрешното ограничение, присъщо на всеки закон, при гарантирането на справедливост в обществото.

По отношение на втория въпрос, общопризнато е виждането, че балансирането е „сложно упражнение“ и към него се пристъпва едва след като се премине през други, логически следващи етапи на утвърдения в юриспруденцията на ЕСПЧ и СЕС, и прилаган от националните юрисдикции, триетапен анализ за пропорционалност на налаганата ограничителна мярка на дадено основно право (тест за пропорционалност). Пропорционалността и балансирането представляват единство - последната и най-съществена фаза от теста за пропорционалност, като аналитична съдебна процедура, е балансирането в собствен смисъл (*stricto sensu*). Също така, в доктрината се посочва, че преди да се обсъжда въпроса за пропорционалността на дадена ограничителна мярка, ако се налага помиряване на основни права в конфликт, е необходимо да се установи първо (при условие на реален конфликт), дали въпросната мярка засяга същностното съдържание на правото - неговото „твърдо ядро“. Правно основание на тази концепция е разпоредбата на чл.52(1) ХОПЕС. Това е общата клауза по отношение на ограничаване на основните права, която посочва изискването да се зачита основното/същностното съдържание на тези права и свободи, на първо място, и едва тогава предписва, че ограничения могат да бъдат налагани при спазване на принципа на пропорционалност и за постигане на целите посочени от нея. В съответствие с тази логическа последователност на преценките на

ограничителната мярка, при положителен отговор на горния въпрос, балансиране не е необходимо. Това е така защото една ограничителна мярка, която поставя под въпрос самото право като такова е непропорционална сама по себе си. Макар и да не е изрично посочено в КЗПЧОС задължението за зачитането на същностното съдържание/твърдото ядро на основните права е изведено в практиката на ЕСПЧ с решението по делото *Belgian Linguistic* през 1968г. (Решение от 23 юли 1968 г. по дело *Belgian Linguistic* (2), app.1474/62; 1EHRR-252). Националните конституционни юрисдикции също така се позовават на изискването за съхраняване на същностно съдържание на основните права, като измерение на правовата държава, и Конституционният съд не е изключение от тази практика, В утвърждаването на това разбиране за същностното съдържание на основните права СЕС има важна роля, в частност, в полето на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни. СЕС очертава за първи път условията на нарушаване на твърдото ядро на основните права по чл.7 и чл.8 ХОПЕС по делата *Digital Rights Ireland* и *Schrems* (Решение от 8 април 2014г. по дело *Digital Rights Ireland v. Minister for Commc'n*, ECLI:EU:C:2014:238; Решение от 6 октомври 2015г. по дело C-362/14, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, CLI:EU:C:2015:650 и др.). Посочената по-горе концепция се прилага от ЕСПЧ и от СЕС, за да се прокара граница на ограничителните мерки на правата и служи като средство за съдебен контрол по отношение интензитета на държавната интервенция в основните права. Макар да се прилага рядко, концепцията за засягане на същностното съдържание на дадено основно право подчертава необходимостта от засилено внимание (стриктен контрол) към интензитета на навлизане в дадено основно право, при анализите за пропорционалност на законодателно въведена ограничителна мярка, и Конституционният съд взема предвид това по настоящото дело.

III. Относно противоречието на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД с чл.4, ал.1 от Конституцията.

От изложените до тук съображения се вижда, че обективирането във вътрешното право на „журналистическото изключение“ по чл.85 от Регламент 2016/679 е задача на държавите членки на ЕС, които със закон следва да съгласуват правото на личен живот и правото на свободно изразяване и информация и да доведат до съвместяването им. За тази цел националният законодател е приел няколко свързани разпоредби, формиращи един нормен комплекс в чл.25з, ал.1-5 ЗЗЛД.

Макар и разпоредбата в ал.1 от чл.25з ЗЗЛД да не е включена в предмета на искането, поради това, че тя въвежда общо правило по отношение на останалите разпоредби в чл.25з, както и има позоваване на правата по ал.1 в ал.2 и ал.3 от същия, Конституционният съд намира следващата бележка за необходима. От очертания в предходния раздел смисъл на „журналистическа дейност“, възприет от СЕС по посоченото дело C-345/17 *Buivids* (пар. 51-53), а именно журналистиката има за цел „публичното разгласяване на информация, мнения или идеи независимо от средството за предаването им“, както и от заключението на генералния адвокат по същото дело (СЕС, Заключение на Генерален адвокат Sharpston по дело C-345/17 *Buivids* пар.48, както и Решение по цитираното дело *Satamedia* C-73/07, пар.58-61), след посочване на критериите за широко тълкуване на същото понятие, "... с оглед на тези критерии дадени дейности могат да бъдат класифицирани като „журналистически дейности“, ако целта им е публичното разгласяване на информация, мнения или идеи“ се вижда, че журналистическите цели по дефиниция включват осъществяването на правото на информация и свободата на изразяване. Чл.25з, ал.1 ЗЗЛД гласи, че „Обработването на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, е законосъобразно, когато се извършва за осъществяване на свободата на изразяване и правото на информация, при

зачитане на неприкосновеността на личния живот." Законодателят употребява понятието „журналистически цели" и едновременно посочва имплицитно съдържашото се в него в същия текст, което може да предизвика повече объркване отколкото да бъде разбрано като израз на стремеж за придържане към правилото, че дерогации и изключения се въвеждат в границите на строго необходимото. Извън това текстът възпроизвежда основно конституционно положение, че правото на свободно изразяване на мнение и правото да се търси, разпространява и получава информация не са абсолютни и имат граници на своето упражняване в правата на другите.

Правовата държава е основен конституционен принцип, прогласен в чл.4 от Конституцията. Принципът на законност е ядрото на правовата държава във формален смисъл. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-съществените негови измерения. Особено строга е нетърпимостта към формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида. Друг важен аспект на изискването за законност е, че законът ясно трябва да указва на адресатите си какво е недопустимо - в противен случай този закон ще окаже „смразяващ ефект" върху свободата на изразяване, защото всеки би стоял далеч от полето на приложимост на правилото, за да избегне различни прояви на цензуриране. ЕСПЧ поддържа в решение по делото Sunday Times (Решение от 26 април 1979г. по дело The Sunday Times v. United Kingdom, app.6538/74, пар.49,), че едно правило може да бъде възприемано като закон само ако е формулирано с достатъчна прецизност, за да позволи на индивида да регулира своето поведение. Също така, неясните разпоредби се поддават на твърде широки тълкувания както от съответните органи на публичната власт, така и от тези, чието поведение се регулира. Поради това те създават възможност за

злоупотреба и могат да бъдат прилагани от органите на публична власт в хипотези, които не са свързани с тяхната основна цел. Всичко това води до непредвидимост и правна несигурност за адресатите на едно въведено в общо правило изискване. Посочените разбирания и позиции се споделят и поддържат от Конституционния съд в неговата практика и са относими към оспорената в искането разпоредба в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД - разпоредбата не отговаря на изискванията за разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота (Решение №9/1994г.; Решение №5/2000г). В нея са посочени критерии, които трябва да бъдат взети предвид с оглед законосъобразността на обработването на лични данни за целите по ал.1 т.е. за журналистически цели. Адресати на тази разпоредба са както обработващите лични данни, така и надзорният орган - КЗЛД и съдът. Те следва да преценяват дали и доколко е постигнат баланс, в журналистическите материали, между свободата на изразяване и информация и защитата на личните данни. Конституционният съд отбелязва, че както Директива 95/46 (отменена) така и Регламент 2016/679 не включват списък с такива задължителни критерии. Да се тълкува мандата на държавите членки, предвиден в чл.85 от Регламента, в смисъл на вмениящ позитивно задължение за установяване чрез закон на абстрактни критерии (при това, обяснимо, неизчерпателно изброени) за балансиране на двете потенциално конфликтни права, в тежест на медиите/журналистите, е равнозначно на съществена промяна на духа и разума на тази разпоредба. Самата тя, като предвижда въвеждане на изключения и дерогации от общите правила, е израз на идеята за балансирано регулиране в сферата на защита на личните данни така, че да се осигури това право да бъде в равновесие с другите основни права, в съответствие с принципа на пропорционалност, при засилена защита на информационната неприкосновеност на индивида (съображение (4) Регламент 2016/679). Развитие на националното законодателството в посока на горното виждане за смисъла на чл.85 прави изключително

трудно по-нататък да се постави граница на държавната намеса по отношение свободата на изразяване на медиите/ журналистите. Това би било и в нарушение на възприетата в коментираната вече практика на ЕСПЧ и СЕС позиция, че водещо при балансирането на правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация е тяхното еднакво зачитане и се изисква преценка на конкретните обстоятелства при всеки отделен случай на реален конфликт между тези права от съответната юрисдикция.

Целта преследвана от законодателя, в изпълнение на предвидения мандат в чл.85 от Регламента - да намери законодателно разрешение да съгласува правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация, включително и за журналистически цели и целите на академичното, художественото или литературно изразяване е легитимна. Установяването на критерии за балансиране, разработени в съдебната практика - ЕСПЧ (цитираните Решение от 10 октомври 2013г. по дело *Delfi AS v. Estonia*, app. 64569/09, пар.83; Решение от 2012г. по дело *Verlagsgruppe News GMBH and Bobi v Austria*, app. 59631/09; виж и цитираното Заключение на генерален адвокат Sharpston по дело C-345/17 *Buivids*, пар.62 и др.), в едно законово правило, е в конфликт със самата същност на балансирането като прагматичен подход, за разрешаване на колизии между основните права, целящ рационален, а не формално съобразен с правото изход. Освен това, тези съдебно извлечени критерии не се следват от оспорената разпоредба прецизно, комбинирани са и с други изисквания, част от които могат да бъдат разчетени в различни актове и документи на Съвета на Европа или ЕС, и не са изчерпателно изброени, предвид цитираната по - горе съдебна практика. По-конкретно, т.10, ал.2, чл.25з ЗЗЛД, след като в т.т.1-9 се посочват определени положения, съдържа израза „други обстоятелства, относими към конкретния случай“, което засилва отговорността на медията като администратор на лични данни, на изследователите и литературните и

художествени творци да съобразяват, а и да доказват, различни обстоятелства. Неясен е критерият „естество на личните данни“ (чл.25з, ал.2 т.1 ЗЗЛД) - ако се има предвид разграничаването на чувствителни и други данни, например, би следвало да се използва понятието „категории“, каквото се съдържа и в Регламента и в ЗЗЛД. До приемането на Регламент 2016/679 понятието „естество на данните“ се използва за разграничаване на лични данни от други, но в контекста на ускорено развитие на информационните и комуникационни технологии това вече не е актуален проблем. Във всеки случай, употребата на неясни понятия, за по — широк кръг адресати, включително медиите/журналистите, прави невъзможно те да съобразяват поведението си с този критерий. Неразбираеми, неопределени и припокриващи се по смисъл са критериите „характер и естество на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал.1“ (чл.25з ал.2 т.4) и „цел, съдържание, форма и последици от изявлението, чрез което се упражняват правата по т.1“(чл.25з ал.2 т.8). Естеството на едно изявление се изяснява и взема предвид именно по пътя на интерпретация на целта, съдържанието и формата на това изявление. От неяснотата на отделни критерии възниква проблем за цялостното прилагане на т.нар. „журналистическо изключение“. Освен това, трудно можем да говорим за „обработването на лични данни за журналистически цели“ и преценка на естеството на информацията или преценка на последици и съответствие с правата на други граждани при т. нар. „преки, в реално време“ предавания. Неясните критерии означават също така, че КЗЛД разполага с непредвидима (дискреционна) власт да ги тълкува не непременно в полза на обществения интерес от плуралистична информация за политиките и дейността на управлението. Освен че е публичноправна структура, която се формира с участието на изпълнителната власт - правителството, КЗЛД разполага с административни принудителни мерки, което, наред с неясните критерии, води до засилване на властовата асиметрия спрямо средствата за масова, информация и журналистиката в крайна сметка (в

този смисъл Решение № 1 от 2005 г.). Не бива да се пренебрегва и това, че чл.17 от Регламента предвижда т.нар. „право да бъдеш забравен“, което се приема като „безпрецедентна форма на цензура онлайн“ и дори, че е най - голямата заплаха за свободата на изразяване. Практиката на СЕС илюстрира това по делото Google Spain (Решение по цитирано вече дело C-131/12, Google Spain, нар. 81, 94, 100). При осъществяването на възложената ѝ надзорна функция КЗЛД, както и съдилищата, винаги са се основавали на критериите за пропорционалност, разработени в юриспруденцията на ЕСПЧ и СЕС, и практиката на другите национални надзорни органи в обсъжданата материя не е по - различна. Следването на тези решения на ЕСПЧ и СЕС е особено важно, тъй като те са не само разрешения на конкретни правни спорове, а служат за изясняване и развитие на правилата, въведени с Конвенцията и Хартата на правата на ЕС, които, заедно с националната правна система гарантират високо ниво на защита на основните права. Конституционният съд приема в практиката си, че не е уместно да се въвеждат априорни виждания, а да се остави практиката да изработи сама свои критерии (Решение № 7/1996 г). Съдът подчертава, че тестът за пропорционалност, прилаган от съдилищата, не произвежда трайни резултати и не диктува готови отговори на правни проблеми, свързани с конкретни конфликти между правата. Това е обяснимо като се има предвид, че тестът за пропорционалност, съответно - балансирането, оперира в контекста на епохата на човешките права, където обосноваването несъгласие се прилага дори и за висшите ценности на установения правен ред.

Като се позовава отново на решението на СЕС по дело Schrems (цитирано по-горе Schrems v. Data Protection Commissioner, CL1:EU:C:2015:650), Конституционният съд припомня, че когато мярката, налагаща ограничение върху упражняването на едно основно право поставя под въпрос това право като такова, тази мярка е несъвместима с Хартата, тъй като лишава даденото право от неговата същност. Цензурата



е такава ограничителна мярка, която засяга същностното съдържание на правото на свобода на изразяване и поради това тя е забранена на конституционно ниво (чл.40, ал.1). Всички мерки с ефект на цензура (каквито са спирането и конфискацията) са изключение от конституционно установения принцип на свобода на медиите и тези ограничителни мерки следва, както се посочва в решение №7/96г. на Конституционния съд, да се прилагат ограничително. Съдът излага в това решение още няколко съображения по същия повод, които заслужават внимание с оглед предмета на настоящото дело. На първо място се подчертава, че скритите форми на проявление на цензурата могат на практика да се окажат реална заплаха за ефективното упражняване на правото свободно да се изразява и разпространява мнение. Освен това, като посочва, че извън конституционния текст остават други актове на намеса, Съдът отделя специално внимание на законодателната интервенция като посочва, че „В областта, в която законодателната интервенция на държавата се налага, тя трябва да обхване и създаването на механизми, които да служат като преграда срещу намесата и на държавни органи, и на трети лица." Правото на защита на личните данни е конституционно защитена ценност и е едно от най - силните основания за ограничаването на правото на свобода на изразяване и информация. Абстрактната отворена формулировка на основните права в конституциите оставя пространство за законодателя да споделя тяхната уредба и да ги ограничава, включително и правото на свобода на изразяване и информация и „комуникационните права" в цялост. Конституционно допустимият предел (границата на ограничението) за законодателно навлизане в това основно право е неговото същностно съдържание - то не подлежи на политическо предоговаряне чрез текущо законодателство. Засягането на средствата за реализиране на „комуникационните права" - медиите/ журналистическата дейност - застрашава и правото на свобода на изразяване и свързаните с него в един комплекс от интереси права. Изискването за априорно

прилагане на въведените с чл.25з, ал.2 ЗЗЛД (в общо правило) неясни критерии води до автоцензура и така се явява непропорционално навлизане в еднакво бранените от Конституцията, наред с неприкосновеността на индивида (чл.32, ал. 1 от Основния закон), право на свобода на изразяване и право на информация (чл.39 и чл.41 от основния закон). Като нарушава мярата, продиктувана от належащата нужда да бъде защитена неприкосновеността на личните данни, законодателната ограничителна мярка в крайна сметка препятства постигането на целите на журналистическата дейност и функцията на средствата за масова информация в едно демократично общество. Без регулация държавата не би могла да изпълни позитивните си задължения, за да гарантира основните права. Но всяка регулация, надхвърляща социалната потребност от това, противоречи на логиката на основните права като отбрана на автономната сфера на индивида срещу държавата (в този смисъл Решение № 2/2006 г. на Конституционния съд). В настоящия случай мандатът предоставен на държавите членки с разпоредбата в чл.85 от Регламент 2016/679 цели националният законодател да намери разумен изход от колизията между правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация. Това означава на първо място националният законодател да отчете, че балансирането е въведен в самата Конституция подход и да се съобрази с установения балансиращ механизъм чрез общата клауза за ограничаване на основните права в чл.57, ал.2, както и да вземе предвид конкретните ограничения, предвидени в нея по отношение на свободата на изразяване и информация. Конституционният съд в Решение №7/1996г. изрично отбелязва този механизъм, установен от конституционния законодател, като се позовава на особената структура на чл.39 от Основния закон. В него правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо го право - правото на лично достойнство, чест и доброто име, което съгласно чл.32, ал.1, изр. първо също е конституционно защитено. Предприетото ограничаване на

правото на свобода на изразяване и информация, чрез въведените в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД неясни критерии, надхвърля необходимото, за да се брани другата защитена ценност - неприкосновеността на индивида във връзка с обработването на неговите лични данни. Като последица, тази непропорционална мярка води и до „свиване“ на насочения към балансиране на двете права механизъм по чл.85 от Регламент 2016/679, намерил израз в предвиденото в чл.25з, ал.3 освобождаване от посочените там общи правила на обработващите лични данни за целите по ал.1 на чл.25з ЗЗЛД. Както вече бе отбелязано, целта на Регламента е да се съвместят правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация в съответствие с утвърденото в съвременния конституционализъм начало за еднакво зачитане на всички основни права. Оспорената разпоредба в чл.25з, ал.2 се доближава по своя интензитет до конституционната граница на ограничаване на свободата на изразяване и информация, което я определя като непропорционална за преследваната легитимна цел, поради което тя е и конституционно нетърпима. Конституционният съд е последователен в своята позиция, че когато неяснотите или неопределеностите на една законова разпоредба са достатъчно сериозни и поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди, то такава законова разпоредба е противоконституционна на основание нарушаване принципа на правовата държава (Решение № 9/1994 г.; Решение № 5/2000 г.). Именно такава е и атакуваната с настоящото искане законова разпоредба в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД.

Всичко това води до съществено отклоняване от утвърденото в Основния закон, в цитираната практика на ЕСПЧ и СЕС, както и в практиката на Конституционния съд, начало на еднакво уважение на основните права, което е водещ момент в балансирането между тях. По същество, подобен подход на законодателя е крачка към изграждане на йерархичен ред на основните права и свободата на изразяване е възможно

да се окаже далеч след достойнството и доброто име или защитата на обществения ред и морал. Такава йерархия, обаче, противоречи на международните договори и на националните конституции на съвременните демократични правови държави, които установяват равноценност на правата и не позволяват перманентност на ограничителните мерки, тъй като това би било равнозначно на тяхното отхвърляне.

В допълнение Конституционният съд намира, че въведените в разпоредбата на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД критерии не са необходима законодателна мярка за съвместяване на правото на защита на личните данни и свободата на изразяване и информация. Стандартите за необходима мярка са очертани в практиката на ЕСПЧ и на СЕС, както и в юриспруденцията на Конституционния съд - Решение №7/1996г. и други решения, където съдът се е произнасял инцидентно по въпроса за съответствието на ограничителната мярка с принципа на пропорционалност като измерение на правовата държава (Решение № 20 от 1998 г.; Решение № 1 от 2002 г.; Решение № 5 от 2003 г.; Решение № 5 от 2005 г. и др.). Уредбата нито е необходима, нито е щадяща в контекста на обработване на лични данни за целите на журналистическата дейност. Тази мярка не е необходима и защото е пренебрегната очевидната алтернатива, с натрупан опит и практика и далеч по-малко рестриктивна - да се засили самоконтрола в медийната индустрия, включително и с приемане на кодекси за поведение, изработвани съвместно от медийните организации и КЗЛД, каквато е съвременната тенденция в демократичните държави. Именно в рамките на така изготвени кодекси за поведение на журналистите следва да се решават и въпроси какъвто е използване на лични данни от лични форми на комуникация при висок обществен интерес и значимост на информацията за публичния дебат. Кодексите са израз на общественото договаряне за ценностите в журналистиката като професия, която има дълг към обществото и носи цялата тежест да го

изпълни по отговорен начин без да създава преднамерена псевдожурналистическа дезинформация и да не служи като инструмент за ерозиране на доверието в медиите. Регламент 2016/679 изрично предвижда, че този вид документи имат за цел да допринесат за правилното му прилагане, като се отчитат специфичните характеристики на различните обработващи данни (Глава IV, Раздел 5, чл.40).

Конституцията съдържа висши ценности които не могат да бъдат отхвърляни или променяни в тяхната същност от законодателя, защото те са фундаментът на установения правния ред. Тези висши ценности са интегрална част от конституционните императиви, за съответствие с които следва да се преценяват всички закони. Задача на Конституционния съд е да брани стабилността на правната система, основана на конституционните императиви, и да я предпазва, включително от законодателна заплаха.

Поради това, че разпоредбата в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД, с въведените чрез нея неясни критерии за законосъобразност, създава непредвидимост и правна несигурност и ограничава правото на свобода на изразяване и информация непропорционално на преследваната цел, в контекста на журналистическото изразяване, Конституционният съд намира, че тази разпоредба следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията.

С обявяването на разпоредбата в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД за противоконституционна се изключва всяка възможност тя да влезе реално в колизия с чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека, с чл.19 от МПГПП и с чл.10 от КЗПЧОС. Съгласно разпоредбата на чл.151, ал.2, изречение второ, от Конституцията, обявеният за противоконституционен акт не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила. Международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила, са част от вътрешното право на страната, по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията и се прилагат пряко. Поради това, Конституционният съд не намира за необходимо да преценява

съответствието на оспорената разпоредба в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД с разпоредбите от посочените по-горе международни договори.

Неприлагането на противоконституционната законова норма няма да възпрепятства пълноценното изпълнение на Регламент 2016/ 679, тъй като този акт на вторичното право на ЕС е непосредствено приложим и повечето негови разпоредби са с директен ефект. Той съдържа балансиращи двете права разпоредби, поради което националните съдилища могат да следват актуалната практика на СЕС, включително и във връзка с релевантната практика на ЕСПЧ, и ако е нужно да използват производството за преюдициално заключение по чл.267 ДФЕС. Така те могат да изпълнят ефективно своята роля и на съдилища от съдебната система на ЕС, което допринася за единството на ПЕС и за стабилността на самия Съюз.

Воден от горното, Конституционният съд

### **РЕШИ:**

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл.25з, ал.2 от Закона за защита на личните данни (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД, обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.).