



Република България  
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Вх. № 178 КН 4/19 г.  
Дата 11.07.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № 11-00-20/3
СОФИЯ 10.07.19

ДО  
ПРОФ. Д.Ю.Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам становище от президента на Република България г-н Румен Радев по конституционно дело № 4 от 2019 г.

С уважение,

  
Димитър Стоянов  
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА  
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА



*Република България*  
*Президент*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТ А Н О В И Щ Е**

**ОТ РУМЕН РАДЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4 ОТ 2019 Г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 18.06.2019 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 4 от 2019 г. В това си качество изразявам следното становище относно чл.25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД).

1. Основната цел на промените, направени със Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни (ЗИДЗЗЛД) е осигуряване на ефективното прилагане на новата правна рамка на Европейския съюз в областта на защитата на личните данни. Без съмнение, същото включва и мерки за прилагане на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни, както и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Регламентът, по-нататък).

Споделям изцяло широката рамка в чл. 85 от Регламента, в която трябва да намерят помирение (reconcile – англ.) свободата на изразяване и информация, от една страна, и защитата на личните данни, от друга. Израз на необходимостта от това помиряване е и приетото общо правило от българския законодател в чл. 25з, ал. 1 от ЗИД на ЗЗЛД, според което обработването на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, ще бъде

законосъобразно, когато се извършва за осъществяване на свободата на изразяване и правото на информация, при зачитане на неприкосновеността на личния живот. В ал. 2 на същия чл. 25з законодателят е приложил специфичен подход - вметил е списък от 10 точки, в които изброява критериите, които трябва да бъдат взети предвид с оглед законосъобразността на обработването на лични данни за журналистически цели. Съобразно тях обработващите лични данни, надзорният орган и съдът следва да преценяват дали и доколко е постигнат баланс между свободата на изразяване и информация, от една страна, и защитата на личните данни, от друга. Изброените критерии поставят ударението върху защитата на лицето, чиито данни се обработват. Обработващите лични данни следва да съобразяват първо влиянието, което разкриването на личните данни би имало върху неприкосновеността на личния живот на субекта на данните и неговото добро име (т. 2), след това търсения ефект от общественото им оповестяване (т. 5), целта, съдържанието, формата и последиците от изявлението, чрез което се упражняват двете права (т. 8) и накрая - съответствието на изявлението, чрез което се упражняват двете права, с основните права на гражданите (т. 9). Ще се преценява и дали информацията е за хора, които „поради естеството на своята дейност“ се ползват с „по-занижена защита на личната си неприкосновеност или чиито действия имат влияние върху обществото“, без да се дава ясна дефиниция кой попада в тези кръгове (т. 6). Прави впечатление, че предвид естеството им голяма част от поместените в закона критерии не могат да бъде адекватно преценени при първоначалното обработване на данните.

2. Заслужава отбелязване, че нито Регламентът, нито отменената с него Директива 95/46/ЕО не съдържат такъв списък с критерии. Очевидна е легитимността на преследваната от законодателя и вменияваната от Регламента цел да бъде намерен законов път за помиряването на двете жизненоважни за гражданите основни права – правото на защита на личните данни и свободата за изразяване на мнение и правото на информация. Но способът, който законодателят е приложил, предизвиква основателни възражения, тъй като се отклонява от ясни конституционни принципи. Съдържанието на т. 1 - 9 оставя впечатление, че посочването на отделните критерии е изчерпателно. Точка 10 обаче съдържа „други обстоятелства, относими към конкретния случай“, което релативира това впечатление и отваря широко вратата за различни обстоятелства, които медията-администратор, ученият и писателят в своята работа следва да съобразяват, а по-късно и да доказват. Като се има предвид установената в закона поредност, а и собственото значение на всеки критерий, е видно, че даден критерий присъства в повече от една точка (напр. т. 2 и 9). Налага се впечатление за свръхрегулация. В случая свръхрегулацията на хипотезите, в които ще има конкуренция или колизия на тези права, резултира в силно наклоняване везните на равновесието в полза на правото на защита на личните данни, като „се жертва“ свободата на изразяване и информация.

Задачата на българския законодател е да създаде подходяща нормативна среда, която да направи възможно съгласуването на двете права. Самият баланс обаче винаги е конкретна величина, която предполага гъвкава индивидуална преценка, съобразена с особеностите на всеки отделен случай. В този смисъл свръхрегулацията не допринася за постигане на желаното равновесие и парадоксално се явява прекомерна, небалансирана мярка. Така тя се отклонява от принципа на правовата държава в (материален смисъл - Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г.). Принципът на правовата държава задължава законодателят да намери и установи законово баланса между противостоящи си групи интереси (Решение № 1 от 2015 г. по к.д. № 5/ 2014 г.). Това безспорно са титулярите на свободата на изразяване, търсещите и получаващите информация, както и лицата, чиито данни се обработват. Налага се изводът, че стремежът да се даде готова абстрактна формула за балансирана преценка, не помирява, а генерира допълнително напрежение между защитата на личните данни и свободата на изразяване.

3. Подобна ригидна уредба е 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). Това, разбира се, не изключва регулация, без която държавата не би могла да се погрижи позитивно за правата. Въпросът е за мярката, тъй като всяка регулация, когато е в повече, е отрицание на същността на личните основни права, която е отбрана срещу навлизането на публичната власт в запазената лична сфера (Решение № 2 от 2006 год. по к.д. № 9/2005 г.). Свободата на изразяване на мнение и правото на информация, от една страна, и защита на личните данни, от друга, са права с фундаментално значение в едно демократично общество и в една правова държава. Като основно право свободата да се изразяват мнения е провъзгласена както в чл. 39, ал. 1 от Конституцията, така и в чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 10, пар. 1 и 2 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Както Конституционният съд е имал възможност да отбележи, изразяването на мнение е израз на свободата на убеждение и е преди всичко индивидуално право на личността, което Конституцията предоставя на всеки (Решение № 7 по к. д. № 1/96 г.). Проява на изразяване на мнение са и свободата на печата, и средствата за информация (чл. 40, ал. 1 от Конституцията), и правото за търсене, получаване и разпространяване на информация (чл. 41 от Конституцията). От своя страна, защитата на личните данни е необходима за неприкосновеността на личната сфера на индивида, провъзгласена в чл. 32, ал. 1 и чл. 33, ал. 1 от Конституцията, чл. 8 от КЗПЧОС, чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека. Обработването на лични данни за журналистически цели удовлетворява необходимостта от информиране на обществото по въпроси от обществен интерес. Чрез защитата на личните данни се гарантира независимостта и неприкосновеността на личността, свободното ѝ развитие в и чрез гражданското общество (чл. 4, ал. 2, пр. 2 от Конституцията). Така двете категории права са функционално свързани.

4. И свободата на изразяване, и защитата на личните данни не са абсолютни права. Като основни права те подлежат на ограничения, които да отчитат в максимална степен обществения интерес и правата на другите (Решение № 5 от 2005 г. по к. д. № 10/2004 г.). Регламентът и отменената Директива 95/46/ЕО не съдържат положение за превес и надмощие на едното право над другото, т.е. защитата на личните данни в определени хипотези да е за сметка на свободата на изразяване и информация. И понастоящем пряко приложимите правозащитни стандарти установяват критерии за пропорционалност на обработването на лични данни за журналистически цели. Доколко тези критерии са относими, достатъчни, адекватни за предимството на „едното право над другото“ зависи от обстоятелствата в конкретния случай. В контекста на намиране на необходимите ограничения на правата по чл. 39, 40 и 41 от Конституцията Конституционният съд е подчертал, че не е уместно да се въвеждат априорни виждания, а да се остави практиката да изработи сама свои критерии (Решение № 7 по к. д. № 1/96 г.). В такъв смисъл е съдебната практика на Съда в Страсбург относно съотнасянето на правата по чл. 10 и 8 от КЗПЧОС. При съгласуването на двете права е необходим „прагматичен и разумен подход“, а не „формалистичен или чисто правен“ (*Botta v. Italy*). От решаващо значение е Конвенцията да се тълкува и прилага по начин, който прави установените в нея права практически и ефективни. (*Christine Goodwin v United Kingdom*; *Amann v. Switzerland*). Универсалният законодателен отговор и въведените формални критерии със ЗИД на Закона за личните данни дават универсални възможности за ограничаване на едното за сметка на другото – в случая в ущърб на свободата на изразяване. Именно защото правата по чл. 10 и 8 от КЗПЧОС заслужават еднакво уважение, трябва да се постигне баланс, който да запазва същността на двете права (*Delfi v. Estonia*). Противно на това въведената в чл. 25з, ал. 2 свръхрегулация не допринася за постигане на желаното равновесие, а се явява прекомерна, небалансирана мярка спрямо свободите на изразяване, необходими за развитието на едно демократично общество (чл. 8, § 2 от КЗПЧОС).

Така установените на законово ниво критерии, положения, обстоятелства в чл. 25з, ал. 2 на практика ще имат ефект на стандарт за законосъобразност при обработването на лични данни за журналистически цели. А небалансираното остойностяване на защитата на лични данни е път за непропорционални ограничения на свободите на изразяване. В този смисъл Съдът в Страсбург нееднократно е подчертавал, че свободите на изразяване следва да охраняват не само разпространяването на „информация“ или „идеи“, които са възприети или считани за безобидни или безразлични, но също и онези, които обиждат, шокират или смущават. Това следва от изискванията за плурализъм, толерантност и широк мироглед, без които няма „демократично общество“. (*Axel Springer AG v Germany*; *Handyside v. the United Kingdom*; *Editions Plon v. France*; *Otchakovsky-Laurens and July v. France*).

Налага се изводът, че списъкът с 10-те точки, от които т. 10 обезсмисля посочването на предходните, не постига предписаното равновесие между двете конкуриращи се основни права, като несъразмерно ограничава упражняването на

свободата на изразяване и информация. Принципно положение, спазвано при преодоляване на конкуренция или колизия на основните права, вкл. в практиката на българския Конституционен съд (Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 12/2002), е тяхното балансиране, респ. ограничаване, да се извършва по най-щадящ начин. В случая изискването да се изпълняват написаните в 10 точки критерии, дори и поотделно, представлява ограничение, което засяга сърцевината и същностното ядро на свободата на изразяване и информация като основно право и право на човека, признато още в епохата на Просвещението в Европа, изпразва го от съдържание и неговото упражняване губи смисъл. Конституционната практика възразява принципно спрямо такъв подход (Решение № 15/2010 по к.д. № 9/2010 г.), който се отклонява същностно от установените принципи и стандарти на съвременната демокрация.

Вероятно с така регламентирания списък се цели установяване на яснота в дейността на надзорния орган, на съдилищата и дори на обработващите лични данни, като се създаде предвидимост и сигурност при спазването на посочените по списък критерии при преценката за законосъобразност на обработването на данни. Реалният обществен ефект на така законово регламентирания списък обаче би рефлектирало върху поведението на всеки, който обработва лична информация в обществен интерес, без значение дали това поведение впоследствие ще бъде предмет на съдебно или административно производство.

Потърпевшо от възприетото законодателно решение е цялото общество. В своята практика Конституционният съд е открил значението на правото свободно да се изразява мнение като един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество и като условие за неговия напредък и за развитието на всеки човек (Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.).

Поради изложените съображения считам, че чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни не съответства на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 във вр. с чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България, на чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 10, пар. 1 и 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

**РУМЕН РАДЕВ**

**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**