

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 212
Дата 29.07.2019г.

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Относно: Конституционно дело № 4/2019 г.

от Сдружение „Асоциация за защита на личните данни“, ЕИК: 177186262, със седалище и адрес на управление: гр. София, 1113, ул. „Д-р Любен Русев“ № 36, вх. Г, ет. 2, ап. 36, представлявано от Юлия Пригонча – председател на Управителния съвет, телефон за връзка: 0899986018, 0886013569, ел. поща: dpa.bulgaria@mydata.bg

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като Ви благодарим за отправената ни покана, приложено предоставяме на Вашето внимание становището на Сдружение „Асоциация за защита на личните данни“ по образуваното пред Вас конституционно дело.

Вярваме, че Конституционният съд като институция, призвана да упражнява контрол за конституционност на законите, включващ неизменно и контрол върху това дали чрез тях се създават достатъчно подходящи гаранции за пълноценно упражняване на основните права на човека, ще вземе решение, чрез което ще допринесе не само за развитието на конституционализма в Република България, но и за укрепване на гражданското общество и увърждаване на мястото и значението на индивида в него.

Приложение: Съгласно текста.

гр. София
26.07.2019 г.

С уважение,
/Юлия Пригонча – Председател на УС/



/Деница Люнчева – Почетен председател/

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от Сдружение „Асоциация за защита на личните данни“

относно конституционно дело № 4/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Ваше определение от 18.06.2019 г. по к. д. № 4/2019 г. е допуснато до разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 44-то Народно събрание по т. 1 за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД, обн. ДВ, бр. 17/26.02.2019 г.), както и по т. 2.1 и т. 2.2 за произнасяне по съответствието на същата законова разпоредба с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна – чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС/ЕКПЧ), чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

Със същото определение е отправена покана за писмено становище до няколко неправителствени организации, сред които и Асоциация за защита на личните данни.

В отговор на отправената ѝ покана, Асоциация за защита на личните данни изразява следното становище:



Правото на неприкосновеност на личния живот, част от което е и правото на защита на личните данни, е прогласено като основно човешко право както във Всеобщата декларация за правата на човека, МППП, КЗПЧОС, Конвенция 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (Конвенция 108/Конвенцията), Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), Хартата на основните права на ЕС (Хартата), Регламент (ЕС) 2016/679 (Общият регламент относно защитата на данните, Регламента/ът), така и в Конституцията на Република България (Конституцията).

При упражняването му това право често се конкурира или си взаимодейства с други основни права.

Най-много допирни точки има с правото свободно да се изразява мнение и да се получава и разпространява информация. Във всички горепосочени нормативни актове се отчита този факт на преплитане под формата на взаимодействие или конкуренция. Така например, във всички тях се уреждат най-общо механизмите, по които тези права да бъдат помирявани при конкуренция помежду им.

Според чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото му безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, получава и разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници. Същевременно, съгласно чл. 12 от Всеобщата декларация, никой не трябва да бъде подлаган на произволна намеса в личния му живот, семейството, жилището и кореспонденцията, нито на посегателства върху неговата чест и добро име. Всеки човек има право на закрила от закона срещу подобна намеса или посегателства.

В КЗПЧОС тези права са уредени в чл. 8 и чл. 10. В чл. 8 КЗПЧОС прокламира, че всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията, като намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Според чл. 10 от КЗПЧОС, всеки има право на свобода на изразяването на мнения, което включва свободата на всеки да отстоява



своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Упражняването на тези свободи по чл. 10 от КЗПЧОС, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.

Разбирането за правото на защита на личните данни като част от правото на неприкосновеност на личния и семейния живот, дома и кореспонденцията по чл. 8 от КЗПЧОС е развито и в Конвенция 108 на Съвета на Европа. Тя е първият и засега единственият международен правнообвързващ инструмент за защита на личните данни. Конвенцията също претърпя процес на модернизация, завършил в края на миналата година.

В правото на Европейския съюз (ЕС) защитата на личните данни е призната като отделно основно човешко право. Тя е закрепена в чл. 16 от ДФЕС, както и в чл. 8 от Хартата. В чл. 11 от Хартата, озаглавен „Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация“, се защитава свободата на изразяване. Според Хартата това включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите. Член 11 от Хартата кореспондира с чл. 10 от КЗПЧОС. Съгласно чл. 52, пар. 1 от Хартата, ограничаването на упражняването на правата и свободите, признати от нея, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност, ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от ЕС цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Съгласно чл. 52, пар. 3 от Хартата, доколкото тя съдържа права, които съответстват на правата, гарантирани от КЗПЧОС, техният смисъл и обхват са същите, като дадените им в посочената Конвенция. Следователно ограниченията, които могат законно да бъдат наложени на правото, гарантирано от чл. 11 от Хартата, не могат да надхвърлят предвидените в чл. 10, пар. 2 от КЗПЧОС. Тоест те трябва да бъдат предвидени от закона и да са необходими в едно



демократично общество „за защита на репутацията или правата на другите“. Последните обхващат по-специално правото на неприкосновеност на личния живот и правото на защита на личните данни.

В рамките на правото на ЕС, защитата на данните беше регламентирана за първи път с Директива 95/46/ЕО през 1995 г. С оглед на бързото технологично развитие, през 2016 г. ЕС прие нова регулация, чиято цел беше да отговори на новите реалности и да бъдат адаптирани правилата за защита на личните данни към особеностите на цифровата ера – Общият регламент относно защитата на данните, който влезе в действие на 25.05.2018 г. и отмени Директива 95/46/ЕО. Заедно с Регламента, ЕС прие и Директива (ЕС) 2016/680, която установява принципите и правилата, регулиращи обработването на лични данни за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания.

Предвид настъпилата дигитализация, ясното осъзнаване на ценността на данните и личната информация, която могат да съдържат те, както и ефектът, който евентуалното недобронамерено обработване може да окаже върху индивида, Регламентът създаде един по-строг режим по отношение на тяхната защита. Този режим има глобален ефект, тъй като се прилага не само спрямо администраторите и обработващите лични данни, установени в ЕС, но и спрямо тези, които са извън него, но обработват лични данни на граждани на ЕС. Свидетелство за значимостта и трансграничното влияние, което оказва Регламентът, представлява и фактът, че през последната година редица държави извън ЕС въведоха в националните си законодателства сериозни изменения и допълнения в правната уредба за защита на личните данни в желанието си да кореспондират с Регламента. Това заимстване от европейското законодателство далеч извън пределите на ЕС не оставя никакво съмнение за значимостта и приноса на Регламента по отношение защитата на лични данни на надевропейско, световно ниво.

Значимостта на Регламента идва и поради факта, че централно място в уредбата е отредено на индивида и защитата на неговите лични данни. Тази защита практически се осъществява, като, от една страна, се подсилват правата на субектите на данни като „собственици“ на тези данни, от друга страна, се поставят рамки, в които администраторите



следва да оперират при обработването на лични данни, а от трета, се въвежда изискване да се доказва, че правилата, установени в Регламента, се спазват.

Същевременно Регламентът обръща сериозно внимание на необходимостта поставените от него изисквания и този строг режим да бъдат правилно имплементирани, включително чрез въвеждането на определени дерогации по отношение на специфични дейности по обработване, които поради тяхното естество са обществено значими и прилагането изцяло на Регламента спрямо тях би ограничило или възпрепятствало упражняването на други фундаментални човешки права.

Така чл. 85 от Регламента изисква от държавите членки да съгласуват със закон правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. По-специално, да предвидят изключения и дерогации от правилата за защита на личните данни, установени в различни, изрично изброени, глави от Регламента, когато обработването на лични данни се извършва за журналистически цели или за целите на академичното, художественото или литературното изразяване, ако такива изключения и дерогации са необходими за съгласуване на правото на защита на личните данни със свободата на изразяване и информация.

В този смисъл чл. 25з намира своето място в изменения ЗЗЛД не по безцелната инициатива на българския законодател, а предимно поради предвидената в Регламента възможност за въвеждане на изключения в съответното национално законодателство. В този конкретен случай европейският законодател е оставил преценката на националния такъв именно поради необходимостта от съобразяване на всички относими към националната правна среда обстоятелства при въвеждане на ограниченията при прилагане на Регламента спрямо свободата на словото.

В Конституцията на Република България правото на неприкосновеност на личния живот, част от което е правото на защита на личните данни, е закрепено в чл. 32, съгласно който личният живот на гражданите е неприкосновен и всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име (ал. 1), като никой не може да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие освен в предвидените от закона случаи (ал. 2).



Същевременно така наречените „комуникационни права“ са уредени в чл. 39 – чл. 41 от Конституцията по следния начин. Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин, като това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другото и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността (чл. 39). Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура, като спирането и конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността (чл. 40). Всеки има право да търси, получава и разпространява информация, като осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала (чл. 41, ал. 1). Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права (чл. 41, ал. 2).

Според чл. 57, ал. 1 от Конституцията, като основни права на гражданите правото на защита на личните данни и правото на свободно изразяване и информация са неотменими. **Същевременно е установено, че те не са абсолютни, а трябва да бъдат разглеждани във връзка с ролята и значението им в обществото и за индивида, като се държи сметка за баланса между тях.** Не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други (чл. 57, ал. 2 от Конституцията).

Конституционният съд нееднократно се е произнасял по въпроси, свързани с правото на неприкосновеност на личния живот и комуникационните права, със случаите на конкуренция между тях и с необходимостта да се търси баланс при упражняването им.

Основополагащо е неговото решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. Сезиран да направи тълкуване на чл. 39 – чл. 41 от Конституцията, Конституционният съд приема в него следното: *„Накърняването на правата и доброто име на другото е основание за ограничаване на възможността свободно да се изразява мнение както по силата на общата ограничителна разпоредба на чл. 57, ал. 2, така и с оглед на възприетата структура на чл. 39, в който*



правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо право. В случая това е правото на лично достойнство, чест и добро име, което съгласно чл. 32, ал. 1, изр. 1 от Конституцията е също защитено. Наред с правото на личен живот (изр. 1 на същата разпоредба), тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището все конституционно защитени права, става дума за един комплекс от интереси, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда, съобразена с морала и манталитета на разумно мислещите хора. Информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение.“

По пататък в решението си Конституционният съд провежда едно важно разграничение: *„Тук трябва да се прави разлика между обществен интерес от факти и информация, които обслужват обществената дискусия, и такива, по отношение на които интересът е равнозначен на любопитство. Във връзка с това може да се направи още едно разграничение: между информация и идеи, които се правят публично достояние в контекста на политическия и въобще обществения дебат, и такива, които не попадат в този контекст. Принадлежащите към първата категория определено се ползват с по-висока степен на защита. Тук не става дума за нормативно удостоверяване на една категория изказвания с по-висока стойност за сметка на други, каквото не може да бъде открито в конституционния текст, а за различие, което се прави на основата на обективната обществена полезност, за нееднакъв принос към публичната дискусия. В този смисъл „критичните мнения, както и ...факти“, които биха могли да имат негативно влияние за авторитета на дадена личност и които според искането не бива да бъдат изключвани, могат да имат различен характер от гледище на своята насоченост и предназначение, така че да бъдат третираны различно.“*

Цитираното решение държи сметка и за това, че *„в приложението на международноправните актове по този въпрос и преди всичко във връзка с чл. 10 ЕКПЧ се е оформяла тенденция към обосноваване на известно „позитивно“ задължение на държавата да интервенира спрямо свободата на изразяване на мнение, за да се защитят други индивидуални права, които принадлежат към интимната сфера на личността.“*



В решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г. Конституционният съд затвърждава позицията си по повод съотношението между комуникационните права, в частност правото на информация по чл. 41 от Конституцията, и конкуриращите го основни права като правото на защита на личните данни: *„правото да се търси, получава и разпространява информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията принадлежи на всички физически и юридически лица и защитава интереса им да бъдат информирани. То се отнася и за печата, и за другите средства за масова информация. (...) Това право не е абсолютно, както не е такова и конституционното право на защита на личните данни по чл. 32 от Основния закон. **Посочените две основни права в случая са в колизия, но тъй като не са абсолютни, те могат да бъдат ограничавани при спазване на принципа на пропорционалността.** Допустимото от Конституцията ограничаване със закон на личните права на гражданите трябва да е в предели, които им осигуряват упражняване на конституционното право по чл. 41, ал. 1 да получават информация. Правото на информация на отделните граждани е изключително важно, за да могат те да осъществяват информиран избор. Същевременно и това основно право не е абсолютно и може да бъде ограничавано в случаите на чл. 41, ал. 1 и 2 от Конституцията - то не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала, а информацията по ал. 2 не трябва да е държавна или друга защитена от закона тайна или да не засяга чужди права.“*

Конституцията съставлява основата на правния ред, база на цялата правна система. Чл. 5, ал. 1 от Конституцията постановява, че тя е върховен закон и другите закони не могат да й противоречат. Върховенството на Конституцията се проявява най-напред във факта, че нейните разпоредби имат оригинален характер. Тяхното съдържание не се предхожда от изискване за спазване на друг юридически акт с по-висока юридическа сила. Конституционното върховенство се изразява и във факта, че в нея са уредени основните принципи и норми, които предопределят съдържанието на правното регулиране и **съответно се доразвиват в законите и подзаконовите нормативни актове.**¹

¹



В светлината на казаното считаме, че с нормата на чл. 25з от ЗЗЛД, освен че се изпълняват изискванията на Регламента, се доразвива и установената в Конституцията уредба на правото на неприкосновеност на личния живот и правото на свободно изразяване и информация, закрепени в нея като основни права. Нормата сама по себе си не въвежда нови ограничения, а помирява вече провъзгласени от Конституцията основни права и доразвива конституционната уредба по повод механизма на тяхното взаимодействие и границите на упражняването им. Тъй като по дефиниция със закон се уреждат трайно обществените отношения в определена област, вероятно намерението на законодателя е било да постигне определено ниво на правна сигурност и предвидимост, като очертае в закон критериите за преценка на баланса между правото на защита на личните данни и правото на свободно изразяване и информация и да създаде по този начин яснота у адресатите на въпросната норма.

И така, изхождайки от задължението, което Регламентът му вменява, в духа на конституционната уредба и общопризнатите норми на международното право, както и на практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и Конституционния съд, българският законодател е възприел следния подход при изграждането на нормата на чл. 25з от ЗЗЛД, на която трябва да се гледа като на цялостна конструкция. В ал. 1 е закрепил основата – общото правило, 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. В ал. 2 на чл. 25з от ЗЗЛД е разписал критерии, по които да се извършва преценка за наличието на баланс между правото на свобода на изразяване и правото на информация, от една страна, и правото на защита на личните данни, от друга. В ал. 3 – ал. 5 на чл. 25з от ЗЗЛД е предвидил специфични дерогации и освобождавания от изискванията на Регламента в случаите, когато лични данни се обработват за целите по ал. 1.



Установените в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД критерии не са нововъведение на нашия законодател. Така изцяло взаимствани от трайната практиката на ЕСПЧ са критериите по т. 3, 4, 5, 6, 7 и 8 – приносът към обществения дебат и значението на изявлението за изясняването на въпрос от обществен интерес; съдържанието, формата и последиците от изявлението; характера и естеството на изявлението; начина на придобиване на информацията и нейната достоверност; поведението на лицето, до което се отнася изявлението; известността му и ролята му в обществения живот (дела Фон Хановер с/у Германия, Аксел Спрингер с/у Германия, Кудерк и Хашет Филипачи Съдр. с/у Франция, Рено с/у Франция, Фелдек с/у Словакия и други).

Друга част от критериите са изведени от самия Регламент (т. 1) и от ограниченията върху упражняването на комуникационните права, предвидени в Конституцията (т. 2, т. 8 – по отношение на целта на изявлението, и т. 9).

Последният критерий по т. 10, а именно „други обстоятелства, относими към конкретния случай“, създава впечатление за известна неяснота и на пръв прочит неговата формулировка изглежда обща. Въпреки това наложено на пръв поглед впечатление, следва да обърнем внимание, че в решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г. Конституционният съд е приел, че *„не е правилно да се поддържа, че неяснота или вътрешно противоречие на текстове от даден закон per se автоматически го прави неконституционен на основание нарушаване принципа на правовата държава. Необходимо е неяснотата или противоречието в него да е достатъчно сериозно, било като поставя под съмнение годността му да регулира обществените отношения, които той е призван да уреди, или пък да съдържа взаимоизключваща се правна уредба.“*

Според Конституционният съд неизбежните несъвършенства на нормативните актове се преодоляват чрез тълкуване – решение № 4/2009 г. по к. д. № 4/2009 г. В това решение той приема, че *„нормативните актове са източници на общо и абстрактно регулиране, което поражда необходимостта те да бъдат тълкувани, преди да се приложат, а законът вменява в правомощията на правораздавателните органи да изпълват абстрактните разпоредби с конкретно съдържание в процеса на тяхното правоприлагане. Чрез тълкуване се преодоляват неизбежните несъвършенства на нормативните актове.“*

В продължение на тази своя теза, в цитираното решение, постановено по искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Гражданския процесуален кодекс, Конституционният съд изрично отбелязва и, че *„тълкуването на неяснотите, неточни*



формулировки в кодекса е задължение на съдиите, а критичният анализ е предоставен на доктрината“ и достига до извода, че неяснотата или противоречието на законови разпоредби подлежат на изясняване.

За това изясняване допринася именно съдържателното тълкуване, което съдилищата прилагат при неясноти в закона и чиято цел е да бъдат изведени „формата“, съдържанието на съответната норма.

В този смисъл, при тълкуване и прилагане на инкорпорираните критерии в разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД ролята на съдилищата и особено на върховните съдилища на Република България ще бъде много важна. Докато не бъдат отнесени към конкретен случай, критериите, установени в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД, може да създават впечатление за „абстрактност“. Абстрактността е характерна за много от нормативните актове, преди те да бъдат приложени към реална житейска ситуация. Тогава установените в тях правила за поведение и критерии придобиват смисъл и се уплътняват.

В горния смисъл съдържателното тълкуване, което съдилищата прилагат при неясноти в закона, има за цел именно преодоляването на тези неясноти, доколкото и където те съществуват, за да се изведе „формата“, съдържанието на съответната норма. Предвид принципите на правовата държава и установения ред с Конституцията, разделението на властите и правомощията на отделните органи, считаме че наличието на неясноти или противоречива практика не следва да бъдат коригирани по пътя на постановяване на противонституционност на дадена разпоредба.

Пак по въпроса за тълкуването на закона, в определение № 3/2007 г. по к. д. № 8/2007 г. Конституционният съд обръща внимание и, че когато се тълкува една разпоредба на закон, за да се установи дали тя противоречи на Конституцията или не, целта на закона ще има определящо значение за изясняване на точния ѝ смисъл. Законите разпоредби не следва да се тълкуват единствено и само формално и буквално, без да бъде съобразено тяхното систематично място и връзката им с останалите разпоредби.

Както беше посочено по-горе, в конкретния случай, оспорваната разпоредба е подредена като ал. 2 на чл. 25з от ЗЗЛД. Затова в процеса на тълкуване на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД трябва да се държи сметка за систематичното ѝ място в чл. 25з от ЗЗЛД, който съставлява



цялостна норма, създадена във връзка с произтичащото от чл. 85, пар. 1 на Регламента задължение за Република България и с цел да бъде съгласувано със закон правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация, включително обработването за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване.

Критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД представляват именно част от това съгласуване със закон в изпълнение на Регламента на две основни конкуриращи се права. Както вече беше посочено, българският законодател, стъпвайки на критериите, утвърдени в практиката на ЕСПЧ, в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД е формулирал критерии за извършване на преценка за наличието на баланс между правото на свобода на изразяване и правото на информация, от една страна, и правото на защита на личните данни, от друга, като е ограничил прилагането на самите критерии с израза „доколкото са относими“, създавайки гаранция за пропорционалността на въведената от него мярка. В тази връзка бихме искали да подчертаем, че схващането, което битува в повечето от заинтересованите лица, а именно за изискване тези критерии да са налице всички като една съвкупност при всеки един случай, не отговаря на разписаното в закона. Законът изисква проверка за приложимост на всеки от дадените критерии към конкретния казус „доколкото са относими“. Тази относимост не е нещо по-различно от житейската логика и разум, *„прегрادا, съобразена с морала и манталитета на разумно мислещите хора“*, изтъкнати и в решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.

Поради това нашето разбиране е, че целта на установяването на тези критерии е била не да се налагат ограничения на правото на свободно изразяване и информация, а в съответствие с цитираните по-горе международни, европейски и национални правни актове, включително с чл. 85 от Регламента, както и с практиката на ЕСПЧ и Конституционния съд, **на законодателно ниво да се въведат необходими и пропорционални критерии, чрез които да бъдат помирявани две от основните конкуриращи се човешки права.** По този начин в цялостната норма на чл. 25з от ЗЗЛД се доразвиват основните фундаментални права – правото на неприкосновеност на личния живот и право на свободно изразяване и информация, както ги прогласява Конституцията.



Поради тази цялост на нормата на чл. 25з от ЗЗЛД, отново отбелязваме, че при обсъждането на ал. 2 от него следва да се обърне внимание на систематичното ѝ място в целия текст на чл. 25з от ЗЗЛД. А това налага да бъдат разгледани и следващите алинеи на чл. 25з от ЗЗЛД, в които са установени дерогациите от изискванията на Регламента в случаите на обработване на лични данни за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване. **Зашото тези дерогации съставляват гаранция за упражняването на правото на свободно изразяване и информация за посочените цели.**

В съответствие с принципа на пропорционалността и с чл. 85, пар. 2 от Регламента, в чл. 25з, ал. 3 от ЗЗЛД, законодателят е предвидил дерогации или освобождаване от изискванията на някои разпоредби от Регламента, за да се съчетае правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация и да се постигне баланс между тях. Според посочената разпоредба на ЗЗЛД, когато личните данни се обработват за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, **не се прилагат изискванията на Регламента по чл. 6, чл. 9 и чл. 10 (наличие на правно основание за обработването, независимо от естеството на данните, вкл. специални категории данни и данни за присъди и нарушения), чл. 30 (поддържане на регистър на дейностите по обработване на лични данни), чл. 34 (съобщаване на субектите на данни при нарушение на сигурността на данните), глава пета (предаване на лични данни на трети държави или международни организации), както и чл. 25в от ЗЗЛД (обработване на данни на деца без съгласието на родител/настойник/попечител).** В същата ал. 3 на чл. 25з от ЗЗЛД е предвидена възможност, когато администраторът или обработващият лични данни ги обработва за изброените по-горе цели, да откаже пълно или частично упражняването на правата на субектите на данни по чл. 12-21 от Регламента (информираност, достъп до данни, изтриване на данни, ограничаване на обработването и т. н.). Аналогични дерогации са уредени в ал. 5 на чл. 25з от ЗЗЛД за обработването на лични данни за целите на създаването на фотографско или аудио-визуално произведение чрез заснемане на лице в хода на неговата обществена дейност или на обществено място. Изрично в чл. 25з, ал. 4 от ЗЗЛД е разписано и, че, при упражняване на правомощията на КЗЛД по отношение на обработването на лични данни за целите по ал. 1, не се допуска разкриване на тайната на източника на информация.



Всички тези дерогации, някои от които засягат сериозно правото на защита на личните данни и свързаните с него права на субектите на данни, целят да създадат гаранции за безпрепятственото упражняване на правото на свободно изразяване и информация, като отчитат неговата роля и значение за развитието на обществото и за демократичните устои на държавата.

Важно е да отбележим, че едно от най-строгите изисквания, които Регламентът поставя пред обработването на лични данни, е свързано с това, че, за да бъде законосъобразно, обработването, то трябва да се извършва на някое от правните основания по чл. 6 от него. По силата на разпоредбата чл. 25з, ал. 3 от ЗЗЛД, за журналистическата дейност, например, „правното основание“ за обработване на лични данни става именно упражняването на „журналистическа дейност“. Така нашият законодател буквално въвежда ново специфично основание, което щом е налице, обработването се счита за законосъобразно. Тоест в случай, че имаме „упражняване на журналистическа дейност“, не е необходимо да е налице някое от по-строгите изисквания на Регламента, например съгласието на физическото лице. Това отстъпление от защитата на личните данни в полза на журналистическата дейност е напълно обосновано, предвид важната функция и роля на журналистиката за обществото.

Същевременно същото отстъпление (чрез дерогирание на основни изисквания на Регламента) следва да бъде балансирано с другите права на индивида, в конкретния случай с правото на неприкосновеност на личния живот и в частност правото на защита на личните данни, за да не се превърне чл. 25з от ЗЗЛД в инструмент за тотално отричане на последното право. В това се крие и пропорционалността на въведените в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД критерии.

Известен факт е, че в България има отговорни медии, които създават качествена журналистика, като спазват принципите на журналистическата и общочовешката етика, но има и такива, които прекрачват границите на добрия тон и навлизат грубо в личната сфера на субектите, за които пишат, с цел да навредят или да задоволят нездраво любопитство. Подобно разграничение между медиите е проведено и в т. 2.3 от Указанията за запазване на неприкосновеността на личния живот в медиите, одобрени съвместно през юни 2018 г. от Ръководния комитет по медиите и информационното общество (CDMSI) и Комитета по Конвенция 108. Според тези указания важен елемент на правната оценка е дали личната



информация се публикува от журналист, придържащ се към принципите на отговорната журналистика, или от таблоиди, които публикуват тази информация единствено, за да удовлетворят любопитството на обществото. Журналистите, практикуващи отговорна журналистика, могат да разчитат на силна защита на правото им на свобода на словото.

Вероятно отчитайки тази даденост в българското общество и медийната среда в България в момента, като е възприел от практиката на ЕСПЧ критериите за установяване на баланс между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни, в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД законодателят е закрепил необходимостта от извършването на преценка за наличието на този баланс в случаите на обработване на лични данни за целите по ал. 1 и е разписал критерии, по които тя да се извършва. Прилагането на тези критерии е изрично ограничено чрез израза „доколкото са относими“.

За пълнота на изложението е важно да отбележим, че **предвид развитието на обществото и дигитализацията, както и това, че в обхвата на дерогациите на чл. 85 от Регламента попадат и така наречените непрофесионални журналисти, например „блогъри“** (Решение от 14.02.2019 г. по дело № C-345/2017 г. на СЕС, *Sergejs Buivids v. Datu valsts inspekcija*), което е в унисон и с изречение последно на съображение 153 от Преамбюла на Регламента относно широкото тълкуване на понятия като „журналистика“, още по-наложителна става необходимостта от извършването на преценка за наличието на баланс при упражняване на правото на свободно изразяване и информация и правото на защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни, както и необходимостта от утвърждаването на критерии, за да не се допуска превес или надмощие на едното основно право над друго.

В заключение нашето мнение е, че възприетият законодателен подход кореспондира с изискванията и принципите на едно демократично общество за балансиране на основните човешки права, признати с редица международни и европейски актове, както и с Конституцията на Република България.

Асоциация за защита на личните данни, като отговорна неправителствена организация, осъзнава важността както на правото на свободно изразяване и информация чрез журналистическа, академична, литературна и художествена дейност, така и на правото на



неприкосновеност на личния живот и защитата на личните данни. В този смисъл намираме, че следва да бъдат полагани усилия в посока на повишаване на чувствителността на обществото както по въпросите, свързани с евентуалната „цензура“, за да не бъде тя допускана, така и по въпросите, свързани с неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни, за да се постигне по-дълбоко и правилно разбиране от страна на всички страни, както и разумно балансиране и качествено развитие на обществените отношения при спазване на фундаменталните принципи на едно демократично общество.

гр. София
26.07.2019 г.

Юлия Пригонча – Председател на УС
адв. Деница Люнчева – Почетен председател