

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 263/КД

Дата 18.10.2019г.

изх. № 1045  
София, 18.10.2019 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

ОТНОСНО: Ваш № 276 от 18.06.2019 г.

Приложено, изпращаме Ви 1 бр. становище по к. д. № 4/2019 г.,  
прието с решение на Пленума на Върховния административен съд,  
проведен на 14.10.2019 г.о, както и препис-извлечение от протокола от  
заседанието.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



**Становище на**  
**ПЛЕНУМА НА**  
**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*по к. д. № 04/2019 г.*

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На 18 юни 2019 г. Конституционният съд с определение по к. д. № 4/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на петдесет и пет народни представители от 44-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД, обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), както и за произнасяне по съответствието на същата законова разпоредба с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, и е отклонил искането за произнасяне по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за съответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с чл. 11 от ХОПЕС и със съображение (4), съображение (65), съображение (153) и с чл. 85 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива

95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните). Със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 4/2019 г. в едномесечен срок.

Конституционно дело № 4/2019 г. е образувано на 20.03.2019 г. Конституционният съд е сезиран от петдесет и пет народни представители от 44-ото Народно събрание с искане да упражни правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, втората част на изречението, от Конституцията. Иска се установяване на противоконституционност и произнасяне за съответствие с разпоредби от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, ЕКПЧ), Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС наричана по-долу и „Хартата“), както и с три съображения и с чл. 85 от 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 и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (наричан за краткост „Регламентът“ или „General Data Protection Regulation“(GDPR) на нормата в чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД, Обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), както следва според петитума на искането:

1. Установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащ на:

1.1. чл. 4, ал. 1 от Конституцията (принцип на правовата държава и съдържащите се в него изисквания за правна сигурност, стабилност, предвидимост и предсказуемост и изисквания за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност);

1.2. чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията;

1.3. чл. 11, ал. 1 от Конституцията (принцип на политическия плурализъм);

1.4. чл. 54, ал. 2 от Конституцията.

2. Произнасяне за съответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с:

2.1. чл. 10 от КЗПЧОС;

2.2. чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 от МПГПП;

2.3. чл. 11 ХОПЕС;

2.4. съображение (4), съображение (65), съображение (153) и чл. 85 от 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 и за отмяна на Директива 95/46/ЕО.

Искането е организирано в две основни части.

В първата част се твърди противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД поради противоречието ѝ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (принципа на правовата държава), с чл. 11, ал. 1 от Конституцията (принципа на политическия плурализъм), с чл. чл. 39, 40 и 41 (комуникационните права на гражданите), както и с чл. 54, ал. 2 (свободата на художественото, научното и техническото творчество) от Конституцията.

Във втората част на искането вносителите твърдят несъответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна. На първо място, в искането е посочено несъответствие с чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). На второ място, в искането се твърди несъответствие с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права.

В становището не са разгледани аргументите на вносителя в частта, в която искането е отклонено.

## **СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО**

Пленумът на ВАС намира, че искането на петдесет и пет 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 (ЗЗЛД) (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД, обн. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 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 България е страна, е неоснователно по следните съображения:

### **Изходни положения**

Защитата на личните данни е едно от основните права на физическите лица при обработването на техните данни. С Регламент 2016/679 от 27 април 2016 г. 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) се определят правилата за защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни, както и правилата по отношение на свободното движение на лични данни; се защитават основни права и свободи на физическите лица, и по-специално тяхното право на защита на личните данни.

Целта на ЗЗЛД е да осигури защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679. ЗЗЛД не се прилага за обработването на лични данни за целите на отбраната на страната и националната сигурност, доколкото в специален закон не е предвидено друго. ЗЗЛД не се прилага за обработването на лични данни на починали лица освен в случаите по чл. 25е от ЗЗЛД.

По смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗЗЛД лични данни е понятието по чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, а именно всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано (субект на данни).

Комисия за защита на личните данни (комисията, КЗЛД) е независим надзорен орган, който осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни, както и контрола по спазването на Регламент (ЕС) 2016/679 и на ЗЗЛД.

Член 25з ЗЗЛД е приет в изпълнение на чл. 85 от Регламент (ЕС) 2016/679:, който гласи:

*„Член 85 Обработване и свобода на изразяване и информация*  
*1. Държавите членки съгласуват със закон правото на защита на личните данни в съответствие с настоящия регламент с правото на свобода на изразяване и информация, включително обработването за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване. 4.5.2016 г. L 119/83 Официален вестник на Европейския съюз BG*

*2. За обработването, извършвано за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване, държавите членки предвиждат изключения или дерогации от глава II (принципи), глава III (права на субекта на данни), глава IV (администратор и обработващ лични данни), глава V (предаване на лични данни на трети държави и международни организации), глава VI (независими надзорни органи), глава VII (сътрудничество и съгласуваност) и глава IX (особени ситуации на обработване на данни), ако те са необходими за съгласуване на правото на защита на личните данни със свободата на изразяване и информация.*

*3. Всяка държава членка уведомява Комисията за разпоредбите в правото си, които е приела съгласно параграф 2, и я уведомява*

незабавно за всеки последващ закон за изменение или за всяко изменение, които ги засягат."

Член 25з ЗЗДЛ гласи:

*„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 друг начин, по който лични данни, събрани за целите по ал. 1, стават достъпни, балансът между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни се преценява 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.

(3) При обработване на лични данни за целите по ал. 1:

1. не се прилагат чл. 6, 9, 10, 30, 34 и глава пета от Регламент (ЕС) 2016/679, както и чл. 25в;

2. администраторът или обработващият лични данни може да откаже пълно или частично упражняването на правата на субектите на данни по чл. 12 - 21 от Регламент (ЕС) 2016/679.

(4) Упражняването на правомощията на комисията по чл. 58, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 не може да води до разкриване на тайната на източника на информация.

(5) При обработването на лични данни за целите на създаване на фотографско или аудио-визуално произведение чрез заснемане на лице в хода на обществената му дейност или на обществено място не се прилагат чл. 6, чл. 12 - 21, чл. 30 и 34 от Регламент (ЕС) 2016/679."

В приложното поле на Регламента се включва обработването на лични данни за журналистически, академични, художествени и литературни цели, като чл. 85 от Регламента допуска националното законодателство да предвиди определени облекчения и изключения от императивните му норми с цел отчитане на спецификата на журналистическата дейност и постигане на баланс между две основни права – правото на защита на личните данни и свободата на изразяване и информация.



От мотивите на законодателя към законопроекта е видно, че в съответствие с уредбата в Регламента, на законово ниво е предвидена уредбата на особени ситуации на обработване на лични данни, като по-детайлно са регламентирани отделни групи обществени отношения, включително упражняването на правото на свобода на изразяване и информация, включително за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване. Уредбата е в новосъздадената Глава четвърта „а“ „Общи правила при обработване на лични данни. Особени случаи на обработване на лични данни.“ (чл. 25а-чл. 25о).

Атакуваният текст на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД се отнася до разкриване чрез предаване, разпространяване или по друг начин на лични данни, събрани за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, при което следва да се осъществява баланс между свободата на изразяване и правото на информация и зачитането на неприкосновеността на личния живот, като са изброени определени критерии за тази преценка, доколкото те са относими за всеки конкретен случай. Искането е насочено само към ал. 2, която съдържа критериите, с прилагането на които се цели постигането на баланс между две основни права – правото на защита на личните данни и свободата на изразяване и информация.

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 *„(1) Личният живот на гражданите е неприкосновен. Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име.*

*(2) 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.“*

Конституцията признава и защитава неприкосновеността на личния живот на гражданите, на жилището, на свободата и тайната

на кореспонденцията и другите съобщения, но не ги абсолютизира. Конституционният съд приема, че в чл. 57, ал. 2 от Основния закон се съдържа едно общо положение за всички права на гражданите, което не допуска злоупотреба с тях при упражняването им по начин, който накърнява права или законни интереси на други. Приема се в практиката, че правото на личен живот, тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището са 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. Ограничаването на тези основни права на личността е допустимо само в изрично предвидените случаи. Така например чл. 34, ал. 2 КРБ предвижда, че изключение от неприкосновеността на тайната на кореспонденцията и другите съобщения се допуска само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления.

Комуникационните права на гражданите са уредени в чл. 39 - чл. 41 от Конституцията по следния начин:

*„Чл. 39. (1) Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.*

*(2) Това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другиго и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.*

*Чл. 40. (1) Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.*

*(2) 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. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.*

*Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. 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.*

*(2) 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."*

Конституцията на Република България утвърждава като основни права на личността правото свободно да се изразява и разпространява мнение и правото да се търси, получава и разпространява информация. Според конституционните съдии те стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране. Свободата на словото представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и е едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Съгласно практиката изричната забрана на цензурата отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи – както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неформални способности. Свободата за изразяване на мнение не е безгранична – нейните граници са там, където започва уронването на честта и достойнството на другия. Съдиите са на мнение, че правото на личността и обществото да получават пълна, плуралистична, балансирана и точна информация определя и границите на законодателната компетентност, която държавата притежава и е длъжна да упражни при условията на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, за да създаде възможност на средствата за масова информация да изпълняват своите функции.

Комуникационните права не са абсолютни. Трайна и последователна е и практиката на Конституционния съд в този смисъл. Основания за ограничаването им се съдържат в чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, които не позволяват те да бъдат използвани за накърняване и засягане на изрично изброените права и интереси, а също и в общия за всички права чл. 57, ал. 2 от Конституцията, който не допуска злоупотреба с тях, както и упражняването им, ако накърнява права или законни интереси на другия.

**1. По отношение на искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащ на:**

*1.1. чл. 4. ал. 1 от Конституцията (принцип на правовата държава и съдържащите се в него изисквания за правна сигурност, стабилност, предвидимост и предсказуемост и изисквания за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност)*

На първо място в искането се твърди нарушаване на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Вносителите считат, че разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД противоречи на изискванията за правна сигурност, стабилност, предвидимост и предсказуемост като елементи от съдържанието на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Поддържа се, че поради абстрактността, неяснотата и субективността на съдържащите се в атакуваната разпоредба критерии, ще се създадат предпоставки за произволни тълкувания, което ще доведе и до неправилна и противоречива практика по приложението ѝ, до ограничаване свободата на изразяване и правото на информация, което е конституционно недопустимо, а подробното и казуистично изброяване на критериите ще има и ефект на цензура.

Като се позоват на утвърденото в доктрината и конституционната практика разбиране за правовата държава във формален и материален смисъл, вносителите сочат, че правната сигурност е съществен елемент от принципа на правовата държава, като неяснотите и противоречията в един закон нарушават този принцип. Твърди се, че оспорената разпоредба поради своята неяснота, неопределеност и противоречия, създава правна несигурност, нестабилност и непредсказуемост, защото предполага произволно тълкуване и прилагане на критериите за баланс от страна на надзорния административен орган (КЗЛД). Излагат се съображения, че част от принципа на правовата държава е предсказуемост на действията на изпълнителната власт, а оспорената разпоредба нарушава този принцип, тъй като дава на надзорния административен орган прекомерно широка и произволна преценка при тълкуване и прилагане на неясните критерии. Субективните и произволни преценки на правоприлагащите административни и съдебни органи ще доведат до противоречива, нестабилна и неправилна съдебна практика. Развива се тезата, че поради това, оспорената разпоредба нарушава изискването за предсказуемост и предвидимост на актовете, действията и преценките на публичната власт и като резултат се погазва принципът на правовата държава.

Нарушаване на принципа на правовата държава се поддържа и поради твърдяно противоречие на оспорената разпоредба с изискванията за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност, утвърдени в юриспруденцията на Конституционния съд. Отново се посочва, че критериите, съдържащи се в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, и изградената въз основа на тях преценка за наличие на баланс, предоставена на административния орган, дават пръвес на правото на защита на личните данни над свободата на изразяване и правото на информация и така се нарушава този конституционен принцип. Свободата на изразяване, според искателите, се превръща в изключение от принципа, който е правото на защита на личните данни. По този начин се стига до непропорционалност и прекомерност, до дисбаланс между конкуриращи се права. Поддържа

се, че отдаване на такова предимство няма легална опора в Конституцията. За да аргументират тезата си, вносителите посочват практика на Конституционния съд, в която е прието, че липсват нормативни основания за установяване на йерархия на основните права (Решение №7/ 1996г.) и че правото да се търси, получава и разпространява информация може да бъде ограничено в случаите на чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията (Решение №4/2012г.), т.е. прави се извод, че са конституционно недопустими други допълнително въведени от законодателя основания за ограничаване. Вносителите считат, че с въведените критерии се създават противоконституционни ограничения на правото на информация, които нарушават конституционното изискване за защита на това право и са непропорционални на характера на защитавания интерес. Изтъкват се и аргументи, че критериите в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД не осигуряват необходимия баланс между правата, а вместо това имат за ефект тяхното противопоставяне. Нарушаването на баланса засяга изискването за пропорционалност и забраната за прекомерност.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащо на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (принцип на правовата държава и съдържащите се в него изисквания за правна сигурност, стабилност, предвидимост и предсказуемост и изисквания за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност) за неоснователно.

Искането за установяване на противоконституционност е насочено само към ал. 2 от чл. 25з ЗЗЛД, но тя не може да бъде разгледана и тълкувана изолирано както от общия текст на чл. 25з, така и от систематичното място на разпоредбата в Глава четвърта „а“ и в контекста и смисъла на закона и Регламента. В ал. 1 на същата разпоредба е определено, 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.“. Тълкуването на разпоредбата на чл. 25з ЗЗЛД систематично с другите норми от Глава четвърта „а“ ЗЗЛД води до извод за по-

благоприятен режим, който се създава за особените случаи на обработване на лични данни. Той освобождава лицата, които събират, анализират и последващо обработват лични данни за посочените цели, от необходимостта да търсят правно основание съгласно Регламента, да водят регистри, да извършват оценка на риска при обработване на събраните лични данни, да отговарят на искания на субектите на данни за вида и обема лични данни, които са събрали за тях, да проверяват дали са коректни и на кого смятат да ги разкриват и за какви цели ще ги използват. Те могат да обработват лични данни по тяхна лична преценка. Редакцията на чл. 25з, ал. 1 ЗЗЛД дава именно такава възможност. Съгласно чл. 25з ЗЗЛД, адресатите на нормата имат свобода да събират всякаква информация, отнасяща се към конкретно физическо лице, но преди информацията да бъде разкрита е необходимо да бъде извършена преценка на баланса между двете права. Преценката за законосъобразност на дадени действия винаги следва да се осъществява с оглед на конкретния казус, но тя трябва да е поставена на някаква основа, да има критерии, от които да се ръководят субектите. В нормата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД са заложили критерии, въз основа на които да се прави преценка за всеки конкретен случай. Тези критерии се прилагат не във всички действия по обработване, а само при публично разкриване и разпространение на личните данни.

В искането на народните представители всички твърдения за противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията са подкрепени с аргументи за противоречие с конституционния принцип за правовата държава, като част от тях се основават пряко на това конституционно начало, останалите - върху отделни негови проявни форми. Не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие, което пък обяснява защо в съвременните конституции няма позитивноправна дефиниция. Следва да се изхожда от исторически оформилото се съдържание на понятието, формирало се от идеи и цивилизационни стандарти за изграждането на общество, чиято основна грижа е човекът. В различните исторически времена съдържанието е

доминирано от различни компоненти. Резултатът е, че принципът за правовата държава като водещо начало в съвременната конституционна държава, има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно обвързан и многоаспектен характер.

Наред с това не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.

Днес в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Тези основни характеристики на правовата държава се проявяват като водещи максими в различните клонове на действащото право.

Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Възможна е и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си.

Именно в този смисъл е и цитираната практика на Конституционния съд в мотивите на искането. Същата е извадена от контекста на конкретния казус по всяко от конституционните дела и не е пряко относима към искането на народните представители, чиито доводи в крайна сметка следва да обосновават защо намират разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД за противоречаща на принципа на правовата държава или на отделни негови проявни форми. Всъщност аргументите на вносителя за противоконституционност на оспорената разпоредба поради противоречието ѝ с чл. 4, ал. 1 от



Конституцията, се свеждат до твърдението, че поради абстрактността, неяснотата и субективността на съдържащите се в атакуваната разпоредба критерии, ще се създадат предпоставки за произволни тълкувания, което ще доведе и до неправилна и противоречива практика по приложението ѝ, до ограничаване свободата на изразяване и правото на информация, а подробното и казуистично изброяване на критериите ще има и ефект на цензура.

Действително критериите, формулирани в десетте точки на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД са абстрактни. Абстрактният характер на съдържанието на правната норма е правило, тъй като тя следва да се прилага за неограничен брой случаи и субекти. Законодателят не може да обхване в хипотезата на правната норма цялото разнообразие от житейски случаи, при които действа законната разпоредба и се пораждат предвидените в нея правни последици, ако я формулира конкретно. Нормативните актове са източници на общо и абстрактно регулиране, което поражда необходимостта те да бъдат тълкувани преди да се приложат. Именно затова и в ал. 2 са включени критерии, които дават възможност за такава преценка. Тя следва да е индивидуална за всеки конкретен случай, като се преценяват интересите на индивида и на обществото. Критериите са абстрактни, тъй като са адресирани до неопределен кръг лица и за неопределен вид случаи, но това не означава, че от тях не може да бъде изведено правилото за поведение, което обвързва по общозадължителен начин субектите му.

Не може да бъде споделен доводът на вносителите, че критериите са неясни. Критериите са въведени с определена цел, а именно гарантиране на свободата на изразяване при отчитане на спецификата на конкретния случай с оглед многообразието от хипотези на журналистическа, академична, художествена и литературна дейност и динамиката на обществения интерес. По правило обработването на лични данни за журналистически, академични, художествени и литературни цели е допустимо и законосъобразно при зачитане на неприкосновеността на личния живот. Всеки от критериите следва да се преценява с оглед спецификата на всеки конкретен случай и неговия контекст. Както

беше посочено по-горе, оспорена е разпоредбата на ал. 2 на чл. 25з ЗЗЛД. Затова в процеса на тълкуване на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД трябва да се държи сметка за систематичното ѝ място в чл. 25з ЗЗЛД, който съставлява цялостна норма, както и в Глава четвърта „а“ ЗЗЛД, създадена във връзка с произтичащото от чл. 85 от 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 ЗЗЛД представляват именно част от това „съгласуване със закон“, в изпълнение на Регламента, на две основни конкуриращи се права. Българският законодател, стъпвайки на критериите, утвърдени в практиката на Европейския съд по правата на човека, в чл. 25з, ал. 2 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. Законът изисква проверка за приложимост на всеки от критериите към конкретния казус „доколкото са относими“. Целта на оспорената разпоредба е не да се налагат ограничения на правото на свободно изразяване и информация, а в съответствие 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. Критериите са уредени като неизчерпателен списък (което личи от т. 10 на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД: „10. други обстоятелства, относими към конкретния случай.“), чрез който да се постига балансът между правото на защита на личните данни и свободата на изразяване и информация. Когато се преценява балансът по чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, следва да се отчита цялостният контекст и режим на прилагане на едното право спрямо другото, а не да се отделя и тълкува само една част от нормата, без да се отчита цялото.

Следва да бъде посочено, че нормата на чл. 85, пар. 2 от Регламент (НС) 2016/679 допуска въвеждането на дерогации и изключения в националното законодателство, ако такива са необходими за съгласуване на правото на защита на личните данни със свободата на изразяване и информация. С цел улесняване упражняването на журналистическата, академичната, художествена и литературната дейност и в съответствие с Общия регламент относно защитата на данните, ЗЗЛД освобождава журналистите, медиите и лицата, които упражняват академична, художествена и литературна дейност от някои основни задължения по регламента, приложими за останалите администратори. В чл. 25з, ал. 3 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 родители/настойник/понечи тел). 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 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. В чл. 25з, ал. 4 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 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. Няма спор, че свободата на изразяване на мнение и информация, както и правото на защита на личните данни, са права с фундаментално значение в едно демократично общество и правова държава. Следва да се отбележи обаче, че съгласно трайната практика на Конституционния съд тези две основни права, тъй като не са абсолютни, могат да бъдат ограничавани. В този смисъл е и практиката на ЕСПЧ, от която са изведени горепосочените критерии, трайно заложен в практиката на Съда.

По отношение на доводите за субективност на критериите считаме, че с изложените от вносителите аргументи за противоконституционност се въвежда презумпция за недобросъвестност както на надзорния орган по защита на личните данни (Комисията за защита на личните данни), така и на компетентните съдебни органи, които от своя страна се ползват със самостоятелна конституционна защита (чл. 117, ал. 2). Конституционният съд е последователен в своята практика, че добросъвестността на органите на власт, в т.ч. и на органите на съдебната власт, трябва да се предполага.

Основният довод на вносителите, с който обосновават противоречие на оспорената разпоредба с Конституцията, е че критериите, регламентирани в разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД поради своята неяснота, неопределеност и противоречия, създават правна несигурност, нестабилност и непредсказуемост, защото предпоставят произволно тълкуване и прилагане на критериите от правоприлагащите административни и съдебни органи, което ще доведе до противоречива, нестабилна и неправилна съдебна практика. Изложените аргументи не могат да бъдат споделени, не само защото са неоснователни, а и защото подронват доверието,

както в правоприлагащите административни органи, така и в органите на съдебната власт. Законодателят е този, който преценява необходимостта от използването и формулировката на горепосочените критерии и предоставя на правоприложителя тълкуването и изпълването им с конкретно съдържание. Законодателят създава общо правило за поведение, насочено към многообразието от хипотези, при които действа правната норма и се поражда предвидените в нея правни последици. Нормативният акт неизбежно възлага на съдилищата функцията да го тълкуват и изпълват с конкретно съдържание в зависимост от разглеждания казус. Така съдебната практика става, съобразно волята на самия законодател, съпричастна в конкретизацията на нормативния акт, без която той не може да бъде приложен.

Подобни аргументи се съдържат и в практиката на Конституционния съд, която приема, че тълкуването на неяснотите, неточните формулировки и противоречия е задължение на съдиите, а критичният анализ е предоставен на доктрината и се достига до извода, че неяснотата или противоречието на законови разпоредби подлежат на изясняване, но сами по себе си не дават основание да се приеме, че са регламентирани по начин, който не е характерен за правовата държава. 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. Законодателят е възложил на Върховните съдилища при правораздаването по отделни дела да уеднаквяват съдебната практика и да допринася за развитието на правото, тълкувайки нормативни актове и осъвременявайки собствената си практика. Тези им задължения, пряко произтичащи от правомощията по чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, са възложени на Върховните съдилища с цел установяване на безпротиворечива съдебна

практика, съобразена с действащото законодателство и изменящите се общественно-политически и икономически условия в страната. В дейността си по осъществяване на върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите, прилагайки утвърдените методи на тълкуване, Върховните съдилища осигуряват съчетанието между обществения интерес от законосъобразно, предвидимо и справедливо правораздаване и частния интерес на страните от разрешаването на конкретен правен спор.

С оглед на гореизложеното, Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащ на чл. 4, ал. 1 от Конституцията за неоснователно.

#### *1.2. чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията*

На второ място, в искането се твърди противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД и поради противоречие на разпоредбата с правата, съдържащи се в чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията. Изтъква се отново, че според Основния закон правото на защита на лични данни е равнопоставено на свободата на изразяване и правото на информация. Посочва се, че предоставените в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД дават превес и предимство на правото на защита на личните данни и водят до противоконституционно ограничаване на свободата на изразяване. Казуистичното изброяване на критериите за преценка на баланса, тяхната абстрактност и неопределеност, както и ограниченията за ползване на лични данни, според вносителите, е равнозначно на налагане на цензура, което е противоконституционно. Отново се развива тезата, че поради характера си, критериите в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД ще дадат безгранична свобода на КЗЛД, което е равнозначно на произвол, а това е конституционно недопустимо.

Като се цитира практиката на Конституционния съд (Решение №7/1996г.), се аргументира изводът, че ограниченията на правата, съдържащи се в чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, следва да бъдат уредени на конституционно равнище. По този начин ще се гарантира тяхната закрила при ограничаване сферата на

законодателна регламентация. Твърди се, че чрез въвеждане на критерии в законова разпоредба ще се стигне до прикрита форма на цензура. Като се излагат съображения за значението и ролята на правото на свободно изразяване на мнение (чл. 39 от Конституцията) за развитието на демократичното общество, се изтъква, че това право е същевременно и гаранция за осигуряване на достъп както до изразеното мнение, така и до информацията въобще. Прокламираната в чл. 40, ал. 1 от Конституцията свобода на средствата за масова информация и забрана за цензура цели закрила, както на индивидуалното право да се изразява мнение, така и на правото на обществото да бъде информирано. Като се дава йерархично предимство на правото на защита на личните данни над комуникационните права, установени в чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, се заличават гаранциите за тяхната ефективна защита и се обосновава изводът за налагане на цензура.

В подкрепа на тезата си за противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД вносителите отново излагат подробни аргументи, че чрез критериите, съдържащи се в нея, на практика се налагат ограничения, които не са конституционно основани и че ограничителните мерки трябва да са съразмерни с характера на защитавания интерес. Поддържа се, че Конституцията дава превес на свободата на изразяване що се отнася до факти и информация, които обслужват обществената дискусия. С атакуваната разпоредба не само че не се отдава приоритет на свободата на изразяване и не се допринася за поддържане на баланс между двете конкуриращи се права, а точно обратно – дава се превес на правото на защита на личните данни.

Като се изтъква особено значимостта на печата и средствата за масова информация, на която е посветена отделна разпоредба, и наличието на категорична забрана за цензура, вносителите правят извода, че с атакуваната разпоредба е въведено противоконституционно ограничение на свободата на журналистическото изразяване, а печатът се поставя под прекия контрол на държавата. Налице е и противоконституционна държавна намеса от страна на административен орган (КЗЛД) чрез

извършването на проверки под формата на преценка за спазване на баланс между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни.

Акцентирайки върху изискването за изчерпателност на основанията за ограничаване на свободата на печата и средствата за масова информация и забраната за цензура, застъпени в практиката на Конституционния съд (Решение № 7/1996г.), вносителите на искането поддържат, че въведените с разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД критерии за преценка на баланса по съществото си са скрити форми на проявление на цензурата. Такава Конституционният съд намира за недопустима, както чрез институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез използване на неформални способности (Решение № 7/1996г.).

В заключение вносителите изтъкват, че тъй като основанията за ограничаване на правото на информация, предвидени в чл. 41, ал. 1 от Конституцията, подлежат на ограничително тълкуване, оспорената законова разпоредба противоконституционно разширява, и то чрез твърде абстрактни, неясни и неопределени критерии, възможността за ограничаване на правата по чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащо на чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията за неоснователно.

Трите конституционни разпоредби в своята съвкупност се отнасят до комуникационните права и свободи на гражданите. Отделните права са уредени преди всичко като индивидуални права на личността. Независимо от това свободата на печата и на останалите средства за масова информация се схваща по-скоро като институционална. Акцентирано е върху забраната на цензурата.

Въпреки че отделните разпоредби са приети като установяващи отделни (самостоятелни) права, отчетено е в известна степен наличието на функционална връзка и взаимозависимост между тях. Това личи преди всичко при формулирането на ограниченията за упражняване на разглежданите права. При установяването на тези ограничения конституционният законодател излиза от стремежа те да



бъдат регламентирани на конституционно равнище, за да се осигури конституционна закрила на самите права и да се ограничи сферата на законодателна регламентация. Отделните ограничения са разглеждани като средство за защита на друг (личен или обществен) интерес.

В зависимост от носителите на отделните права е възможно възникването на конфликти между тях, както и конфликти с други основни права и свободи. Конституционният законодател се основава на идеята за баланс, включително чрез въвеждането на ограничения при упражняването на разглежданите права. В своята цялост тези конституционни разпоредби са предназначени да служат на индивида, общността и обществото като цяло. Такава е и целта на разнообразието от отделни, специфични права, които се обхващат от категорията „право на изразяване“, защото обогатява и разширява съдържанието на общата концепция. Самата природа на свободата на изразяване я прави едновременно и цел, и средство. В този смисъл посочената възможност за възникване на конфликти между носителите на отделните интереси, които разглежданите права защитават, визира положение, при което се нарушава вътрешният баланс между индивидуалните и обществените измерения на правата, респ. между индивида, от една страна, и обществото, от друга. Въпросът за външния баланс, т. е. за съотношението между упражняването на свободата на изразяване и други фундаментални права, се разрешава чрез установяването на ограничения. Тяхното наличие в конституционните текстове показва на първо място, че независимо от ценността на комуникационните права, те не са абсолютни. Техните граници се определят от ограниченията за упражняването им, въведени от Конституцията, и установяването на тяхното основание и съдържание е от значение за действителния обем, в който те се реализират, защото очертават дистанцията, на която се намират от абсолютната свобода.

Като приема, че разглежданите права не са абсолютни, Конституционният съд отбелязва, че Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с комуникационните права, поради което е

оправдано да се допусне ограничаването им. Степента, в която е допустимо ограничаването им, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че се позволява изключение.

В чл.57, ал. 2 от Конституцията се съдържа едно общо положение за всички права (включително и за разглежданите), което не допуска злоупотреба с тях или упражняването им по начин, който накърнява права или законни интереси на други. В практиката си Конституционният съд приема, че цялостният дух на Конституцията отдават приоритет на правата на личността (т.е. на другите граждани). В този смисъл възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма.

В Решение № 7/1996 по к. д. № 1/1996 г. Конституционният съд приема, че накърняването на правата и доброто име на друго е основание за ограничаване на комуникационните права, както по силата на общата ограничителна разпоредба на чл. 57, ал. 2, така и с оглед на възприетата структура на конституционните разпоредби, в които комуникационните права се ограничават заради друго, конкуриращо право. В случая това са правата на личен живот, чест, достойнство, добро име, част от които е и правото на защита на личните данни, които съгласно чл. 32, ал. 1 от Конституцията също са защитени. Конституционният съд приема още, че информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение. 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 ползност, за нееднакъв принос към публичната дискусия. В този смисъл разкриването на лични данни, което би могло да има негативно отражение върху правото на защита на личните данни на дадено лице, може да има различен характер от гледище на своята насоченост и предназначение, така че да бъде третирано различно. Конституционният съд отбелязва още, че в приложението на международноправните актове по този въпрос и преди всичко във връзка с чл. 10 ЕКПЧ се е оформила тенденция към обосноваване на известно „позитивно“ задължение на държавата да интервенира спрямо комуникационните права, за да се защитят други индивидуални права, които принадлежат към интимната сфера на личността.

Като достига до този извод, в същото решение Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че реализацията на това положение е въпрос на законодателна уредба, на политическа и административна практика, и на съдебна практика. Конституционният съд не смята за правилно да препоръчва критерии на съдилищата, чиито актове всъщност могат да се окажат много често накърняващи правото на изказвания, нито за уместно да се тълкуват етични категории, които са в зависимост от годността на обществото да бъде толерантно, както и да уважава честта и достойнството на личността.

От гореизложеното е видно, че Конституционният съд приема, че намирането на баланс между конкуриращи се права е поставено в зависимост от конкретния случай, конкретните обстоятелства в разглежданата хипотеза, както и от конкретната обществена нагласа.

Както личи от мотивите на решението на Конституционния съд, той също използва общи формулировки и абстрактност при формулиране на изводите си и нееднократно подчертава, че не може

да даде априорно тълкуване или тълкуване, което да обхваща всички възможни житейски хипотези, както и че самите конституционни разпоредби използват широката формулировка на конституционния текст.

В заключение и в обобщен вид, въвеждането на ограничения спрямо комуникационните права е допустимо, защото въвеждането им цели да осуети накърняването на правата и законните интереси (сред тях и правото на защита на личните данни) на другото, т.е. ценности, които са също иманентни на човешката личност.

Общо принципно положение, отнасящо се до приложението на всички основания за ограничение, е, че при тяхното налагане – от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт – трябва да се излиза от високата обществена значимост на комуникационните права и свободи.

Конституционният законодател е посветил на средствата за масова информация отделна разпоредба поради особената им значимост в общия контекст на правото да се разпространяват мнения. По самата си природа и поради факта, че се разпространяват масово, те изпълняват една важна обществена функция да информират по въпроси от обществен интерес. Именно на средствата за масова информация е присъщо да служат като форум за размяна на различни идеи и информации по многообразието от проблеми от обществен интерес, както и да създават обществено мнение, като по този начин придобиват важната обществена функция да информират обществото и да служат като фактор, който се грижи за неговите интереси. По отношение на печата държавната намеса може да се изрази единствено в ограниченията, които произтичат от чл. 39, ал. 2, в това число накърняване на правата и доброто име на другото, както и в специалните мерки (спиране и конфискация) при условията на чл. 40, ал. 2.

Правото да търси, получава и разпространява информация също не може да бъде упражнявано за сметка на чужди права и в този смисъл чл. 41, ал. 2 не осигурява право на достъп до информация, отнасяща се до трети лица, нито задължава държавните органи да

предоставят такава информация. Ограничението попада в общата категория на конституционни основания, които защитават репутацията, правата и интересите на други граждани.

Още преамбюлът на Конституцията на Република България прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Достойнството и правата на личността според конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1 се гарантира от държавата и всеки има право на защита срещу посегателствата, които го накърняват. Несъмнено тълкуването на оспорената разпоредба трябва да започне оттук, защото дефинирането на посочените права в решителна степен определя характера на правния режим за тяхното реално осъществяване. Непосредственото действие на Конституцията, предвидено в чл. 5, ал. 2, е гаранция за тези права. Правата на личността, нейното достойнство и сигурност са върховен конституционен принцип и са защитени безусловно на конституционно равнище. В този смисъл е и Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г., в което изрично се отбелязва, че „възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на другото, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността, съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията“. Прокламирането на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява, както и правото да се търси, получава и разпространява информация и тяхното пълноценно упражняване винаги трябва да държи сметка за редица други основни права на личността и конституционни принципи, каквито са достойнството на човешката личност (чл. 4, ал. 2 от Конституцията) и правото на личен живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията), част от което е правото на защита на личните данни.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД като противоречащо на чл. чл. 39, 40 и 41 от Конституцията за неоснователно.

1.3. чл. 11, ал. 1 от Конституцията (принцип на политическия плурализъм)

На трето място, в искането се твърди противоречие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с принципа на политическия плурализъм, прогласен в разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Посочва се, че според юриспруденцията на Конституционния съд, свободата на мнение стои в основата на политическия плурализъм (решение № 15/1993г.), определяща е за демократичната структура на управление и е в основата на всяко свободно общество (решение № 7/96г.). Прави се извод, че поради характера на критериите за преценка на баланса се създава опасност от „репресии“ под формата на проверки от страна на надзорния административен орган, което води до „сковаване“ на свободата на изразяване и правото на информация и изключване на „неудобните“ за властта мнения, идеи, възгледи и информация и с това се нарушава принципът на политическия плурализъм.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, като противоречащо на чл. 11, ал. 1 от Конституцията (принцип на политическия плурализъм), за неоснователно.

Едно от основните конституционни начала, прогласено с чл. 11, ал. 1 от Конституцията, е, че политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм. Политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно изразената свободно политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава. Член 11 от Конституцията подчертава неговото особено място сред принципите и изразява връзката между политическото и държавното изграждане на държавните органи и институции. В Конституцията политическият плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията) присъства като понятие с познато съдържание – принципно да има много участници във формирането и изразяването на политическата воля (чл. 11, ал. 3 от Конституцията) съгласно условия и ред, установени със закон.

Според чл. 11, ал. 1 от Конституцията политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм. Без да се навлиза в тази сложна област, трябва да се отбележи, че основни представители на политическия плурализъм са партиите и в по-малка степен гражданите и сдруженията с политически характер. От правна гледна точка нормата на чл. 39, ал. 1 от Конституцията гарантира правото за изразяване на мнение на „всеки“ без оглед на това, дали е гражданин или юридическо лице (включително радио и телевизионните организации). Доколкото това мнение може да се отнася до политически въпроси, то може да бъде разглеждано като политическа пропаганда, но конституционна забрана за това няма. Липсва забрана и за разясняването и разпространяването на определени политически идеи и възгледи чрез радиото и телевизията. Установяването на такава забрана чрез закон е абсурдно от гледна точка на конституционните принципи на политическия плурализъм - чл. 11 от Конституцията, ненакърнимостта на свободата на съвестта и на мисълта - чл. 37, ал. 1 от Конституцията, защита на лицата срещу преследване и ограничаване на правата им заради техните убеждения - чл. 38 от Конституцията, както и спрямо свободите и правата по чл. 39 - 41 от Конституцията. Нормата на чл. 39, ал. 1 от Конституцията гарантира правото на всеки да изразява мнение и да го разпространява. Но правото на разпространяване не е абсолютно. То е обективно ограничено от правата и доброто име на другото (чл. 39, ал. 2 от Конституцията). Критериите по чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД изискват да бъде извършвана преценката на баланса между свободата на изразяване и правото на информация, и правото на защита на личните данни. Именно по този начин се гарантира и принципът на политическия плурализъм в ситуация, в която при преценката вземе превес общественият интерес за осведоменост над личния интерес. Критериите са с принципен характер и правилното им прилагане на практика изисква преценка във всеки отделен случай, въз основа на която всички адресати на нормата да могат да гарантират, че няма да допуснат противоправно поведение, злоупотреба с права, или тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други (чл. 57, ал. 2 от Конституцията). Критериите в разпоредбата

на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД не са норми, не въвеждат задължително спазване („доколкото са относими“), което да създаде опасност от „репресии“ под формата на проверки от страна на надзорния административен орган, което да доведе до „сковаване“ на свободата на изразяване и правото на информация и изключване на „неудобните“ за властта мнения, идеи, възгледи и информация. Съобразно изискванията на Регламента се изисква балансирането на публичния и частния интерес и при осъществяването на политическата дейност.

Останалите аргументи на вносителя за недобросъвестност на надзорния орган вече бяха разгледани по-горе в изложението. Следва да бъде посочено още, че нито КЗЛД, нито съдът могат да се самосезират, за да ограничат журналистическата, научната и творческата дейност.

С оглед на гореизложеното, Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, като противоречащо на чл. 11, ал. 1 от Конституцията (принцип на политическия плурализъм) за неоснователно.

#### 1.4. чл. 54, ал. 2 от Конституцията

На четвърто място, се посочва наличието на противоречие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с разпоредбата на чл. 54, ал. 2 от Конституцията. Изтъква се, че атакуваната разпоредба не създава гаранции, а пречки и ограничения пред свободата на художественото, научното и техническото творчество, като отново се посочват неясните критерии при осъществяване на „проверки“ от страна на надзорния административен орган.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, като противоречащо на чл. 54, ал. 2 от Конституцията (принцип на политическия плурализъм), за неоснователно.

Аргументите на вносителя в тази част на искането просто преповтарят твърденията за неяснота на критериите, които вече бяха



обсъдени в становището. На свободата на изразяване е посветена отделна разпоредба – чл. 54, ал. 2 от Конституцията, според която свободата на художественото, научното и техническото творчество се признава и гарантира от закона. Независимо от това следва да се има предвид, че понятието „изразяване“ не е ограничено до словото, а включва множество от разнообразни средства за изразяване на мисли, мнения, информационни данни и убеждения, а даже и емоции и интуиции. Необходимостта от намиране на баланс между правото на защита на личните данни и свободата на изразяване, която включва художественото, научното и техническото творчество, произтича от разпоредбата на чл. 85 от Регламента, която се отнася до обработването на данни, както за журналистически цели, така и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване.

Поддържаме мотивите си, изложени по-горе, че разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията не допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Гаранция за това е извършването на преценка на баланса между съответните основни права съобразно критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД.

## **2. Произнасяне за съответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с:**

### *2.1. чл. 10 от КЗПЧОС*

На първо място, в искането е посочено несъответствие с чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Отново се твърди, че оспорената разпоредба предоставя превес и предимство на правото на защита на личните данни и ограничава свободата на изразяване и правото на информация. Такъв превес няма опора нито в Конвенцията, нито в юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Излагат се аргументи, че според практиката на ЕСПЧ, чл. 10 е фундаментален принцип за всяко демократично общество и

неизменно се свързва с участието в демократичния процес. Това право е и пряко обусловено от задължението на средствата за масова информация да предоставят информация, свързана с обществения интерес. Според вносителите на искането, именно значимостта на защитавания интерес отговаря на тежестта на ограничението, което не трябва да надхвърля разумната и допустима степен на пропорционалност. Посочва се, че ограниченията на това право са предвидени в чл. 10 от Конвенцията. Със същата разпоредба са установени три кумулативни условия за налагане на ограничение на правото - да са предвидени със закон, да преследват една или повече от изрично предвидените в чл. 10 цели, да са необходими за едно демократично общество. Като е цитирана практика на ЕСПЧ, тълкуваща тези критерии, е направен изводът, че оспорената законова разпоредба не съответства на тези изисквания.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на несъответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с чл. 10 от ЕКПЧ, за неоснователно.

Правото на защита на данните не е абсолютно право, то трябва да бъдат балансирано спрямо другите права. В системата на ЕКПЧ защитата на данните е гарантирана в член 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) и това право трябва да се прилага при зачитане на обхвата на прилагане на другите конкуриращи се права. Съгласно член 8, параграф 2 от ЕКПЧ „намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество [...] за защита [...] на правата и свободите на другите“. Вследствие на това ЕСПЧ многократно е заявявал, че при прилагането и тълкуването на член 8 от ЕКПЧ е необходимо постигането на баланс спрямо другите права. Едно от правата, които е възможно да влязат в противоречие с правото на защита на данните, е правото на свобода на изразяване на мнение. Свободата на изразяване на мнение е защитена в член 10 от ЕКПЧ. Ограниченията, които могат да бъдат законно наложени на правото, гарантирано в член 10, параграф 1 ЕКПЧ, не могат да превишават предвидените в член 10, параграф 2 ЕКПЧ, т.е. те трябва да са предвидени от закона и да са необходими

в едно демократично общество „за защитата [...] на репутацията или правата на другите“. Тази концепция обхваща правото на защита на данните. Що се отнася до съвместяването на правото на защита на данните с правото на свобода на изразяване на мнение, ЕСПЧ е издал няколко принципни решения. Пример: По делото Axel Springer AG/Германия ЕСПЧ е постановил, че забраната, наложена от национален съд на собственик на вестник, който искал да публикува статия за арестуването и осъждането на известен актьор, е в нарушение на член 10 от ЕСПЧ. ЕСПЧ отново е посочил критериите, установени от него в съдебната му практика при балансирането на правото на свобода на изразяване и правото на зачитане на личния живот: първо, дали въпросното публикуване на статията е било въпрос от обществен интерес: арестуването и осъждането на лице е било публичен съдебен факт и следователно предизвиква обществен интерес; второ, дали съответното лице е публична личност: въпросното лице е било достатъчно известен актьор, за да бъде квалифицирано като публична личност; и трето, как е получена информацията и дали е била надеждна: информацията е била предоставена от прокуратурата и достоверността ѝ в двете публикации не е било оспорена от страните. Поради това ЕСПЧ е постановил, че ограниченията за публикуване, наложени на дружеството, не са били пропорционални на преследваната законна цел за защита на личния живот на жалбоподателя. Съдът е заключил, че е налице нарушение на член 10 от ЕКПЧ. По делото Von Hannover/Германия (№ 2) ЕСПЧ не е установил нарушение на правото на зачитане на личния живот съгласно член 8 от ЕКПЧ, когато на принцесата на Монако — Каролин, е отказано да предяви иск срещу публикуването на нейна и на съпруга ѝ снимка, направена по време на ски ваканция. Снимката е била придружена от статия, в която, наред с други въпроси, се съобщава за лошото здравословно състояние на принц Рение. ЕСПЧ е заключил, че националните съдилища внимателно са балансирани правото на свободата на изразяване на мнение на издателските дружества спрямо правото на зачитане на личния живот на жалбоподателите. Направеното от националните съдилища характеризирание на заболяването на принц Рение като събитие за съвременното общество не може да се счита за

необосновано и ЕСПЧ е могъл да приеме, че снимката, която е била разгледана във връзка със статията, най-малкото до известна степен допринася за повдигането на дебат от обществен интерес. Съдът е заключил, че не е налице нарушение на член 8 от ЕКПЧ. В съдебната практика на ЕСПЧ един от най-важните критерии по отношение балансирането на тези права е дали изразяването по даден въпрос допринася за дебат от обществен интерес. Пример: В делото *Mosley/Обединеното кралство* национален седмичник е публикувал снимки на жалбоподателя от интимно естество. Тогава той е заявил, че член 8 ЕКПЧ е бил нарушен, тъй като не е можел да предяви иск преди публикуването на въпросните снимки поради липсата на изискване за предварително известяване от вестника в случай на публикуване на материал, нарушаващ правото на неприкосновеност на личния живот. Въпреки че разпространението на такъв материал е било по-скоро с развлекателна, отколкото с образователна цел, то несъмнено се ползва от защитата, предвидена в член 10 ЕКПЧ, което може да отстъпи пред изискванията на член 8 ЕКПЧ в случаите, в които информацията е била от частно и интимно естество и нейното разпространение не е било от обществен интерес. Въпреки това е трябвало да се обърне особено внимание при разглеждането на ограниченията, които биха могли да имат функцията на форма на цензура преди публикуването. Що се отнася до възпиращия ефект, до който може да доведе изискването за предварително известяване, до съмненията за ефективността му и до голямата свобода на преценка в тази област, ЕСПЧ е заключил, че съгласно член 8 не е необходимо наличието на изискване за правнообвързващо предварително известяване. Поради това Съдът е заключил, че не е налице нарушение на член 8. Пример: По делото *Biriuk/Литва* жалбоподателката е предявила иск за нанесени щети от ежедневен вестник, тъй като е публикувал статия, в която се твърди, че тя е ХИВ позитивна. Съществуват твърдения, че тази информация е била потвърдена от медици от местната болница. ЕСПЧ не е счел, че въпросната статия допринася за какъвто и да е дебат от общ интерес и отново е заявил, че защитата на личните данни, не на последно място на медицинските данни, е от особена важност, за да може лицето да се ползва от правото си на зачитане на личния и семейния

живот, както е гарантирано в член 8 от ЕКПЧ. Съдът е придал особена важност на факта, че съгласно репортажа в статията, медицинският персонал в болницата е предоставил информацията относно ХИВ заболяването на жалбоподателката, което е явно нарушение на тяхното задължение да пазят медицинска тайна. Следователно държавата не е гарантирала правото на жалбоподателката на зачитане на личния ѝ живот. Съдът е заключил, че е налице нарушение на член 8.

Видно от гореизложеното, въведените от законодателя критерии в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, въз основа на които да се прави обективна преценка за всеки конкретен случай, произтичат от трайната съдебна практика на ЕСПЧ и осигуряват плоскостта, на която да се търси баланс между правото на защита на данните и правото на свобода на изразяване на мнение. В почти всички от решенията на ЕСПЧ в тази област се съдържа констатацията, че както националният съд, така и ЕСПЧ трябва да имат право да вземат решение за всеки казус индивидуално. Тези критерии имат за цел единствено да подпомогнат адресатите на разпоредбата при търсенето на баланс между свободата на изразяване и правото на информация, от една страна, и правото на защита на личните данни, от друга. Цитираните решения служат за илюстрация, че съгласно Конвенцията и практиката на ЕСПЧ държавата следва да гарантира и спазва баланса между свободата на изразяване и репутацията и правата на засегнатите лица, като разкриването на лични данни, събрани за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване не може да представлява изключение от правилото, че във всеки отделен случай е необходима преценка с оглед на конкретните факти.

## *2.2. чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 МПГПП*

На второ място, в искането се твърди несъответствие с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права. Посочва

се, че ограниченията на свободата на изразяване на мнение и информация са предвидени в разпоредбата на чл. 19 МПГПП и доразвити в практиката на Комитета по правата на човека на ООН. Чрез възпроизвеждане на условията за тези ограничения, аналогични на чл. 10 от КЗПЧОС, вносителите отново достигат до извода, че оспорената законова разпоредба не съответства на тези изисквания.

Пленумът на ВАС намира искането за установяване на несъответствие на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 МПГПП, за неоснователно.

Видно от разпоредбите на чл. 10 ЕКПЧ, чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и чл. 19 МПГПП, а и от практиката на Конституционния съд, текстовете им са почти идентични по съдържание и се покриват с нашата конституционна уредба относно регламентирането на свободата на словото. И трите акта не само не изключват, а изрично предвиждат ограничаването му със закон, когато това е необходимо за зачитане на правата или доброто име на другите.

Предвид гореизложените аргументи, Пленумът на ВАС изразява становище, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

