



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 4 за 2019 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 18 юни 2019 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2019 г., образувано по искане на петдесет и пет народни представители от 44-ото Народно събрание с искане да обявяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), създаден с § 26 на Закона за изменение на ЗЗЛД (ЗИД на ЗЗЛД - ДВ, бр. 17 от 2019 г.), поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 29, чл. 40, чл. 41 и чл. 54, ал. 2 от Конституцията на Република България и несъответствие с чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (ВДПЧ) и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) и съображения 4, 65 и 153 и 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 (Регламент (ЕС) 2016/679).

Конституционният съд в определението си от 18 юни 2019 г. е приел за допустимо за разглеждане по същество на по-голяма част от искането на групата народни представители, като е аргументирал и отклонил обаче част от него относно разглеждане на разпоредбата от ЗЗЛД за съответствие с ХОПЕС и съображения 4, 65 и 153 и чл. 85 от Регламент (ЕС) 2016/679.

Атакуваният текст на чл. 25з, ал. 2 от 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 гарантира законосъобразността при обработването на лични данни за посочените цели.

С Решение № 503 на Министерския съвет (МС) от 18 юли 2018 г. правителството е одобрило и е предложило на Народното събрание да приеме проект на ЗИД на ЗЗЛД, с който се осъществява цялостно преосмисляне и регулиране на подходите към защитата на личните данни и личната неприкосновеност, предприето в ЕС чрез обнародването на 4 май 2016 г. в „Официален вестник“ на ЕС Регламент (ЕС) 2016/679 и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (Директива (ЕС) 2016/680).

В мотивите към законопроекта и по-специално относно чл. 25з е отбелязано, че в съответствие с новата нормативна уредба в ЕС 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. Става въпрос за новосъздадената глава четвърта „а“ с чл. 25а-25о, назована „Допълнителни правила и особени ситуации на обработване на лични данни“. В законопроекта на МС това е разпоредбата на чл. 25д, като ал. 2 само редакционно се различава от приетата от НС и обнародвана разпоредба на чл. 25з, ал. 2:

- В проекта на МС: „(2) При обработване на лични данни за целите по ал. 1 администраторът взема предвид следните критерии, когато са относими към конкретния случай“. Следват критериите, които са същите, както приетите от НС.

- В приетия от НС чл. 25з: „(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“. Следват критериите, които са същите, както са предложени от МС.

По чл. 25з, ал. 2 е наложено вето на Президента на Република България (Указ № 20 от 4 февруари 2019 г.), което е разгледано във водещата комисия по вътрешна сигурност и обществен ред на НС, като съответната разпоредба на закона е потвърдена от НС и целият закон е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.

Разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 на ЗЗЛД е в съответствие с чл. 85, ал. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, която според официалния превод на български език гласи: „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.“

В ал. 2 е предвидено държавите членки да създадат 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. Това е предвидено съответно в следващите алинеи на чл. 25з от ЗЗЛД.

При систематичното тълкуване на двете разпоредби от Регламента, както и с оглед на трайната практика в аналогични случаи е очевидно, че е необходима конкретизация в националното законодателство на критерии и правила, за да се осъществи това съгласуване и да се избегнат нарушения както по отношение на правото на свобода на изразяване и на информация, така и на защитата на личните данни.

Именно в този смисъл следва да се интерпретира терминът „съгласуване“, който е лексикално изразен по същия начин в чл. 85, ал. 1 и 2

на Регламента на различните езици, например на английски - „to reconcile“, на френски - „concilier“, на италиански - „conciliare“, на испански - „conciliar“, на немски - „in Einklang zu bringen“ и пр. Под съгласуване в случая би следвало да се разбира съчетаването на интересите и правата на личността с общозащитаваните интереси на обществото като цяло за свобода на изразяването и информация. Доколкото става въпрос за права, които нямат абсолютен характер, то ограниченията и в двете посоки са допустими, за да се постигне такова съгласуване, съответно и баланс, при това преценяван за всеки конкретен случай, на тези интереси. Всъщност искането на народните представители до Конституционния съд е свързано именно с претендирано нарушаване на този баланс от критериите, включени в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД.

Считаме искането на народните представители за обявяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД поради противоречие с разпоредби от Конституцията на Република България и несъответствие с разпоредби от КЗПЧОС, ВДПЧ и МПГПП за неоснователно и необосновано по следните съображения:

1. Относно противоречието на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с разпоредби от Конституцията на Република България (КРБ).

1.1. На първо място в искането се претендира противоречие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 4, ал. 1 от КРБ - принципът на правовата държава.

Вносителите приемат, че описаните в разпоредбата критерии са „абстрактни, неясни, обтекаеми и субективни“, „неопределени“ и „многобройни“, което създава риск от субективни тълкувания и ограничава свободата на изразяване и информация, а „подробното и казуистично“ изброяване ще има ефект на цензура.

Налице е ограничена интерпретация на принципа на правовата държава. Именно с представянето на подробни и дори „казуистични“ критерии (което определение на вносителите обаче не споделяме) се създават условия за правна сигурност и предвидимост при осъществяването на преценката кой интерес да бъде приоритетно защитен - личният или общественият, и да се намери справедливият баланс между тях.

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.“ Преценката за законосъобразност на дадени действия винаги се осъществява

с оглед на конкретния казус, но тя трябва да е поставена на някаква основа, да има критерии, от което да се ръководи съответният оценяващ субект. Във връзка с това развитието на разпоредбата в ал. 2 на чл. 25з е абсолютно необходимо и гарантира не само защитата на личните данни, но и възможността те да се използват правомерно, стига с това да не се навлиза прекомерно в личната сфера и да води до увреждане на лицата (в материален или нематериален смисъл).

Именно в този смисъл е и цитираното, но интерпретирано частично от вносителите Решение на Конституционния съд (РКС) № 5 от 2002 г., в което свързва принципа на правовата държава с наличие на „ред, правила при упражняване на властта“ и управление на държавата според Конституцията и законите. В случая именно в ЗЗЛД е определен ред чрез прилагането на критериите, дадени в закона, и съответната уредба не само е допустима, но и се изисква от чл. 85, ал. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, който е със задължителен характер.

Неоснователни в този смисъл са и претенциите за липса на правна сигурност и стабилност, както и приведените във връзка с това аргументи от решения на Конституционния съд, относими по съвсем различни проблеми на законодателството.

Посочените критерии са ясно формулирани, използвани са утвърдени в правния език термини и изрази и не може да се приеме твърдението за евентуално тяхно произволно тълкуване.

Абстрактният характер на съдържанието на правната норма е правило, тъй като тя следва да се прилага за неограничен брой случаи и субекти. 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. Дори напротив, ако е типизирана от правила, а не от критерии, именно с това биха се създали условия за цензура и ограничаване на свободата на словото и информацията.

В искането не е посочено в какво се състоят неяснотите и противоречията в закона и какво означава те да са „сериозни“.

Не може да се сподели и твърдението за непредсказуемост в действията на изпълнителната власт, в частност на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД). След като е налице законово установяване на критериите, то преценката за баланса на интересите във всеки конкретен случай се прави на три нива:

- при обработването и разкриването на съответната лична информация за журналистически цели, както и за академичното,

художественото или литературното изразяване от самото лице, което го осъществява;

- при разглеждане на подаден сигнал или жалба до КЗЛД;
- при оспорване на решението на КЗЛД пред съда.

Ако липсват критерии, то е невъзможно извършването на такава преценка по **единен и последователен начин** от надзорния орган и от съда, съответно не се гарантира нито един от двата защитавани интереса. Критериите следва да са еднакви за всички субекти, които имат отношение към визираната дейност, а именно частни лица, журналисти, медии, научни работници, творци и др., от една страна, надзорен орган, от друга страна и съд, от трета страна.

Твърдението в искането, че е налице „противоречие с принципа на правовата държава поради неравностойност, непропорционалност и прекомерност при ограниченията“, въведени с оспорваните критерии и отдаващи приоритет на защитата на личните данни, е твърде общо. То не е подкрепено с конкретно посочване на даден или на дадени критерии, чрез които да се дава превес на защитата на личните данни.

В случая следва да се има предвид, че **и двете права не са абсолютни права**, а наред с това нивото на защитата им от КРБ е еднакво. В РКС № 4 от 2012 г. изрично се приема, че правото на получаване на информация по чл. 41 и правото на защита на личните данни по чл. 32 от КРБ нямат абсолютен характер и по тази причина, дори когато са в колизия, „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 определени предели и същото се отнася и до субектите, които обработват и разкриват лична информация. Още повече, че в случая не се касае за колизия, която законът предписва еднозначно как да се разреши, а само за създаване на основа за преценка как и доколко да се навлиза в личната сфера на лицата, без да се достига до прекомерност и непропорционалност, съответно да се наруши конституционната ѝ защита.

Това РКС обаче не следва да се интерпретира априорно. Предметът на оспорване по съответното конституционно дело е за правото на информация на обществеността относно принадлежността на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, което КС счита за допустимо относно лицата, заемащи публични длъжности, от една страна - за да могат гражданите да направят своя информиран избор при гласуването на доверие на тези лица, а от друга страна - че законът не предвижда никакви неблагоприятни

последници, свързани с въпросната принадлежност. В това дело упражняването на комуникационните права по чл. 41, ал. 1 и 2 от КРБ са със съвсем различен обем и вид. От този частен случай не могат да се извеждат генерални изводи относно някаква йерархия на права и ценности според КРБ, още по-малко, когато няма законови ограничения, забрани и др., а само основания за преценка при осъществяване на дадена правно регламентирана дейност.

Конституционният съд многократно се е произнасял относно ограничаването на конституционни права, което следва да е по изключение и да не се накърняват конституционно признати ценности или да има изрично признат приоритет на дадена защитавана ценност. В случая обаче критериите не създават ограничения, а само дават възможност за преценка доколко при упражняване на едното право няма да се засегне съществено другото и от това да произтекат вредоносни последици. И тъй като става въпрос за еднопосочно действие - обработване и разкриване на лични данни, напълно естествено е лицето да е защитено. Нормата не е реципрочна - ако лицето разкрива информация относно медии, научни работници или автори в рамките на своята свобода на изразяване, то носи отговорност, съответно и защита на съвсем друго основание и при друга преценка. Именно ако се заличат критериите и се отдаде превес на обществения интерес при обработването на лични данни за посочените в чл. 25з, ал. 1 цели, тогава би се създавала йерархия на основни права, което се счита за недопустимо според РКС № 15 от 1993 г. и РКС № 7 от 1996 г.

Би следвало атакуваната разпоредба да се интерпретира систематично с другите норми на новата глава IVa на ЗЗЛД. Налице е по-благоприятен режим, който се създава за особените случаи на обработване на лични данни. В случая 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 коригират или изтриват събраните или публикувани лични данни по тяхна лична преценка и не съществува правен механизъм, който да ги възпре задържи да го направят. **Редакцията на чл. 25з, ал. 1 дава именно такава възможност.**

В този смисъл т.нар. комуникационни права също са защитени, при това в закон, чийто основен предмет е защита на личните данни. Във връзка с това считаме, че балансът и паралелното и съвместимо действие на

защитените от КРБ права по чл. 32 и 41 са в пълно съответствие с констатациите и аргументите, приведени по РКС № 7 от 2016 г. и РКС № 12 от 2013 г., и не е налице отстъпление от принципа на правовата държава.

1.2. На второ място в искането се претендира противоречие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 39, 40 и 41 от КРБ.

Тези разпоредби се отнасят до свободното изразяване на мнение, свободата на печата и средствата за масова информация и право на всеки да търси, получава и разпространява информация. Вносителите претендират превес на защитата на личните данни над тези комуникационни права.

Необходимо е да се има предвид обаче, че в преамбюла на Конституцията като **върховен принцип са издигнати „правата на личността, нейното достойнство и сигурност“**. В чл. 39, ал. 2 от КРБ например правото на свободно изразяване и разпространяване на мнение **„не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другите** и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността“. В случая конституционният законодател е поставил на едно ниво защитата на личния живот и конституционно установения ред, обществения ред и спокойствие, като по този начин реално ги е поставил над правото по ал. 1. Подобна защита има и в чл. 40, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 и 2 от КРБ, т.е. правата на личността конституционно се поставят ако не с приоритет, то като ограничител на комуникационните права по чл. 39-41 от КРБ.

Интерпретацията на комуникационните права в РКС № 7 от 1996 г. е в съответствие със съчетаването на личния и публичния интерес в ЗЗЛД. Критериите по чл. 25з, ал. 2 съвсем не могат да се приемат за правила, с които се въвежда цензура, осъществявана от някой държавен орган. Те са само основа за преценка на законосъобразността при обработването на личните данни както от страна на обработващите ги, така и от страна на КЗЛД и съда. Обратното - отричането на необходимостта от такива критерии, с които да се постигне баланс между защитаваните конституционни права и ценности, би могло да е предпоставка за произвол или нагнетяване на обществено напрежение чрез използването на средства за масова информация или научни или художествени произведения.

Може да се вземе предвид и съдебната практика, като в редица решения на Върховния касационен съд се приема, че „свободата на словото не е абсолютна, а се разпростира до пределите, след които вече се засягат други конституционни ценности - каквито са доброто име и правата на другите

граждани. Следователно въпросът за баланса при упражняването на конституционно гарантираните права може да бъде решен след конкретна преценка на всеки случай“ (вж. аотирана съдебна практика по чл. 39-41 от КРБ) .

Няма основание критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД да се приемат като „отговорности и ограничения“ в журналистическата, творческата и научната дейност. Тези термини имат точно определено правно съдържание и съвсем не се покриват с позитивноправната уредба в атакувания закон. В закона няма конкретни разпоредби, въз основа на които да се приеме твърдението в искането, че „всеки журналист, учен, творец и писател ще трябва да документира дали е спазил всички критерии, посочени в атакуваната разпоредба, при всяка своя публикация, материал, труд, произведение или творба, които съдържат лични данни за което и да е лице“. Дори напротив, с редакцията на чл. 25з, ал. 1 се оставя пълна свобода на преценката на журналистите и творците кои са относимите за даден случай критерии и само при наличие на спор и отнасянето му до КЗЛД или съда те трябва да се релевират.

Относно абстрактността, неопределеността и обтекаемостта на критериите, твърдяна в искането, следва да се отбележи, че ако е налице обратното - те да бъдат точни и конкретни, именно с това ще се създадат ограничения, много по-сериозни от посочения либерален режим на преценка на относимостта на даден или дадени критерии и осигуряване на баланса между правото на информация и свободно изразяване на мнението и правото на защита на личния живот.

Съществуването на свободно и демократично общество е основано именно на баланса между личния и обществения интерес, еднаквата им защита на конституционно и законово ниво и създаването на устойчива база за отчитането на този баланс. В този смисъл и наличието на визираните в чл. 25з, ал. 2 критерии е напълно в съответствие с констатациите на КС по РКС №7 от 1996 г. Те не отричат нито свободата на словото и информацията, нито политическия плюрализъм, нито свободата на мисълта и убежденията.

1.3. На трето място в искането се претендира противоречие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 11, ал. 1 от КРБ - принципа на политическия плюрализъм.

В РКС № 15 от 1993 г. наистина се подчертава, че свободата на изразяването на мнение и правото на информация са в основата на политическия плюрализъм, но това е поставено в съвсем друг контекст - във връзка с недопустимостта да се установява цензура или монопол в

политическата, идеологическата и духовната сфера. Самото конституционно дело обаче е по повод компетентността на Народното събрание да избира и освобождава главния директор на БТА и в него не се поставят въпроси относно защитата на личните данни на освободения директор.

Въз основа на изложеното считаме, че разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 е именно в съответствие с аргументите от цитираното от вносителите РКС № 7 от 1996 г., защото чрез нея се защитават основните ценности в демократичното общество. Критериите в нея не са норми, не въвеждат задължително спазване, което да „скове“ свободата на изразяване и правото на информация чрез „проверки“ от КЗЛД. В това решение, както и съобразно изискванията на Регламента се изисква балансирането на публичния и частния интерес и при осъществяването на политическата дейност.

В случая можем да се позовем отново и на РКС № 4 от 2012 г., което само в определена хипотеза дава превес на публичния интерес и правото на информация на обществеността относно принадлежността на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Конституционният съд счита за допустимо разкриването на точно определени лични данни относно лицата, заемащи публични длъжности - от една страна за да могат гражданите да направят своя информиран избор при гласуването на доверие на тези лица, а от друга страна - че законът не предвижда никакви неблагоприятни последици, свързани с въпросната принадлежност. Като се има предвид принципът, че от изключенията не могат да се правят обобщения за общия случай, би могло да се твърди, че Конституционният съд приема единствено нарушаване на баланса между правото на защита на личните данни и правото на информация само в определени и изрично уредени в законите случаи със съответна аргументация. Това от своя страна е в подкрепа за необходимостта от критерии, които да действат в масовите хипотези, за да не се нарушат правата на личността, защитавани от Конституцията и законите.

1.4. На четвърто място в искането се претендира противоречие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 54, ал. 2 от КРБ относно свободата на художественото, научното и техническото творчество.

Твърденията в искането за противоречие по тази конституционна разпоредба не са подкрепени от конкретни аргументи и критика на отделни критерии. Не може да се приеме, че с визираната разпоредба от ЗЗЛД е „перманентна заплаха от поръчкови репресии под формата на „проверки“ от КЗЛД“, която може да бъде сезирана само ако определено лице констатира

нарушаване на неговите лични данни. При това ако се следва константната практика на Конституционния съд за защита на личността, то чрез липсата на всякакви критерии би могло да се стигне до незаконно вмешателство в личния живот при осъществяването на журналистическа дейност, научно или художествено творчество. Субективната преценка на всеки автор доколко да изложи публично определени лични данни следва да се преценява въз основа на някакви критерии както от лицето, за което те се отнасят, така и при поискана проверка от КЗЛД или иск пред съда. Нито КЗЛД, нито съдът могат да се самосезират, за да ограничат журналистическата, научната и творческата дейност.

2. Относно несъответствието на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

2.1. На първо място се претендира несъответствие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 10 от КЗПЧОС.

В искането се твърди, че правото на свобода на изразяване и правото на информация не са позиционирани по-ниско в йерархичен план от правото на защита на личните данни.

Систематично в чл. 8 на КЗПЧОС е уредено правото на зачитане на личния и семейния живот, а в чл. 10 - свободата на словото. Нито едно тълкуване на КЗПЧОС - било то на доктринерно ниво, било то в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), не поставя систематичната подредба на правата на човека и основните свободи в някаква йерархия и неравнопоставеност. Дори напротив, изрично се подчертава, че всички те имат еднакво значение и правна сила.

Във връзка с това може да се направи един по-обстоятелствен анализ на практиката на ЕСПЧ, който обаче е обвързан и с конкретиката на казусите, по които са постановени решенията. Така не бива да се приемат априорно цитираните в искането решения на ЕСПЧ (Lingens v. Austria, 1986 г. ; Handyside v. the UK, 1976 г. ; Prager and Oberschlick v. Austria, 1995 г.; Nilsen and Johnsen v. Norway, 1999 г. г.; Von Hannover v. Germany, 2012) Повечето от тях са и от преди повече от 20 години (с едно изключение от 2012 г.), в една по- различна социална, политическа и медийна обстановка. От тях съвсем не може да се направи абсолютен извод, че „при балансирането между правото на защита на личните данни и свободата на изразяване на мнение и информация политическият дебат има предимство“. В практиката на ЕСПЧ, с която е в съответствие и РКС № 4 от 2012 г., се приема трайно, че наличието на обществен интерес да се знае определена лична информация се преценява

както с оглед на това дали личността е публична и известна, така и доколко разкриването на тази информация може да навреди на лицето и на защитаваните от КЗПЧОС негови ценности.

Затова е необходимо да се тълкуват и две основни разпоредби на КЗПЧОС. Съгласно чл. 8 относно зачитането на личния и семейния живот в ал. 2 изрично е предвидено, че „Намесата на държавните власти в ползването 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.**“ Следователно със закон в национален план е допустимо регулиране във връзка с ползването на това право, като едни от защитаваните интереси са здравето, морала, правата и свободите на другите лица. Именно в този смисъл са и критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД, според които се преценява дали може да има такова накърняване на правата на лицата. Нещо повече - Конвенцията допуска легални ограничения, докато в ЗЗЛД става въпрос само за критерии за преценка, които не се явяват законова бариера за упражняване на правото на информация и свобода на словото.

В чл. 10 от КЗПЧОС също са уредени възможни ограничения за правото на информация и свобода на словото. В ал. 1 изрично се постановява, че „този член не забранява на държавите да въвеждат **разрешителен режим** за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция“. В ал. 2 е предвидена допустимостта на „**процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество** в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, **за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите,** за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и непристрастността на правосъдието.“ Ако се следва градацията на мерките, предвидени като допустими според националното законодателство, според чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД става въпрос за най-леката от тях, тъй като критериите за преценка се вземат предвид и спазват от самото лице, предприело обработване на лични данни за научни, художествени или журналистически цели, и не изискват никаква процедура, предпоставки и условия, ограничения или санкции. Проверката на КЗЛД доколко са спазени критериите е напълно законосъобразна мярка за защита на лицата тогава, когато те са я сезирали

за нарушаване на техните интереси и основни права, прокламирани в национален и международен план.

Следователно акцентът на необходимостта от мерки за защита на осъществяването както на правото на личен живот, така и на правото на свободно изразяване на мнение и на информация в демократичното общество, се поставя на ниво търсене на баланс между публичния и частния интерес. Но съвсем не се отрича специалната закрила и приоритета по чл. 10, ал. 2 на КЗПЧОС на личните данни, при това осъществявана с много по-радикална държавна намеса (процедури, условия, ограничения или санкции), отколкото представляват посочените в ЗЗЛД критерии.

При тълкуване на чл. 10, ал. 2 от КЗПЧОС не би могло да се открие нито едно противоречие в практиката на ЕСПЧ във връзка с това, защото критериите по чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД:

- са предвидени в национален закон;
- преследват изрично предвидените в чл. 10, ал. 2 легитимни цели - „защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите“;
- необходими са в едно демократично общество, в което закрилата на индивидуалния интерес и закрилата на общия интерес следва да бъдат балансирани.

В нито едно от цитираните в искането решения на ЕСПЧ не се съдържат твърдения, че защитата на личните данни е принцип, а свободата на словото и информацията е изключение от него. Не бива обаче да се приема и обратното, защото и в двата случая се нарушава балансът между обществения и личния интерес, изискван както в КЗПЧОС, така и от Регламента.

Във връзка с това могат да се приведат примери от няколко знакови решения на ЕСПЧ:

- В Решението от 7 февруари 2012 г. по дело 39954/08 (Axel Springer AG v. Germany) се постановява, че във връзка със защитата на личния живот на актьор, арестуван за притежание на кокаин, и направените публикации в медиите преценката на обстоятелствата за отдаване на публичност е свързана с това, че самият актьор е достатъчно известна личност, самият той е разкривал факти във връзка с нарушението, сведенията са получени по легитимен начин и др. Споменава се, че съдилищата в Германия, постановили санкции срещу издателството, са прилагали установената си съдебна практика и решаващите критерии за оценка на правото на новинарски съобщения, в които се споменава името на съответното лице, характерът на

престъплението и лицето на заподозрения, за да се направи преценка дали е налице или е превишен претендиран обществен интерес, или публикацията е само с оглед задоволяване на любопитството на определена аудитория.

В решението се посочва, че балансирането между публичния и частния интерес е основано и на Препоръка № 13 от 10 юли 2003 г. (Recommendation (Rec(2003)13) на Съвета на министрите на държавите - членки на ЕС, относно предоставянето на информация чрез медиите във връзка с наказателни производства. В нея се съдържат няколко основни принципа, които се прилагат и като критерии за оценка, доколкото е налице такъв баланс: точност и достъп до информация чрез официалните представители на съдебните органи и полицейските служби, отчитане на презумпцията за невиновност при предоставяне и разпространяване на информацията за заподозрения или обвиняемия, особена защита при текущи наказателни производства на непълнолетни или други уязвими лица, независимо дали са страни в производството, или са потърпевши от престъпление, както и защита на семействата на заподозрени, обвинени и осъдени и др.

В този смисъл са коментирани и аргументи относно необходимостта от конкретна преценка въз основа на определени критерии в Резолюция № 1165 (1998) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно правото на личен живот. В нея се подчертава, че често поради доходоносния характер на информацията личният живот, предимно на публични личности, е превърнат в стока. Но макар и националното законодателство да защитава личните данни, то все пак обществото в определени предели трябва да е информирано за тези лица, които „заемат публични длъжности и/или използват публични ресурси и, в по-общ план, всички онези, които играят в обществения живот, независимо дали в политиката, икономиката, изкуствата, социалната сфера, спорта или други области“ - т. 6 и 7 от Резолюцията). В този случай трябва да има ясни критерии за оценка на евентуалното увреждане на лицето и неговото семейство и удовлетворяването на необходимостта от информация на обществото.

- В Решението от 7 февруари 2012 г. по дело № 40660/08 (Von Hannover v. Germany) относно неправомерно публикуване на фотографии на принцеса Каролина Монакска и на съпруга ѝ съдът преценява вида, формата, начина и съдържанието на визираната публично предоставена информация. Отново има позоваване на Резолюция № 1165 (1998) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно правото на личен живот, в която се съдържа тълкуване на чл. 8 от КЗПЧОС, и във връзка с Резолюция № 428 (1970) на Асамблеята „за минимална намеса в правото всеки да живее своя живот“, като с тези, които използват новите комуникационни технологии,

позволяващи да се съхраняват лични данни, следва да се придържат към това определение (т. 4 и 5 на Резолюцията). Съдът подчертава, че „Понятието за личен живот се простира до аспекти, свързани с личната идентичност, като име, снимка или физическа и морална неприкосновеност на дадено лице; както и взаимодействие с други хора, дори и в обществен контекст, и всичко това може да попадне в обхвата на личния живот. По този начин публикуването на снимка може да наруши личния живот на човека, дори когато това лице е обществена личност“. Съдът постановява, че снимките и информацията от чисто личен характер не се смятат, че ще допринесат за дебата в обществен интерес и в казуса е налице нарушение на правото на личен живот.

- В Решение от 29 юни 2010 г. по дело № C-28/08 P (European Commission v. The Bavarian Lager Co. Ltd. - жалбоподател в първоинстанционното производство) относно достъп до лични данни, съдържащи се в документ, който е от значение за жалбоподателя и чието предоставяне е изрично забранено от конкретните лица, ЕСПЧ постановява „получателят на лични данни да удостовери необходимостта от тяхното оповестяване“. По принцип дружеството Bavarian Lager е могло да има достъп до цялата информация относно събирането от 11 октомври 1996 г., включително до становищата, изразени от участниците в тяхното професионално качество, но във връзка с прилагането на Директива 95/46, както и при последващото действие на Регламент № 45/2001 и на Регламент № 1049/2001 е било необходимо засегнатите лица да дадат съгласието си за разпространение на отнасящите се до тях лични данни. Тъй като Bavarian Lager не е предоставило никаква изрична и легитимна обосновка, нито убедителен довод, за да докаже необходимостта от предаване на тези лични данни, Комисията не е могла да претегли различните интереси на съответните страни и... да провери дали няма основания да се предполага, че това предаване би могло да засегне легитимните интереси на субектите на данните, както е предвидено в член 8, буква б) от Регламент № 45/2001“.

В 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 (Конвенция на Съвета на Европа за защита на личните данни), достъпни на български език на <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=1196>, са цитирани още много други дела пред ЕСПЧ, в които с оглед на всеки конкретен случай са обобщени критериите, въз основа на които се прави преценка за защитата на личните данни или за разкриването им с оглед на обществен интерес предимно в журналистическата практика.

Не може да се твърди, че практиката на ЕСПЧ е еднопосочна - само към защита на личния или само на обществения интерес. Тя предоставя много примери за преценка на баланса между тях. Така например в Решението от 16 юли 2015 г. по дело C-615/13 P (ClientEarth, and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), v. European Food Safety Authority (EFSA)), в което се иска разкриване на имената на експерти, които са дали съответни становища по определени въпроси, се приема, че „когато орган на Европейския съюз събира мнението на експерти преди приемането на акт, който има последици върху дейностите на икономически оператори, упражнявани в съответния сектор чрез този акт, независимо от сектора... оповестяването на спорната информация би било от естество да създаде вероятност от накърняване на личния живот или на неприкосновеността на съответните експерти.“ Но когато съответният орган трябва да направи преценка дали заявеното оповестяване може да засегне конкретно и действително защитения интерес, то следва да има подкрепа от доказателства в конкретния случай и критерии за тяхната оценка. Съдът приема, че при липса на такива „подобно оповестяване би позволило само по себе си да се разсеят съмненията за пристрастие в случая или би предоставило на евентуално засегнатите експерти възможността да оспорят, ако е необходимо посредством наличните средства за защита, основателността на твърденията за пристрастие“.

Следователно наличието на критерии, които са използвани в практиката на ЕСПЧ, дава възможност да се направи оценка за легитимното използване на лични данни за журналистически цели. В почти всички от цитираните решения се съдържа констатацията, че както националният съд, така и ЕСПЧ трябва да имат право да вземат решение за всеки казус индивидуално (The Court would have to take the decision on every case itself...). Трайната практика на съда е свързана с определянето на пределите на т.нар. отговорна журналистика. В решенията на ЕСПЧ многократно е подчертавано, че журналистите по принцип са задължени да спазват закона и етичните кодекси, когато отразяват новини, особено в ситуации, които могат да доведат до нарушение на приложимите закони. Закононарушения могат да бъдат оправдани единствено в ситуации, при които задоволяването на интереса на обществеността натежава повече от задължението да се спазва закона.

Наред с това трайната практика на ЕСПЧ е в смисъл, че журналистите могат да публикуват лични данни, когато оповестяването би имало обективно по-голям положителен ефект, може да е в основата на публичен дебат или преследва важна обществена цел. Но колкото по-голяма е информационната стойност за обществеността, толкова по-голям е интересът на лицето да бъде защитено срещу публикацията и обратно и именно тогава следва да има

критерии за оценка на всеки отделен случай. Съдът постановява, че общественият интерес не може да бъде сведен до публичната жажда за информация относно личния живот на другите или до желанието на читателите за сензационност.

Критериите, включени в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД, са в пълно съответствие с използваните от ЕСПЧ критерии за конкретна преценка за защита на интереса на лицата при разкриване на техни лични данни. Те дават възможност за самоконтрол на лицата, осъществяващи журналистическа, художественотворческа или научна дейност, но и за преценка от страна на КЗЛД и съда при сезиране за нарушения. Наличието на посочените критерии съвсем не предопределя решението на държавните органи да е непременно в защита на личните данни и в ограничаване на достъпа до тях от медиите и за творчески цели, а още по-малко - за манипулиране чрез решенията им на общественото мнение, както се претендира в искането на народните представители.

2.2. На второ място се претендира несъответствие на чл. 25з, ал. 2 от КЗЛД с чл. 19 от ВДПЧ и чл. 10 от МПГПП.

В чл. 19 от ВДПЧ, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г., т.е. непосредствено след Втората световна война и в условията на поствоенното изграждане на демократичното общество, се приема, че „Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници.“

Разпоредбата е обща и тя трябва да се тълкува във връзка с установеното в преамбюла на ВДПЧ, че „признаването на достойнството, присъщо на всички членове на човешкия род, на техните равни и неотменими права представлява основа на свободата, справедливостта и мира в света“, „народите на Обединените нации потвърдиха в Устава своята вяра в основните права на човека, в достойнството и стойността на човешката личност“, както и на чл. 12 от ВДПЧ: „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.“

Противопоставянето на разпоредбите на чл. 12 и 19 от ВДПЧ и търсенето на приоритет на защита на интереса в чл. 19 обществен интерес,

обвързван с правото на информация на личността, се явява в противоречие с прокламираното в преамбюла на Декларацията задължение на държавите членки „да постигнат в сътрудничество с Организацията на Обединените нации, всеобщо уважение и зачитане на правата на човека и неговите основни свободи“, т.е. на всички посочени в Декларацията права и свободи, без категоризиране, йерархия между тях и пр.

Според чл. 19, ал. 2 от МПТПП „всяко лице има право на свобода на словото; това право включва свободата да търси, да получава и да разпространява сведения и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, било устно, писмено, печатно или като произведение на изкуството или чрез каквото и да е друго средство по свой избор.“ Цитираните в искането CCPR General Comment No. 10: Article 19 (Freedom of Opinion) от 1983 г., Balantyne and others v. Canada от 1993 г., HRC, Kim v. Republic of Korea от 1998 г., са свързани с конкретната казуистика по издаването им и съответствието с актуалното развитие на международната общност към 80-те и 90-те години на миналия век и не биха могли да се приемат за универсални констатации.

Наред с това следва да се има предвид, че в ал. 3 на чл. 19 от МПТПП се допускат ограничения на това право, които „трябва обаче да бъдат изрично предвидени от закона и които са необходими:

а) **за зачитане на правата или на доброто име на другите;**

б) **за защита на националната сигурност, на обществения ред, на народното здраве или морал.“ Наред с това в чл. 17 от МПТПП се съдържа закрилата на правото на личен живот, съответно защита на личните данни: „1. Никой не може да бъде обект на своеволно и незаконно вмешателство в личния му живот, семейството му, дома или кореспонденцията му, нито на незаконно накърняване на неговата чест и добро име. 2. Всяко лице има право на законна защита срещу подобно вмешателство или накърняване.“**

Като изхождаме от обстоятелството,

- че е налице законова уредба,
- че не става въпрос за ограничения, а за критерии, спрямо които да се преценява вмешателството в личния живот,
- че тези критерии изцяло съответстват от защитените в МПТПП ценности - правата и доброто име на лицето и на другите, на здравето и морала,
- че критериите са достатъчно подробни, ясни, абстрактни (в смисъл адресирани до неопределен кръг лица и за неопределен вид случаи),

то разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД не съдържа никакво противоречие с разпоредбите на МПГПП и с практиката. В този смисъл е налице и съответствие с изрично постановеното по т. 4 от CCPR General Comment No. 10: Article 19 (Freedom of Opinion) от 1983 г.

2.3. По следващите точки от искането на групата народни представители за установяване на несъответствие на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД не вземаме отношение, тъй като съгласно определението от 18 юни 2019 г. Конституционният съд на Република България е отклонил разглеждането на разпоредбата от ЗЗЛД за съответствие с чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) и съображения 4, 65 и 153 и 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 (Регламент (ЕС) 2016/679).

Предвид изложеното считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 29, чл. 40, чл. 41, чл. 54, ал. 2 от Конституцията на Република България и несъответствие с чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (ВДПЧ) и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)