



*Изх. № 10/30.07.2019 г.*

## ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТАНОВИЩЕ

на

Фондация „Програма Достъп до  
информация“  
представявана от изпълнителния  
директор  
д-р Гергана Жулева

### ОТНОСНО

Конституционно дело № 4/2019 г.

Уважаеми Конституционни съдии,

С Определение от 18.06.2019 г. по к.д. № 4/2019 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на петдесет и пет народни представители от 44-то Народно събрание за произнасяне по съответствието на разпоредбата на чл.25з, ал.2 от Закона за защита на личните данни (изм. и доп. ДВ бр. 17 от 26 февруари 2019 г.) с Конституцията, както и с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна.

Със същото определение е отправена покана до организации, между които и фондация „Програма Достъп до информация“, както и до представители на академичната общност, да представят в срок писмено становище.

С искането на групата народни представители е поставен въпросът за конституционосъобразността на разпоредбата на чл.25з, ал.2 от ЗЗЛД с



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

оглед обстоятелството, че се въвеждат неясни по съдържание критерии, въз основа на които ще се преценява дали е допустимо разкриване чрез предаване, разпространяване или по друг начин, на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване. Според вносителите на искането се нарушава конституционно определеният баланс между конкуриращите се права – свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация, от една страна, и защитата на личната сфера, в частност защитата на личните данни, от друга. Този баланс е определен в международните договори относно правата на човека и основните свободи и конкретно – Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП) и Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека, ЕКПЧ). Относителните разпоредби, гарантиращи свободата на словото, са чл.39 – 41 от Конституцията, чл.19 от МПГПП и чл.10 от ЕКПЧ, които са в баланс с разпоредбите, гарантиращи защитата на личния живот, а именно – чл.32 от Конституцията (КРБ), чл.17 от МПГПП и чл.8 от ЕКПЧ.

Нашето становище е, че искането е основателно. През време на близо едногодишния дебат по тези изменения и допълнения на ЗЗЛД ние неотклонно поддържахме разбирането, че при съотношението на свободата на словото, включваща свободата на изразяване на мнение (чл.39 от КРБ), правото на всеки да търси, получава и разпространява информация (чл.41, ал.1 от КРБ), и свободата на медиите от цензура (чл.40 от КРБ), от една страна, и защитата на личните данни като част от правото на неприкосновен личен живот, от друга страна, те следва да се разглеждат като равностойни ценности, а не да се поставят в положение на подчиненост на едната спрямо другата, респ. да се поставят една спрямо друга в отношение на принцип спрямо изключение от принципа.

В съответствие с предоставената ни възможност, представяме на вниманието на Конституционния съд следното наше становище по повдигнатите с искането на група народни представители въпроси:

### **1. Баланс между правата, гарантирани с чл.32 и чл.41 от Конституцията**

1.1. Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано с чл.41, ал.1 от Конституцията, е част от т.нар. комуникационни права, според РКС № 7/ 04.06.1996 г. по к.д. № 1/1996 г.



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

В тези права се включва свободата на изразяване на мнение (чл.39 от Конституцията), свободата от цензура на печата и другите средства за масова информация (чл.40 от Конституцията) и свободата на всеки да търси, получава и разпространява информация (чл.41 от Конституцията). Според цитираното решение, тези права и свободи следва да се разглеждат като принцип, а ограничаването им – като изключение от принципа. Ограниченията на правата и свободите по чл.39 – 41 от Конституцията подлежат на стеснително тълкуване. Сред изброените в чл.41, ал.1, изр.2 основания за допустимо ограничаване на правото да се търси, получава и разпространява информация, е и защитата на правата и доброто име на другите граждани.

1.2. Същевременно, правото на неприкосновеност на личния живот е гарантирано с чл.32, ал.1 изр.1 от Конституцията, а защитата на честта, достойнството и доброто име – с изр.2 от същата разпоредба. Според чл.32, ал.2 от Конституцията никой не може да бъде следен, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие. Това право подлежи на ограничаване «в предвидените от закона случаи». Без съмнение нормата на чл.32, ал.2 от Конституцията е правната основа за конституционната защита на данните за лицата, събирани и съхранявани от държавните органи или други правни субекти. Защитата на чл.32 от Конституцията показва сходство със защитата на личния живот, предвидена в чл.8 от ЕКПЧ, която обхваща и доброто име и личните данни. Подробно тази защита е уредена и в Конвенция № 108 за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, която е приета, ратифицирана и влязла в сила за Република България на 01.01.2003 г. и е част от вътрешното законодателство съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията, както и в пряко приложимия 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).

1.3. Несъмнено е, че на практика двете ценности – свободите и правата по чл.39 – 41 от Конституцията и правото на защита на личните данни и достойнство често са в конфликт. Според Конституцията и според международноправната уредба никое от двете права не е абсолютно. Конституционният съд е имал възможността да възприеме в практиката си положения, изведени и в практиката на Европейския съд по правата на човека, като в тълкуването си на чл.39-41 от Конституцията, отбелязва, че:

«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. Тя важи не само за "информация" или "идеи",



които намират благоприятен прием или не се считат за обидни или са приемани с безразличие, но също така и за тези, които обиждат, шокират или смущават държавата или която и да е друга част от населението. Такива са изискванията на плурализма, толерантността и търпимостта, без които едно "демократично общество" не би могло да се нарече такова<sup>1</sup>.”

Освен подчертаването на значението на свободата на словото, в посоченото решение от 1996 г. са отбелязани други съществени елементи на баланса между правата. Според Конституционния съд степента на критика и публичност е по-голяма, когато става въпрос за държавни органи, политически лица и държавни служители, отколкото за частни лица<sup>2</sup>. Затова поначало защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности и осъществяващи публични дейности:

... е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани<sup>3</sup>.”

Анализирайки защитата на правото да се търси, получава и разпространява информация в баланс с правото на другите на защита на репутацията и личните им данни, Конституционният съд прокарва разлика:

„...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.“<sup>4</sup>

Същевременно обаче в решението на Конституционният съд се подчертава, че:

„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.“<sup>5</sup>

Що се отнася до вида и качеството на информацията, която би могла да бъде обект на предоставяне и разпространение, Конституционният съд е посочил, 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.“<sup>6</sup>

<sup>1</sup> РКС № 7 от 4 юни 1996 по к.д. № 1/1996 г.

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> РКС № 4 от 26 март 2012 по к.д. № 14/2011 г.

<sup>4</sup> РКС № 7 от 4 юни 1996 по к.д. № 1/1996 г.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Пак там.



За да се избегне формалистично разбиране на това положение и да не бъде то сведено до абсолютна и небалансирана забрана да се получава и разпространява определен вид информация, в конституционното решение от 1996 г. се посочва още, че:

„В този смисъл "критичните мнения, както и ... факти", които биха могли да имат негативно влияние за авторитета на дадена личност и които според искането не бива да бъдат изключвани, могат да имат различен характер от гледище на своята насоченост и предназначение, така че да бъдат третираны различно.,<sup>7</sup>

В заключение, от посоченото тълкуване на Конституционния съд става ясно, че е необходимо да се прилага гъвкав подход при осъществяването на баланса между конкуриращите се права. Комуникационните права на гражданите, които включват правото да се търси, получава и разпространява информация (чл.41 от Конституцията) и свободата от цензура (чл.40 от Конституцията) следва да се разглеждат като принцип, а тяхното ограничаване е изключение от принципа, което подлежи на стеснително тълкуване.

## 2. Международноправни норми

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация е уредено и в чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права<sup>8</sup>, както и в чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека.<sup>9</sup> В тези основни международноправни актове относно защитата на правата на човека е гарантирана и защитата на личната сфера, включително защитата на личните данни. Такава гаранция е дадена в чл.17 от МПГПП и чл.8, § 1 от ЕКПЧ. Защитата на личните данни е предмет на детайлна уредба в Конвенция № 108 за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни. Всички тези международноправни актове са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, поради което и на основание чл.5, ал.4 от Конституцията представляват част от националното законодателство и се прилагат с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

<sup>7</sup> Пак там.

<sup>8</sup> Откъдето е заимстван текстът на чл.41, ал.1 от Конституцията.

<sup>9</sup> В текста на чл.10 от конвенцията липсва формулирано право на всеки „да търси“ информация за разлика от чл.19 от МПГПП. В Решение от 8 ноември 2016 г. на Голямата камера на ЕСПЧ по делото *Magyar Helsinki Bizottság c/у Унгария*, жалба 18030 от 2011 г. (*Magyar Helsinki*) е обосновано разбирането, че правото да се получава информация обхваща и правото да се търси такава от държавните институции и тяхното задължения да осигуряват достъп до нея.



## 2.1. Практика на Европейския съд по правата на човека относно свободата на изразяване и правото на информация

В практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕКПЧ) относно чл.10 от ЕКПЧ е възприето положението, според което свободата на изразяване представлява едно от същностните основания на демократичното общество и е основно условие за неговия прогрес и самоусъвършенстването на всяка личност, като тази свобода се отнася не само до идеи и информация, които намират благоприятен прием или се считат за безобидни, но и до такива, които шокират, смущават, разстройват държавата или отделни части от населението.<sup>10</sup>

Според ЕСПЧ, тези принципи са от особено значение, когато става въпрос за печата и останалите медии, тъй като за тях е присъщо да разпространяват информация и идеи по политически теми и други теми от обществен интерес а и публиката има правото да получава тези информация и идеи.<sup>11</sup>

В тази връзка, на медиите и журналистите е призната ролята на „обществен страж“ в демократичното общество.<sup>12</sup> Те са създатели и участници във форуми за дискусия по обществено значими въпроси и са естествени критици на властта, дейността и обстоятелствата около публичните фигури и нередностите на управлението. В по-новата практика на ЕСПЧ, отнасяща се до въпроси, свързани с достъпа до информация от значение за обществения дебат, понятието „обществен страж“ се разширява до „социален страж“, което включва и неправителствените организации.<sup>13</sup> Т.е. с развиването на нови и разнообразни форми на комуникация в обществото и разширяването на възможността да се инициират и развиват форуми за комуникация и обсъждане на въпроси от общ интерес, се разширява и кръгът на субектите, които могат да изпълняват функцията на „обществен страж“. Нещо повече, такава функция очевидно могат да изпълняват не само организации като медии (независимо от правно-организационната форма: търговски дружества, фондации) и неправителствени организации (сдружения<sup>14</sup>, други<sup>15</sup>), но

<sup>10</sup> Вж. Решение на ЕСПЧ по делото *Хедисайд с/у Обединено кралство* от 7 декември 1976, § 49, Решение по делото *Лингенс с/у Австрия* от 8 юли 1986, § 41 и мн. други.

<sup>11</sup> Лингенс, § 41.

<sup>12</sup> Вж. Решение на ЕСПЧ по делото *Обзървър и Гардиън с/у Обединено кралство* от 26 ноември 1991, §§ 29-30, 59, Решение по делото *Торгейр Торгейрсон с/у Исландия* от 25 юни 1992, § 63.

<sup>13</sup> Вж. цит. решение на Голяма камара на ЕСПЧ по делото *Magyar Helsinki Bizottság с/у Унгария*, §§ 164, 166.

<sup>14</sup> Вж. делата *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (no. 48135/06, 25 June 2013), и *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria* (no. 39534/07, 28 November 2013).

<sup>15</sup> Вж. делата *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (no. 37374/05, § 14, April 2009) и *Magyar Helsinki*.



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

дори и отделни индивиди, които постоянно (журналисти<sup>16</sup>) или инцидентно, *ad hoc* осъществяват такава дейност<sup>17</sup>.

Подобно на разбирането на Конституционния съд, в практиката на ЕСПЧ се възприема, че „границите на допустимата критика са съответно по-широки относно политик, отколкото относно частно лице. За разлика от последното, първият неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на всяка негова дума и действие както от журналистите, така и от цялото общество. Следователно, той трябва да проявява по-висока степен на толерантност”<sup>18</sup>. И още – „свободата на политическия дебат е в самата сърцевина на понятието за „демократично общество”<sup>19</sup>. В тази връзка, балансът между конкуриращите се права подлежи на конкретна преценка за отделните случаи, но стеснителното тълкуване на ограничението „за защита на репутацията на другите” стига до допускането на квалификации в пресата като „най-долен опортюнизъм, неморален и недостоеен”<sup>20</sup> или дори „идиот”<sup>21</sup>, които засягат дълбоко личната сфера.

Разбирането за т.нар. „публични фигури” в практиката на ЕСПЧ е широко, като обхваща не само политици<sup>22</sup> и държавни служители<sup>23</sup>, но и въобще фигурите, чието поведение и изявления имат влияние върху гражданите и общественото мнение. В това отношение за такива са били приемани и категории като: лице от благороднически произход,<sup>24</sup> директор на голяма фирма<sup>25</sup>, автомобилен състезател<sup>26</sup> и др.

Според чл.10, пар.2 от ЕКПЧ ограничение на свободата на изразяване и правото да се получава и разпространява информация е допустимо само при кумулативното наличие на три предпоставки:

- 1) ограничението да е предвидено в закон,
- 2) с цел защита на изброените интереси,
- 3) при спазване на изискването за «необходимост в демократичното общество».

<sup>16</sup> Вж. делата *Лингенс с/у Австрия*, *Обершлик с/у Австрия* (решение от 23 май 1991), *Торгейр Торгейрсон с/у Исландия* и др.

<sup>17</sup> Вж. делата *Kenedi v Hungary*, (no. 31475/05, 26 May 2009), в което се отчита ролята на изследовател на близкото минало, и *Гусева с/у България* (no. 6987/07, 17 February 2015), в което се отчита ролята на гражданин, ангажиран с тема от обществен интерес.

<sup>18</sup> Вж. Решение по делото *Лингенс с/у Австрия*, § 42.

<sup>19</sup> Пак там.

<sup>20</sup> Вж. *Лингенс*, §§ 43, 45.

<sup>21</sup> Вж. Решение по делото *Обершлик с/у Австрия* ( № 2 ) от 1 юли 1997, §§ 9, 26.

<sup>22</sup> Вж. делата *Лингенс* и *Обершлик*, цитирани по-горе, и др.

<sup>23</sup> Вж. делата *Торгейр Торгейрсон*, цит. по-горе, *Касабова с/у България*, решение от 19 април 2011 и др.

<sup>24</sup> Вж. делата *Фон Хановер с/у Германия* и *Фон Хановер с/у Германия* № 2.

<sup>25</sup> Вж. делото на Голяма камара на ЕСПЧ *Fressoz y Roire v France*, (no. 29183/95, 21 January 1999).

<sup>26</sup> Вж. делото на ЕСПЧ *Mosley v. the United Kingdom*, (no.48009/08, 10 May 2001).



Последният критерий предполага конкретна преценка за наличието на „належаща обществена необходимост“ от намесата в свободата/ правото, пропорционалност на намесата, баланс между конкуриращите се интереси.

## 2.2. Практика на Европейския съд по правата на човека относно баланса между свободата на изразяване и правото на информация от една страна, и защитата на личната сфера и личните данни, от друга

В решенията на ЕСПЧ в случаите, в които се изисква да се осъществи баланс между правото на защита на личния живот срещу правото на изразяване и информация, се приема относимост на поредица от критерии, като:

- приноса към дебат от обществен интерес,
- степента на известност на засегнатото лице,
- предмета на публикацията,
- предходно поведение на засегнатото лице,
- съдържанието, формата и последиците от публикацията,
- когато е относимо, обстоятелствата, при които е осъществено снимането или събирането на данните.<sup>27</sup>

Освен това, в светлината на свободите и правата по чл.10 от ЕКПЧ, в практиката на ЕСПЧ се отчитат и начинът на придобиване на информацията и нейната истинност, както и тежестта на наложената санкция спрямо журналиста или издателя<sup>28</sup>.

От съществено значение е, че някои от посочените критерии, изведени в практиката на ЕСПЧ, може да са от по-съществено значение в сравнение с други, в зависимост от конкретните обстоятелства, свързани със случая.<sup>29</sup> В зависимост от естеството на случая е възможно да са приложими и други, допълнителни критерии освен посочените<sup>30</sup>.

В заключение може да се посочи, че според практиката на ЕСПЧ балансът между свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация, от една страна, и защитата на личния живот и конкретно – на личните данни, от друга, следва да се осъществява на основата на критерии, чието прилагане изисква гъвкав подход и преценка случай по случай.

<sup>27</sup> Вж. Решение от 7 февруари 2012 на Голямата камера на ЕСПЧ по делото *Фон Хановер с/у Германия* (no. 2), §§ 108-113; както и Решение от 7 февруари 2012 на ЕСПЧ, Голяма камера по делото на *Axel Springer AG v. Germany*, §§ 89-95.

<sup>28</sup> Вж. Решение от 27 юни 2017 на ЕСПЧ, Голяма камера по делото на *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* [GC], § 165.

<sup>29</sup> Вж. например последния цит. случай, свързан с масираното събиране, обработване и публикуване на данни свързани с данъчното облагане, § 166.

<sup>30</sup> Вж. Решение от 27 юни 2017 на ЕСПЧ, Голяма камера по делото на *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina*, § 88.



### 3. Тенденции и развития в демократичните държави и системите на Съвета на Европа и Европейския съюз

На следващо място следва да се отбележи, че тенденциите в демократичните общества, в това число в рамките на Съвета на Европа, е в посока на дерегулиране на сферата, свързана със свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация, и облекчаване на евентуалните санкции за престъпване на допустимите граници. Това се отнася и до случаите на баланс между свободата на словото и защитата на репутацията и личната сфера, вкл. личната информация. На 22 юли 2012 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие Резолюция 1577 (2007) относно декриминализацията на клеветата<sup>31</sup>. В европейските държави се наблюдава тенденция към отпадане на наказателната отговорност за клевета и обида, както и към въздържане от регулиране на печата, поради което и липсва правно основание за обща регулация на печата и медиите на ниво право на ЕС. С Резолюция 1165 (1998) на ПАСЕ относно правото на лична неприкосновеност единственият призив към законодателна уредба в държавите-членки е по отношение възможността за предявяване на иск за вреди в случаите на публичност, която прекрочва необходимите граници. Към подходящ баланс между конкуриращите се права се призовава и в Резолюция 1843 (2011) на ПАСЕ относно защитата на личната неприкосновеност и личните данни в интернет онлайн медиите. В никой от цитираните документи не е отправен призив или препоръка към засилване на законодателната уредба по отношение на баланса между конкуриращите се права.

В периода преди прилагането на Общия регламент за защита на данните и при уреждане на въпросите, резервирани за националните законодателства, не е известно в държава – член на ЕС да е била създадена или развита законодателна уредба в посока регламентиране на допустимите за целите на журналистиката реч и изразяване. При всички положения може да се отбележи, че в западните демокрации, отличаващи се с по-голяма степен на стабилност, не се наблюдават законодателни инициативи, насочени към създаване на нови регулации относно медиите и журналистическата дейност.

<sup>31</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17588&lang=EN>



## 4. Национална правна рамка относно свободата на изразяване и медиите

Конституционната рамка у нас предвижда широка свобода по отношение на правото да се търси, получава и разпространява информация, включително свободата на медиите от цензура. За разлика от много държави, в това число европейски, в България липсва закон за печата, който да регулира дейността и отговорностите на печатните медии, или закон за информацията, който да регулира дейността и отговорностите на всички медии и журналисти. В това отношение националното законодателство се доближава до най-високите образци на правните системи на развитите демократични държави, в които свободата на словото и широтата на обществения дебат по общественозначими теми са изведени в първостепенна ценност. Следва да се отбележи, че дори през времето на комунистическия режим цензурата не е била обличана във формата на закон, т.е. въздържанието от регулация в тази сфера е традиция за националното законодателство.

Законът за радиото и телевизията, чието създаване беше предвидено с Конституцията от 1991 г.<sup>32</sup>, в съответствие с допустимото изключение от задължението за въздържане от регламентация на свободата на словото, предвидено в чл.10, пар.1 in fine от ЕКПЧ, бе приет след широк обществен дебат и предприемане на сериозни гаранции за обезпечаване на независимостта на регулаторния орган, действащ в сферата на електронните медии – Съветът за електронни медии. Основна цел на този вид законодателство бе да гарантира ненамесата на изпълнителната и въобще политическата власт в дейността на електронните медии.

През 1999 г. с изменение и допълнения в Наказателния кодекс бе облекчена наказателната отговорност за обида и клевета. Наказанието лишаване от свобода бе премахнато и заменено с глоба, а престъпленията бе предвидено да се преследват по тъжба на пострадалия, а не от прокуратурата по общия ред.

Гражданскоправната отговорност за вреди от медийни публикации се осъществява на основата на предвидената в Закона за задълженията и

<sup>32</sup> Вж. § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията.



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

договорите отговорност за непозволено увреждане<sup>33</sup>. За разлика от други законодателства, включително на европейски държави, в националното законодателство не е предвидена изрична уредба относно вреди, причинени от медийни публикации, отличаваща ги от другите форми на непозволено увреждане.<sup>34</sup> В практиката на Върховния касационен съд по граждански и наказателни дела се прилагат общоприетите международното право стандарти и критерии за балансирането на правото да се получава и разпространява информация, от една страна, и защитата на личната неприкосновеност – от друга.

С приемането на Закона за защита на личните данни и изменението и допълнението му през 2005 г. бе предвидена защита на личните данни при публикации и баланс между конкуриращите се права в случаите на журналистическо изразяване.

В българското право липсва дефиниция на понятието „журналистическо изразяване“, „журналистика“. Същевременно в нормативната уредба не са предвидени и изисквания относно придобиване на качеството на журналист. Липсва и общо определение на понятия като „медии“ или „средства за масова информация“. В последно време бе направен законодателен опит за въвеждане на термина „медийна услуга“<sup>35</sup> с цел постигане на по-голяма прозрачност относно действителните собственици и финансирането на медиите, но правната дефиниция и в този случай показва тясно приложение в ограничен сектор на правно регулиране.<sup>36</sup>

Следва да се подчертае, че липсата на по-детайлна уредба относно понятията „журналистическо изразяване“, „журналист“ и „медия“ е изцяло в съответствие с европейските стандарти и максимално допринася за гъвкавото прилагане на баланса с други права и законни интереси. Това се отнася особено до баланса между свободата на словото и защитата на

<sup>33</sup> Чл.45 – 54 от ЗЗД.

<sup>34</sup> В някои държави изрични разпоредби са предвидени в Гражданския кодекс или в отделен закон относно отговорността за клевета. Вж. **Carter-Ruck on Libel and Privacy 6th ed.**, изд. Cameron Doley, Alastair Mullis, Carter Ruck, UK 2010, Част четвърта. Вж. Още: *A Comparative Study of Costs in Defamation Proceedings Across Europe*, ed. Programme in Comparative Media Law and Policy Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford 2008.

<sup>35</sup> Вж. чл.1, чл.7а от Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги (изм. и доп. ДВ, бр. 94 от 2018 г.).

<sup>36</sup> Това е видно и от разпоредбата на § 1, т.13 от Допълнителните разпоредби на цитирания закон, която препраща към дефиницията от Изборния кодекс.



личните данни, който е предмет на тълкуване и по настоящото дело, предвид и практиката на Съда на Европейския съюз. Последният е имал случай да изведе широко разбиране по отношение на понятието „журналистически дейности“, като е приел, че препубликуването на документи, съдържащи се в публични регистри, независимо дали се извършва от „медийни предприятия“ или не, представлява такава дейност и следователно попада в обхвата на дерогацията „обработване за журналистически цели“, предвидена относно обработването на лични данни<sup>37</sup>.

## **5. Национална правна рамка относно обработване на лични данни за целите на журналистическата дейност преди приемането на разпоредбата на чл.25з от ЗЗЛД**

С редакцията на Закона за защита на личните данни от 2005 г. бе предвидена изрично хипотезата, в която лични данни се обработват за целите на журналистическото изразяване<sup>38</sup>. В съответствие с необходимостта да бъде въведена разпоредбата на тогава действащата Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, тази разпоредба бе формулирана по следния начин:

Обработването на лични данни е допустимо и в случаите, когато то се извършва единствено за целите на журналистическата дейност, литературното или художественото изразяване, доколкото това обработване не нарушава правото на личен живот на лицето, за което се отнасят данните

На основата на тази разпоредба през изминалите повече от 13 години бе осъществяван адекватен баланс между конкуриращите се права – свободата на изразяване на мнение и правото да се търси, получава и разпространява информация и свободата от цензура, от една страна, и правото на защита на личните данни – от друга. Този баланс бе постигнат в практиката на Комисията за защита на личните данни, административните съдилища и Върховния административен съд.

В доклада на Комисията за защита на личните данни за 2018 г. е посочено, че през годината са постъпили 35 жалби на физически лица с

<sup>37</sup> Вж. Решение на Съда (Голям състав) от 16 декември 2007 г. по дело С-73/07, § 61.

<sup>38</sup> Чл.4, ал.2 от Закона за защита на личните данни (Изм. - ДВ, бр. 103 от 2005 г.).



твърдение за разпространение на личните им данни чрез медии, а за предходната 2017 г. жалбите в този сектор са били 12 броя. В правноинформационните системи се откриват не повече от 105 документа, представляващи решения и становища на КЗЛД и решения и определения на административните съдилища и ВАС по отношение на този баланс. В решение от 2012 г. ВАС е приел, че:

... "папарашката" журналистика (понятието все още няма легално и/или научно определение, но се е наложило в съвременния език) е един уродлив елемент от демократичните права на свобода на словото и право на информираност на обществото ни, но тя е част от тези права“, поради което отменя наложено от КЗЛД наказание глоба за публикувани фотографии<sup>39</sup>.

В друго решение ВАС е приел, че:

„За да се вземе предвид значението на свободата на словото във всяко демократично общество, от една страна е необходимо да се даде широко тълкуване на свързаните с нея понятия, включително на понятието за журналистическа дейност. От друга страна, а и за да се намери равновесната точка между двете основни права, защитата на основното право на личен живот изисква ограниченията на защитата на данните, предвидени в посочените нормативни текстове, да се въвеждат в границите на строго необходимото.“<sup>40</sup>

В мотивите към решението ВАС е приел още, че преценката е необходимо да бъде направена за всеки конкретен случай.

Също така, при обсъждането на въпросите по баланса между конкуриращите се права ВАС е отбелязал широкото разбиране на понятието „журналистическа дейност“ и практиката на Съда на Европейския съюз:

„В тази насока е относимо посочването на решение по дело C-73/07 на Съда на Европейските общности, с което е разгледана хипотезата относно обработване на лични данни за целите на журналистическата дейност в следния смисъл: "За да се вземе предвид значението на свободата на словото във всяко демократично общество, от една страна е необходимо да се даде широко тълкуване на свързаните с нея понятия, включително на понятието журналистическа дейност. От друга страна, а и за да се намери равновесната точка между двете основни права, защитата на основното право на личен живот изисква дерогациите и ограниченията на защитата на данните, предвидени в посочените по-горе глави от Директивата, да се въвеждат в границите на строго необходимото.“<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Решение № 5398 от 17.04.2013 г. по адм. д. № 9002/2012 г., V отд. на ВАС.

<sup>40</sup> Решение № 9423 от 13.07.2009 г. по адм. д. № 13515/2008 г., III отд. на ВАС.

<sup>41</sup> Решение № 14362 от 25.11.2010 г. по адм. д. № 4171/2009 г., III отд. на ВАС



В заключение, практиката на КЗЛД, административните съдилища и Върховния административен съд по прилагането на баланса между конкуриращите се права, съгласно действащата доскоро разпоредба на чл.4, ал.2 от ЗЗЛД е напълно в съответствие с международните стандарти и практиката на Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека. При това положение остава неясно каква обществена потребност и какви констатирани в практиката проблеми са извадили на дневен ред създаването на по-детайлната разпоредба, която е предмет на прегледа за конституционосъобразност.

## **б. Съображения относно противоречието на чл.25з от ЗЗЛД с чл.39-41 от Конституцията**

Според нас, разпоредбата на чл.25з от ЗЗЛД противоречи на Конституцията. Както бе посочено, изведените от Конституционния съд и ЕСПЧ критерии относно баланса между конкуриращите се права и свободи изключва детайлното уреждане на едното за сметка на другото. Подобен подход води до подчиняването на едното спрямо другото и до създаване на превес на едното над другото. Това вече обаче не е баланс, тъй като балансът дори по образа си означава спазване на равновесие.

Изискването за „равновесие между основните права“ е предвидено в самия Общ регламент за защита на данните. Според Съображение 153, отнасящо се тъкмо до баланса между журналистическата дейност и защитата на личните данни, е посочено:

„...За да се вземе предвид важността на правото на свобода на изразяване на мнение във всяко демократично общество, е необходимо свързаните с тази свобода понятия, като журналистиката например, да се тълкуват широко.“

Ето защо отчитането на критериите, по които се извършва балансът, в практиката на КЗЛД е логично и допустимо да бъде извършвано съобразно тълкувателната дейност на Конституционния съд, ЕСПЧ и ВАС, както това е правено близо десетилетие и половина. Въвеждането на нови белези, които да бъдат преценявани, за да се стигне до извод за упражнена журналистическа дейност, създава риск от своеобразна преценка от „разрешителен тип“. Това е недопустимо да се извършва по отношение на една свобода, каквато е свободата на словото, както я обозначава и Конституционният съд през 1996 г.

Регламентирането на начина, по който да се упражнява една свобода, представлява противоречие в понятието, тъй като „свобода“ означава



тъкмо възможността да се осъществява дейност, без да е детайлно предписана като път от държавата. Обратното на упражняваната без предписания свобода се обозначава като „цензура“ и е забранена по отношение на медиите в чл.40 от Конституцията.

Не бива да се отминава с лека ръка и обстоятелството, че държавите в Европа, които преминаха преди около три десетилетия от тоталитарен режим към демокрация и върховенство на закона, са изправени пред нови предизвикателства, които включват опити за влошаване на защитата на основните права, включително свободата на изразяване на критични позиции, и за отслабване на съдебната система. В този контекст решението по настоящото дело е възможност за утвърждаване на висша демократична ценност, каквато е балансът между конкуриращи се основни права и свободи. Всяко прецизно прилагане на Конституцията е котва за защитата на правовата държава и демокрацията във времена на бури.

Предвид изложеното предлагаме Конституционният съд да приеме тълкуване, според което разпоредбата на чл.25з от ЗЗЛД противоречи на чл.39 – 41 от Конституцията.

С уважение:

С уважение,

**д-р ГЕРГАНА ЖУЛЕВА**  
*Изпълнителен директор на ПДИ*

Изготвил,  
**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ**  
*Ръководител на правен екип на ПДИ*

София

30 юли 2019 г.