



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 12 / м. л. г. 8
Дата 28.07.2015

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Росен Плевнелиев,
президент на Република България,
по конституционно дело № 8 от 2014 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В качеството на конституирана заинтересувана страна по к. д. № 8/2014 г. се ползвам от предоставената ми възможност и представям писмено становище по допуснатото искане на омбудсмана на Република България да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 250а - 250е, чл. 251 и чл. 251а от Закона за електронните съобщения (ЗЕС).

Оспорените разпоредби в ЗЕС въвеждат изискванията на Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за

запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО. На 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12 Съдът на Европейския съюз в разширен състав е обявил Директива 2006/24/ЕО за невалидна. Мотивите към Решението на Съда на Европейския съюз са относими към настоящото конституционно производство.

Смятам допуснатото разглеждане на искане за основателно, като моля да имате предвид следните съображения:

I. Противоречие с чл. чл. 32 и 34 от Конституцията на Република България

Разпоредбата на чл. 32 от Конституцията закрепва правото и свободата на личен и семеен живот и неприкосновеността му. Субект на „правото на лична сфера“ е всеки човек. Личният и семейният живот представляват дейността на индивида в особената сфера на битовите, семейните, личните, интимните отношения, които не могат да подлежат на контрол от страна на държавен орган, длъжностно лице, юридическо лице или друг човек. Неприкосновеността на личната сфера на отделното лице включва и забраната за следене, фотографиране, филмиране, записване или подлагане на други подобни действия без неговото знание освен в предвидените от закон случаи.

Съвременните технически средства за събиране на лични данни и обработката на информация за лицата засягат неприкосновеността на личния и семейния живот. Събирането и използването на персонални данни за определено лице се допуска в случаите, определени със закон.

Правото и свободата на кореспонденция и на другите съобщения са конституционно закрепени в чл. 34 и са защитени като част от личната сфера

на индивида. Забраната за тяхното нарушаване е адресирана до всеки правен субект – държавен орган, длъжностно лице, юридическо лице или гражданин. Изключения от това правило се допускат във връзка със задачите на правосъдието, и то след разрешение на съдебен орган. С акт на съда трябва да се установи дали са налице предпоставки за упражняване на контрол върху кореспонденцията и другите съобщения на точно определено лице за точно определено правонарушение – разкриване или предотвратяване на тежко престъпление.

В чл. чл. 250а - 250е, 215, 251а от Закона за електронните съобщения е предвидено задължение за предприятията, които предоставят обществени електронни съобщителни мрежи или услуги, да съхраняват всички данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност, отнасящи се до трафика на съобщенията, като се урежда редът и условията на тези данни и лицата, които имат право на достъп до тях. Събраните данни се съхраняват за определен период (12 месеца) с оглед използването им след разрешение на председателя на районния съд или оправомощен от него съдия за разследването и разкриването на тежки престъпления и престъпления по чл. 319а - 319е от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица.

Съгласно чл. 32, ал. 2 от КРБ намеса в личния живот може да се допусне „в предвидените от закона случаи”, а чл. 34, ал. 2 от КРБ изисква и специални предпоставки за ограничаване неприкосновеността на кореспонденцията и другите съобщения – „разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления”. Макар и поначало съобразена с изискването за конституционно установена допустимост на ограничаването на основни права със закон, уредбата на чл. 250а – 250е, чл. 251 и чл. 251а от ЗЕС произвежда недопустимо противоречие. Това е така, защото Конституцията очертава възможностите само за разкриване или

предотвратяване на тежки престъпления, а не и други, каквито са почти всички компютърни престъпления. Затова разпоредбата на чл. 250а, ал. 2 от ЗЕС е в пряко противоречие с нормата на чл. 34, ал. 2 от КРБ, като недопустимо разширява и надхвърля конституционните рамки.

Разпоредбите на чл. чл. 250а - 250е, 215, 251а от ЗЕС противоречат на чл. 32 и чл. 34 от Конституцията и поради следните причини. Законодателят е предвидил, че задължението за предприятия да съхраняват данни, се прилага за всички лица – клиенти на предприятието, за всички електронни съобщителни средства, както и за всички данни за трафик, без да въвежда никакво разграничаване, ограничаване или изключение с оглед на целта за борба с тежките престъпления.

Нормата на чл. 250а, ал. 1 от ЗЕС предвижда, че се съхраняват от предприятията за срок от 12 месеца данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност. Това означава, че се засягат абсолютно всички лица, които използват електронни съобщителни услуги на територията на страната. По този начин се запазват данни дори за лица, за които не съществува никакъв повод или улика, даващи основание да се счита, че действията им биха могли да имат някаква, била тя косвена, непряка и далечна, връзка с предотвратяване или разкриване на извършени тежки престъпления. Освен това нормата не предвижда никакво изключение, поради което се прилага и за лица, чиито съобщения според националното право представляват защитена от закона тайна.

В шест точки в първата алинея на чл. 250а от ЗЕС са посочени определени данни, които трябва да бъдат съхранявани от предприятията, които предоставят обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги. От събираните данни, разгледани в съвкупност, субектите, които имат достъп до тях, е възможно да изведат много точни заключения за личния живот на

лицата, чиито данни са били запазени, например относно навигационните им в ежедневието, мястото на постоянно или временно пребиваване, ежедневието им или други пътувания, упражняваните дейности, социалните връзки на тези лица и социалните кръгове, в които се движат. В оспорените законови разпоредби не е предвиден ясен обективен критерий, въз основа на който да се ограничи достъпът на компетентните органи по смисъла на чл. 250б, ал. 1, т. 1-4 до данните и тяхното последващо използване за целите на предотвратяването или разкриването на престъпления.

Задължението за предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да съхраняват и да предоставят при разрешение от съдия в районен съд персонализиращи данни, засяга съществено основни права на човека. Считаю, че не са спазени изискванията за необходимост и съразмерност при намесата в личната сфера на гражданите. В законодателството трябва да са установени ясни и точни правила, които да определят обхвата на намеса в основните човешки права, закрепени в Конституцията и в Хартата на основните права на Европейския съюз. В Решението си от 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12 Съдът на ЕС констатира, че от правната уредба произтича „особено обширна и тежка за правния ред на Съюза намеса в тези основни права, без тази намеса да е точно уредена с разпоредби, които да могат да гарантират, че тя действително се свежда до строго необходимото“.

В съвременното информационно общество с оглед на нарастващото значение на електронните съобщителни средства личните данни, които могат да бъдат запазвани и предоставяни на органите на съдебната власт, са инструмент за предотвратяване и разследване на тежки престъпления. Споделям изложените съображения в решението на Съда на ЕС, че борбата с тежката и особено с организираната престъпност и с тероризма е от

първостепенно значение за гарантиране на националната сигурност. Защитата на националната сигурност зависи и от използването на модерни техники и способности на разследване. Предотвратяването и разкриването на тежки престъпления трябва да се осъществява при зачитане на личния живот на гражданите по смисъла на чл. 32, ал. 1 от Конституцията и чл. 7 от Хартата на основните права на ЕС. В постоянната практика на Съда на ЕС защитата на това основно човешко право изисква във всички случаи дерогирането и ограниченията на защитата на личните данни да се въвеждат в границите на строго необходимото (Решение IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, точка 39 и цитираната там съдебна практика).

В мотивите си към Решението от 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12 Съдът на Европейския съюз изрично посочва, че „правната уредба на Съюза трябва да предвижда ясни и точни правила, които да уреждат обхвата и прилагането на разглежданата мярка и да установяват минимални изисквания, така че лицата, чиито данни са били запазени, да разполагат с достатъчни гаранции, позволяващи ефикасна защита на техните лични данни срещу рискове от злоупотреби, както и срещу всякакъв незаконен достъп или използване на тези данни“. Гаранции трябва да се съдържат както в националното, така и в европейското законодателство, в случай че личните данни са подложени на автоматична обработка и съществува значителен риск от незаконен достъп до тях.

II. Несъответствие с чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 7 и чл. 8 от Хартата на основните права в Европейския съюз

Правото на зачитане на личния и семейния живот, на дома и кореспонденцията, общо обозначавано като право на лична неприкосновеност,

закрепено в чл. 8 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧ), е от първостепенно значение за всеки човек в демократичното общество. Това право стои в центъра на човешкото достойнство и формира обособената „лична“ сфера на всеки, а държавата следва да гарантира ефективната му защита. В практиката на Съда по правата на човека правото на лична неприкосновеност се подразделя най-общо в следните подкатегории: физическа (телесна) неприкосновеност; териториална неприкосновеност (лично пространство, заобикалящо всеки човек, включително правото на неприкосновеност на дома, работното място и др.); комуникационна неприкосновеност (неприкосновеност на кореспонденцията, телефонните разговори и др.); информационна неприкосновеност (защита на личните данни).

Хартата на основните права на Европейския съюз установява правото на лична неприкосновеност още по-широко от Европейската конвенция. Нейният чл. 3 гарантира правото на физическа и психическа неприкосновеност на личността. Член 7 от Хартата гарантира на всекиго правото на зачитане на личния и семеен живот, жилището и тайната на съобщенията, а чл. 8 изрично защитава личните данни, правото на достъп до събраните данни, отнасящи се до лицето, както и правото да се изисква поправянето им.

Понятието за основните лични права, вкл. и правото на лична неприкосновеност, установени в Хартата на основните права на ЕС, се основава на текста на ЕКЗПЧ и на практиката по прилагането ѝ от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Трайната и последователна практика на ЕСПЧ е, че следенето на кореспонденцията на лицата – поща, телефон и др. – представлява намеса в правото им на неприкосновеност на кореспонденцията по смисъла на чл. 8 от ЕКЗПЧ (вж. напр. в Решение *Klass and Others v. Germany*, ж. № 5029/71).

Член 8 от ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ не разглеждат тайната и неприкосновеността на кореспонденцията като абсолютно право. Свободата на личния и семейния живот, жилището и тайната на кореспонденцията не са сред неотменимите права, изброени във втората алинея на чл. 15 от ЕКПЧ, и е допустима намеса в упражняването им от държавен орган.

Оправданата намеса в личния живот на индивида, вкл. и относно неговата кореспонденция и други съобщения, установени в оспорените чл. чл. 250а - 250е, 215, 251а от ЗЕС, трябва да отговаря на няколко кумулативно дадени условия, за да съответства на чл. 8, ал. 2 от ЕКЗПЧ. Тези условия са: намесата трябва да бъде „предвидена в закона“; да преследва една или повече от легитимните цели, разписани в алинея 2 на чл. 8; и да е пропорционална на въпросните цели. ЕСПЧ счита, че е достатъчно неизпълнението на дори и само едно от посочените условия, за да има нарушение на чл. 8.

Ограничението на правото на личен и семеен живот, вкл. и тайната на кореспонденцията и другите съобщения, винаги трябва да преследва поне една от следните легитимни цели, изчерпателно изброени в чл. 8, ал. 2 от Конвенцията: интереса на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, предотвратяване на безредици или престъпления, защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Властите имат известна свобода на преценка как най-добре да гарантират и защитават тези легитимни цели. При тази преценка обаче те следва да действат в унисон с разпоредбите на Европейската конвенция и практиката на Съда.

Намесата в личния и семейния живот, вкл. тайната на кореспонденцията и другите съобщения, трябва да е „необходима в едно демократично общество“, т.е. да е пропорционална на преследваната цел. Изведено от юриспруденцията на ЕСПЧ, това означава, че ограничението на гарантираното

право трябва да е следствие на належаща обществена нужда и да е пропорционално (съразмерно) на преследваната законна цел, т.е. да не е прекомерно. Могат да бъдат изведени редица критерии, за да се прецени дали намесата е прекомерна. Сред тях могат да бъдат посочени напр. съпоставяне правата на лицата и интересите на държавата; преценяване на интензивността на намесата и дали с нея е засегната самата същност на правото по чл. 8. Съдът взема предвид дали компетентните власти са предприели нужните действия, за да сведат до минимум намесата в правата на индивида, гарантиращи тайната на кореспонденцията по смисъла на чл. 8 от Конвенцията.

Считам, че предприетите в ЗЕС мерки не са пропорционални на търсената защита на обществения интерес. В разпоредбите на чл. чл. 250а-250е, 251 и 251а ограничението на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения не е въведено като следствие на належаща обществена нужда и не е съразмерно на преследваната законна цел - за нуждите на разкриването и разследването на тежки престъпления и престъпления по чл. 319а - 319е от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица.

По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България ЕКЗПЧ, като международен договор - ратифициран, обнародван и влязъл в сила за България, има предимство пред нормите на ЗЕС. При така изложените аргументи разпоредбите на чл. чл. 250а - 250е, 251 и 251а от ЗЕС не са в съответствие с чл. 8 от ЕКЗПЧ.

В заключение, разпоредбите на чл. чл. 250а - 250е, чл.251 и чл. 251а от ЗЕС противоречат на чл. 32, ал. 1 и чл. 34 от Конституцията на Република България и не са в съответствие с чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като се вода от посочените съображения, Ви моля да постановите решение в съответствие с Конституцията на Република България.

~~**РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ**~~
~~**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**~~