

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите АНАСТАС АНАСТАСОВ, ГРОЗДАН ИЛИЕВ,

ПАВЛИНА ПАНОВА и КРАСИМИР ВЛАХОВ

по к.д.№ 4/ 2019 г.

Подписваме с особено мнение, защото не сме съгласни с решението на мнозинството за обявяване противоконституционността на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни. Считаме, че оспорената от група народни представители законова разпоредба не противоречи на Основния закон по следните съображения:

Като изразяваме съгласие с приетото от мнозинството съдии, че при решаването на настоящото дело Конституционният съд следва да отчита релевантните разпоредби от правото на ЕС и на КЗПЧОС, както и установените в практиката на СЕС и на ЕСПЧ ключови разбирания и понятия, намираме, че не можем да споделим изводите му, направени в раздел III от решението.

Намираме, че определени аспекти на правото на ЕС и на КЗПЧОС, както и на практиката на СЕС и ЕСПЧ, остават недооценени.

Конституцията в чл. 4, ал. 3 въвежда като елемент на правовата държава следния принцип: „Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. По силата на тази разпоредба Република България участва във функционирането на Европейския съюз, включително и чрез създаването и прилагането на неговите актове именно поради това, че е правова държава, което повелява законодателят да извършва необходимото, за да осигури хармонията между националното право и правото на ЕС, както и приматът на последното в случай на противоречие.

Съдът на ЕС нееднократно е приемал в своята практика, отнасяща се до предимството и възможния директен ефект на правото на Съюза, че самото то отнема от държавите членки свободата да определят действието му по отношение на

националните правни системи. Затова и държавите членки на ЕС са задължени съгласно чл. 19, параграф първи, алинея втора ДЕС „да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Безспорно е, че пръв адресат на тази разпоредба е всеки национален законодател. За него съществува негативното задължение да не приема норми, които противоречат на правото на Съюза, както и да отмени съществуващите вече такива в националния правопорядък. Това, което е по-важното и свързано с предмета на настоящото дело, е позитивното задължение за предприемане на законодателни мерки за осигуряване изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС.

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 (ОРЗД)) е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага във всички държави членки, без да е необходимо претворяването на нормите му в разпоредби от националното законодателство, но с уговорката, съдържаща се в самия регламент (съображение 10), че „оставя и известна свобода на действие на държавите членки да конкретизират съдържащите се в него правила, включително по отношение на обработването на специални категории лични данни („чувствителни данни“). В този смисъл настоящият регламент не изключва право на държавите членки, което определя обстоятелствата за специални случаи на обработване, включително по-точно определяне на условията, при които обработването на лични данни е законосъобразно.“ Прегледът на разпоредбите на ОРЗД установява, че в него съществуват разпоредби, които задължават държавите членки да предприемат действия на национално ниво по определени въпроси, както и такива, които им дават възможност за преценка дали да доразвият други изисквания. Поради това тези разпоредби, макар и част от Регламента, имат характеристиката на разпоредби на директива, доколкото оставят на преценката на всяка държава членка начина и реда за постигането на съответна цел на съюзната разпоредба в националното законодателство. От категорията на първите е чл. 85 ОРЗД, който с първия си параграф предвижда: „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.“ Доколкото (както правилно приема мнозинството) правото на защита на личните данни не е абсолютно, то трябва да бъде в равновесие с другите основни права съгласно принципа на пропорционалност. Затова, когато задължава държавите членки да „съгласуват“ двете основни права, упоменати в чл. 85, параграф 1, Регламентът задължава всеки национален законодател да установи механизми за съвместяването им и за постигане на максимален баланс между тях. За да бъде постигната тази цел, Регламентът в параграф втори на разпоредбата дава много широка свобода за предвиждане на изключения или дерогации от неговите принципи, от правата на субектите на лични данни, от задълженията на администратора и обработващия. Съгласно съображение 153 ОРЗД „обработването на лични данни единствено за журналистически цели или за академично, художествено или литературно изразяване следва да подлежи на дерогации или освобождаване от изискванията на някои разпоредби на настоящия регламент, за да се съчетае при необходимост правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, заложи в член 11 от Хартата.“

Атакуваната пред конституционния съд разпоредба на чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД е приета именно поради задължението, произтичащо от чл. 85 от регламента и на основание на чл. 19, параграф първи, алинея втора на ДЕС – в изпълнение на позитивното задължение на националния законодател да установи ефективните правни средства, необходими за осигуряването на правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. С неоспорената разпоредба на алинея първа на чл. 25з ЗЗЛД се въвежда дерогацията, по силата на която се дава право да се обработват лични данни при осъществяване на правото на свободата на изразяване и правото на информация, когато е за журналистически цели, за академичното, художественото или литературното изразяване. За да е законосъобразно то, законодателят поставя изискването да бъде зачитана неприкосновеността на личния живот. По този начин посредством алинея първа на чл. 25з ЗЗЛД законодателят декларира, че изпълнява задължението си, произтичащо от правото на Съюза (чл. 85, параграф първи ОРЗД). Именно думата „зачита“ е равностойна на изискуемото от Регламента „съгласува“ по отношение на двете равностойни основни права – правото на неприкосновеност на личния живот, елемент от което е безспорно правото на защита на личните данни, и свободата на изразяване и правото на информация, но само когато то се упражнява за целите, предвидени в чл. 25з, ал.1 ЗЗЛД. Тези думи, от своя страна, са синоними на

„балансира“ – търсене на равновесие, на равностойна правна защита, на двата вида основни права.

В атакуваната алинея втора на чл. 25з ЗЗЛД законодателят е имал за цел да въведе неизчерпателен каталог на критериите, въз основа на който да се преценява балансът между свободата на словото и правото на информация с правото на защита на личните данни, така че те да бъдат „съгласувани“ или „зачетени“. Тези критерии в никакъв случай не се предвижда да се прилагат кумулативно, а би следвало да се отчитат, доколкото са относими във всеки конкретен случай. Намираме, че именно с въвеждането на основен, но в никакъв случай изчерпателен, брой критерии за търсене и намиране на баланс между двете защитими равностойни права – на неприкосновеност на личния живот (елемент от което е и правото за защита на личните данни) и на свобода на словото и право на информация, законодателят е изпълнил в пълнота задължението си по чл. 85 ОРЗД да ги „съгласува“. В противен случай, ако разпоредбата на чл. 25з ЗЗЛД не съдържаше алинея втора, а само алинея първа, то тя сама по себе си би била едно повторение на чл. 85 от Регламента в националния закон, което би противоречало както на императива в него държавата да „съгласува“, така и на задължението по чл. 19, параграф 1, алинея втора ДЕС. Държава членка изпълнява задълженията си по правото на ЕС да предвиди в националното си законодателство ефективни правни средства за защита не когато приема формални, декларативни разпоредби, а когато създава правни норми, които правят правата изпълними на практика. Като е създал каталог на критерии за съчетаване на две равностойни права, защитими и от правото на ЕС, и от националното право, българският законодател е приел гъвкава и адекватна правна уредба, предназначена да гарантира, от една страна, правата на гражданите, упражняващи двете конкуриращи се права, а от друга – да въведе в националното право стандарт на преценка на баланса на тези права от органите, които следва да обезпечат тяхната защита (Комисията за защита личните данни и съдилищата в страната).

Като държава член на Съвета на Европа, България е поела ангажимента, залегнал в чл. 1 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗЧПОС), да осигурява на всяко лице установените в нея права и свободи. Предвид признатото от Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ), че Конвенцията е жив и развиващ се организъм, то анализът на нейните норми сам по себе си не би бил достатъчен, без да се разкрие техния дух и ефективност. Неведнъж

ЕСПЧ е заявявал, че решенията му служат не само за разрешаване на конкретни правни казуси, но като цяло са насочени да интерпретират и развият правата, защитени от КЗПЧОС, като по този начин съдействат на държавите да изпълнят ангажиментите си по нея. В правната теория е прието, че практиката на международните юрисдикции относно приложението на международните договори, които са станали част от националния правопорядък, е субсидиарен източник на правото. Техните съдебни актове въздействат върху националните правоохранителни и правораздавателни органи, както и могат да бъдат източник на аргументи за развитие на националното нормотворчество.

Като напълно се съгласяваме с изводите на мнозинството за това, че е налице изобилна практика на ЕСПЧ относно тълкуването и прилагането на чл. 8 и чл. 10 КЗПЧОС, не намираме основание да приемем извода му, че тази практика може да бъде използвана вместо оспорената разпоредба на чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД и липсва необходимост тя да бъде формулирана под формата на критерии за балансиране на правата, чиято своеобразна защита е уредена в алинея първа.

В практиката си ЕСПЧ е имал много поводи за произнасяне в случаи на намеса в упражняването на защитените от КЗПЧОС права на неприкосновеност на личния живот и на свободата на словото и правото на информация. В решенията си съдът трайно приема, че за осигуряване на защитата на тези права държавата носи както негативни, така и позитивни задължения (Решение от 07.02.2012 г. по дело *Von Hannover v. Germany* (№2), app. 40660/08 и 60641/08). Негативните задължения налагат на държавата тя самата чрез своите органи да се въздържа от намеса при упражняването на правата, за да гарантира по този начин реализирането им (Решение от 04.12.2008 г. по дело *S. and Marper v. the United Kingdom*, app. 30562/04 и 30566/04). Позитивните задължения на държава страна по Конвенцията ѝ налагат предприемането на активно поведение от нейна страна, което да създава гаранции, че защитените права ще могат безпрепятствено да бъдат упражнявани, освен ако не са налице изключенията за това, предвидени в параграф втори на всяка от посочените разпоредби. Тези задължения възлагат на държавата също така да организира защитата на правата по такъв начин, че и частноправни субекти да не правят невъзможно упражняването на правата или да ги нарушават (Решение от 23.09.1994 г. по дело *Hokkanen v. Finland*, app. 19823/92; Решение от 15.12.2005 г. по дело *Karadžić v. Croatia*, app. 35030/04). Това на практика означава, че държавите имат задължението да въведат такава законодателна рамка, с която да осигурят пълно

осъществяване и защита на правата. Независимо дали става въпрос за негативни или позитивни задължения на държавите, ЕСПЧ винаги по конкретните дела изследва въпроса дали е постигнат справедлив баланс между конкуриращи се интереси и права (Решение от 04.12.2007 г. по дело *Dickson v. the United Kingdom*, app. 44362/04; Решение от 16.12.2010 г. по дело *A., B. and C. v. Ireland*, app. 25579/05). При балансирането в конфликта между правото на личен живот по чл. 8 и правото по чл. 10 ЕСПЧ приема, че проверката не трябва да зависи от това дали се поставя въпрос за нарушаване на чл. 8 или чл. 10 КЗПЧОС (Решение 15.09.2011 г. по дело *Mosley v. the United Kingdom*, app. 48009/08). В богатата си практика ЕСПЧ е развил през годините детайлни критерии за преценката на допустимите ограничения в неприкосновеността на личния живот на гражданите, необходими за упражняване на свободата на изразяване, и изискванията и отговорностите, които трябва да се спазват при упражняването на журналистическа дейност. С оглед изискванията на чл. 52, пар. 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) те са възприети и от СЕС.

Както е приел СЕС по делото *Buividis* (C-345/17, пар. 66, EU:C:2019:122)¹ „за да намери равновесната точка между правото на зачитане на личния живот и правото на свобода на словото, Европейският съд по правата на човека е разработил поредица от относими критерии, които трябва да бъдат взети предвид, по-специално приноса към дебат от обществен интерес, известността на засегнатото лице, предмета на репортажа, досегашното поведение на съответното лице, съдържанието, формата и последиците от публикацията, начина и обстоятелствата, при които е била получена информацията, както и нейната достоверност (вж. в този смисъл, Решение на ЕСПЧ от 27.06.2017 г., по дело *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy v. Finland*, app. 931/13, пар. 165; Решение от 07.02.2012 г. по дело *Von Hannover v. Germany* (№ 2), app. 40660/08 и 60641/08). Тези критерии, без претенции за изчерпателност, са изброени в разпоредбата на чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД, оспорвана пред Конституционния съд. Това всъщност приема и мнозинството в решението. Намираме, че щом те са изведени от практиката на ЕСПЧ именно във връзка с проверката му за постигнат или не баланс на правата по чл. 8 и чл.10 ЕКПЧ, тези критерии са приети от него необходим стандарт за „съгласуваност“ или „зачитане“ на тези права. Поради това не виждаме основание в извода на мнозинството, че въвеждането им в националния закон чрез атакуваната пред КС разпоредба е стъпка към въвеждането на йерархия в каталога на основните права. Тъкмо обратното, критериите по чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД не са изчерпателни, те не предопределят по никакъв начин приоритет на кое право трябва да бъде даден, като имат за цел само да дадат

насоки на органа по защита на личните данни и на съда при решаването на конкретни казуси при търсенето на баланса между свободата на изразяване и правото на информация, от една страна, и правото на защита на личните данни, от друга.

В решението подробно е изброена съдебна практика както на СЕС, така и на ЕСПЧ, поради което намираме за ненужно отново да я посочваме в особеното си мнение. Намираме, че както тя, така и многобройните международни инструменти както на Съвета на Европа, така и на ЕС, установяват общ европейски стандарт в областта на зачитането на двете основни права. Поради това не считаме за логично да приемем, че когато тези стандарти (или поне основополагащите от тях) се въвеждат в националното право по силата на задължение, произтичащо от правото на ЕС (чл. 85 ОРЗД), и от КЗПЧ (чл.1), законодателят нарушава основни конституционни принципи и права, които според Конституцията се защитават по същия начин, така както от ХОПЕС и КЗПЧОС. Напротив, по този начин той изпълнява своите задължения, произтичащи от правопорядъка на ЕС и на Съвета на Европа. Обявяването на разпоредбата на чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД за противоконституционна на практика я прави неприложима. Намираме, че по този начин се поставя под сериозно съмнение дали българската държава ще е изпълнила задължението си по чл. 85 ОРЗД, след като остава действаща ал.1 на чл. 25з ЗЗЛД, която по естеството си е само повторение на общностната норма, несъдържащо никаква конкретика. Регламентът изисква от държавите членки на ЕС да съгласуват със закон правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. Елементарното преповтаряне на разпоредбата на чл. 85, пар.1 ОРЗД във вътрешното законодателство, лишено от поясненията, съдържащи се в обявената за противоконституционна разпоредба на алинея втора на чл. 25з, не е изпълнение на задължението по чл. 19, параграф първи, алинея втора ДЕС. То не носи никаква полза на адресатите на чл. 25з ЗЗЛД, като нито ще има превантивен ефект, нито ще направи разпоредбата ясна и приложима от националните правоохранителни и правораздавателни органи.

По същество мнозинството не отрича, че именно правоохранителните и правораздавателните органи във всяка конкретна ситуация ще следва да се отнасят към практиката на СЕС и ЕСПЧ, която изобилства от съдебни актове, посветени на баланса на правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. Това безспорно е така, но доколкото тя е каузална и разпръсната, намираме, че подходът на законодателя да предвиди в закон (атакуваната разпоредба

на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД) основните критерии, изведени от практиката на европейските наднационални съдилища, прави разпоредбата на алинея втора ясна, достъпна и предвидима, съответна на стандартите на чл. 4 от Конституцията за ясен и предвидим закон.

Не споделяме съображенията за противоконституционност на атакуваната разпоредба поради това, че тя съдържа неясни формулировки, които я правят непредвидима, с което ще затрудни правоприлагането. Конституционният съд е имал повод многократно да приеме, че формулировката на разпоредба от законодателя е въпрос на законодателна техника, за която той притежава свобода в рамките, посочени от Основния закон (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.; Решение № 2/2013 г. по к. д. № 1/2013 г.; Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.). ЕСПЧ обяснява критерият „предвидимост“ по следния начин: този критерий „е едно от изискванията, присъщи на израза „предвидени в закона“ по чл. 10, параграф втори от Конвенцията. Една норма не може да се счита за „закон“, ако не е формулирана достатъчно прецизно, за да даде възможност на гражданина – ако е необходимо, с подходящ съвет – да предвиди в разумна, предвид обстоятелствата, степен последиците, до които може да доведе дадено действие.“ (Решение от 24.05.1988 г. по дело Müller and Others others v. Switzerland, app. 10737/84; Решение от 18.10.2005 г. по дело Perrin v. United Kingdom, app. 5446/03; Решение от 27.06.2017 г., по дело Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy v. Finland, app. 931/13). Считаме, че с оглед съдържанието си, оспорената пред КС разпоредба на чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД е формулирана с ясни и точни изрази, които не водят до двусмислие и не биха могли да подведат или объркат адресатите ѝ. Като имаме предвид сферата, която разпоредбата има за цел да обхване (упражняването на журналистическа дейност в широк смисъл, както и академичното, художествено и литературно изразяване), както и статуса на адресатите ѝ (граждани, които по принцип, са с висок образователен ценз), не намираме, че те не биха могли да предвидят последиците, до които могат да доведат техните действия, с оглед критериите, уредени в оспорваната разпоредба. Изискването за предвидимост на закона, като едно от проявленията на принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ), не трябва да се натоварва с непостижими за конкретната сфера на регулация изисквания (Решение № 1/2005 г. по к. д. №8/2004 г.). Той не трябва да се абсолютизира и да налага понякога невъзможната за законодателя задача да се постигне абсолютна прецизност при създаването на

нормативните актове, особено в области, в които не само националната, но и наднационалната регулация се променя, за да отрази динамиката на обществените отношения. Възможно е такава регулация да е нарочен избор на нормотвореца, за да се създаде гъвкавост при вземане на решение както от административни, така и от съдебни органи. Правната материя относно защитата на лични данни е именно такава, факт, приет от Европейския парламент и Съвета в ОРЗД (съображения 6-10). С оглед на това намираме, че формулировката на критериите по чл. 25з, ал.2 ЗЗЛД за баланс между конкуриращите се основни права, не прави законовата разпоредба неясна и непредвидима. Наличието на ясна и изобилна съдебна практика на национално и наднационално ниво (което се споделя и от мнозинството), международни правни инструменти и обширни академични коментари са достатъчни, за да може всяко добросъвестно лице – адресат на нормата, да добие ясна представа за тълкуването на употребените понятия, които съвсем не са формулирани на строг юридически език, да прецени как да търси и постига баланса между конкуриращите се права и да съобрази поведението си с него, доколкото този баланс ще бъде претеглян от правоохранителните и правораздавателните органи (ако и когато се достигне до тяхната намеса) с оглед аргументацията на засегнатите лица – както тези, които претендират, че правото на защита на личните им данни е нарушено, така и тези, които са упражнили свободата на словото и правото на информация за целите по чл. 25з, ал.1 ЗЗЛД.

Не сме съгласни и с разбирането, че нормата е непропорционална на преследваната цел, тъй като по своя интензитет се доближавала до конституционните граници за ограничаване на свободата на словото и правото на информация, което я прави конституционно нетърпима. Този извод се основава на преценката, че установените в чл.25з, ал.2 ЗЗЛД критерии са неясни, което води до непредвидимост и правна несигурност за адресатите и същевременно обуславя възможност за злоупотреби и превратно прилагане на тези критерии от органите на публичната власт. Оттук е направен решаващият извод, поставен в основата на тезата на мнозинството, че е налице нарушаване на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 от Конституцията, тъй като неяснотите на оспорената разпоредба са от такова естество, че поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди. Както подчертахме, не намираме, че атакуваната разпоредба е неясна. Очевидно установените в чл.25, ал.2 ЗЗЛД критерии се нуждаят от тълкуване и изясняване в процеса на правоприлагане (това се отнася и за по-

голямата част от нормативните актове), което обаче само по себе си в никакъв случай не обуславя извод за противоконституционност (Решение № 4/2009 г. по к. д. № 4/2009 г., Решение № 15/2018 г. по к. д. № 10/2018 г.). Въвеждането със закон на критерии и понятия, чието съдържание подлежи на определяне от практиката съобразно особеностите на всеки конкретен случай, не само не противоречи на Основния закон, тъкмо обратното - по този начин „съдебната практика става, съобразно волята на самия законодател, съпричастна в конкретизацията на нормативния акт, без която той не може да бъде приложен” (Решение № 15/2018 г. по к. д. № 10/2018 г.). Както е посочено в същото решение, „законодателят не може да обхване в хипотезата на правната норма цялото разнообразие от житейски случаи, при които действа правната норма и се пораждат предвидените в нея правни последици”, поради което е допустимо, понякога и задължително, да си служи с бланкетни правни понятия, с което неизбежно се възлага на съдилищата функцията да ги изпълнят с определено съдържание. Във връзка с това е необходимо да се подчертае, че на практика във всички случаи, при които приложението на нормата на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД би довело в живота до конфликт между субекти на конкуриращите се конституционни права, спорът в крайна сметка ще се решава от съда - в производство по чл.38, ал.4 ЗЗЛД (обжалване на решение на КЗЛД по жалба на субект на лични данни за нарушаване на правата му по Регламент /ЕС/ 2016/679); в производство по чл.38в, ал.5 ЗЗЛД (обжалване на решение на Инспектората към ВСС по жалба на субект на лични данни за нарушаване на правата му Регламент /ЕС/ 2016/679/ от орган на съдебната власт); в производство по чл.39, ал.1 и 2 ЗЗЛД (обжалване на действия и актове на администратора и на обработващия лични данни за нарушаване на права по Регламент /ЕС/ 2016/679, респ. за присъждане на обезщетение за претърпени вреди вследствие на неправомерно обработване на лични данни). Както е имал възможност да подчертае Конституционният съд, именно „съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове” (Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.). В случая тази гаранция е налице, което обезсилва аргументите за накърняване принципа на правовата държава с оспорената разпоредба. В решението се признава, че въведените с чл.25з, ал.2 ЗЗЛД критерии са разработени в съдебната практика на ЕСПЧ, но се приема, че установяването им като законова норма е „в конфликт със самата същност на балансирането като прагматичен подход за разрешаване на колизии между основните

права, целящ рационален, а не формално съобразен с правото подход”. Не можем да приемем като аргумент за противоконституционност на една норма закрепването в нея на установени положения в практика на наднационални юрисдикции, с които българският съд така или иначе дължи съобразяване, за да хармонизира актовете си с установените стандарти за защита на основните човешки права. Във връзка с това се поставя въпроса: въз основа на какви критерии занапред (след обявяване противоконституционността на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД) съдилищата ще преценяват законосъобразността при обработване на лични данни за журналистически цели или за академичното, художественото или литературното изразяване, балансирайки свободата на изразяване и правото на информация, от една страна, и зачитането на неприкосновеността на личния живот, от друга, както изисква действащият чл.25з, ал.1 ЗЗЛД. Няма ли да са принудени на общо основание да съобразяват различни критерии, определящи допустимата мяра на ограничаване на едната конституционна ценност, за да бъде гарантирана другата, изхождайки от особеностите на конкретния случай – така, както предписва обявената за противоконституционна разпоредба на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД, съдържаща примерно, неизчерпателно (както се признава и в самото решение) изброяване на възможните критерии за постигане на този баланс с уговорката, че за всеки от тях се преценява неговата относимост за случая, както и с бланкетното препращане към всички „други обстоятелства, относими към конкретния случай”. Ако съдът така или иначе ще формира преценката си за законосъобразност при обработката на чужди лични данни на базата на тези и възможни други, съобразно конкретната казуистика, критерии, то тогава не е налице необходимост от обявяване на нормата за противоконституционна. Създава се опасност при пълното елиминиране на обявените за противоконституционни критерии по чл.25з, ал.2 ЗЗЛД бъдещата съдебна практика по приложението на ал.1 да „балансира” конкуриращите се конституционни ценности, давайки неоправдан превес на свободата на изразяване и информация за сметка на личната неприкосновеност на индивида, срещу което Конституционният съд не би могъл да противодейства, доколкото противоречивата или неправилна съдебна практика са преодолява единствено от върховните съдилища по тълкувателен път (чл.124 ЗСВ).

Освен гореизложеното, считаме, че взетото от мнозинството решение, с което е уважено искането за установяване противоконституционността на чл.25, ал.2 ЗЗЛД, не е съобразено със задължителното тълкуване на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията, обективизирано в Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. Като е взел

предвид, че т.нар. „комуникационни права” не са абсолютни и не заемат особено място в някаква йерархия от ценности и на права, и като е отчел, че Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с тези права, в това решение Съдът е посочил, че тяхното ограничаване е поначало оправдано, при прецизно очертаване на рамките на тези ограничения, „за да се определи и пространството, в което законодателят, администрацията и съдебните власти могат да оперират”. Във връзка с това са изложени мотиви, които са изцяло относими към предмета на настоящото дело: „Накърняването на правата и доброто име на друго е основание за ограничаване на възможността свободно да се изразява мнение както по силата на общата ограничителна разпоредба на чл.57, ал.2, така и с оглед на възприетата структура на чл.39, в който правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо право. ... [С]тава дума за един комплекс от интереси, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда, съобразена с морала и менталитета на разумно мислещите хора. Информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение.” Въз основа на тези съображения е направен и крайният извод, обективиран в диспозитива за тълкуване на Конституцията относно съдържанието на комуникационните права и допустимото им ограничаване, според който „ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Сред тези основания възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал.2 и чл. 32, ал.1, изр.2 от Конституцията.” По наше мнение разпоредбата на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД изцяло е съобразена с така установените от Конституционния съд рамки на допустимо ограничаване на свободата на изразяване и информация с оглед необходимостта да се осигури защита на друга, равностойна конституционна ценност, каквато е личната неприкосновеност на индивида (част от която е правото на защита на личните данни), при отчитане на обществената необходимост публичните фигури да търпят по-високо ниво на критика, изискваща неизбежно допускане на компромис с личната им

сфера (последното е намерило отражение в т.6 на оспорения чл.25з, ал.2 ЗЗЛД).

Накрая, не споделяме становището на мнозинството, че изискването за априорно прилагане на въведените с чл.25з, ал.2 ЗЗЛД „неясни критерии” би довело до автоцензура, като по този начин е налице непропорционално ограничаване на правото на свобода на изразяване и право на информация, с цел опазване на друго, равностойно от гледна точка на Основния закон право – неприкосновеността на индивида. За нетърпима от гледна точка на Основния закон автоцензура, схващана като самоналагане на ограничения от отделния журналист или творец в неговата професионална практика, би могло да се говори само в случай, че поставените от закона изисквания, закрепени в оспорената разпоредба на ЗЗЛД, надхвърлят необходимата мяра за опазването на прокламираното в чл.32, ал.1 от Конституцията основно право. По изложените по-горе съображения ние не смятаме, че в случая ограничаването на комуникационните права е непропорционално и несъразмерно за постигане на тази цел и законодателят е намерил точния баланс, при който свободата на изразяване и правото на информация се упражняват по начин, съобразен с необходимостта да се гарантират и други конкуриращи се с тях и еднакво бранени от Основния закон ценности. Противното, освен че би извело по конституционно нетърпим начин комуникационните права на върха на пирамидата на основните права (в противоречие с проведеното в Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. задължително тълкуване на Конституцията), би превърнало журналистическата и медийната свобода във възможност за недопустимо накърняване личната сфера на гражданите, без това да е необходимо за реализиране на правата по чл.39 и чл.41 от Основния закон.

В заключение, смятаме, че обявената за противоконституционна разпоредба не противоречи на принципа на правовата държава, според който ограничаването на правата следва да е съразмерно, т.е. да бъде „подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно установената цел” (Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г.). Това е така, тъй като установените критерии за постигане на баланс между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни в никакъв случай не са въведени като абсолютни и изчерпателни, а напротив- на съда, комуто винаги принадлежи крайната преценка за законосъобразно използване на чужди лични данни, е предоставена широка дискреционна власт да съобразява относимостта и тежестта на всеки от тези критерии за конкретния случай, както и да вземе предвид

всякакви други обстоятелства от значение за случая. Игнорирането на тези критерии, насочени да установят мяра на правомерно навлизане в чуждата лична сфера за нуждата да се удовлетвори свободата на изразяване и правото на информация, рискува в бъдещата съдебна практика да се накърни тъкмо баланса, с оглед на който мнозинството формира извода си за противоконституционност на чл.25з, ал.2 ЗЗЛД. Като краен резултат с решението по настоящото дело е изведен примат на комуникационните права над личната неприкосновеност, за което Конституцията не дава аргумент, и което по наше мнение представлява отстъпление от досегашната практика на Съда.

Съдии:

АНАСТАС АНАСТАСОВ

ГРОЗДАН ИЛИЕВ

ПАВЛИНА ПАНОВА

КРАСИМИР ВЛАХОВ