

РЕШЕНИЕ

№ 15

София, 17 ноември 2020 г.

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова, разгледа в закрито заседание на 17 ноември 2020 г. конституционно дело № 4/2020 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на шестдесет и трима народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения (редакция ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.) (ЗЕС) и на свързания с тях § 51 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., последно изм. и доп., ДВ, бр. 98 от 17.11.2020 г.).

Вносителят излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на посочените законови разпоредби с чл. 4, ал. 1, чл. 32, чл. 34, чл. 88, ал. 1, във връзка с чл. 73 от Конституцията, както и с „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията“.

В искането се поддържа, че ограниченията, които оспорваните разпоредби въвеждат по отношение на правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, позволяващи незабавен достъп до данни от комуникационен трафик по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС на изключително широк кръг лица, за сравнително дълъг – половингодишен период от време, който при това не е ограничен за времето на извънредното положение, при липса на истински ефективен

съдебен контрол, се явяват несъразмерни (непропорционални) на преследваната цел.

Твърди се също, че законодателното решение, по силата на което достъпът до такива чувствителни данни ще се извършва без предварителен съдебен контрол, „възпрепятства осъществяването на казуистична преценка на необходимия баланс, разбираан като дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между права.“

Според вносителя при приемането на оспорените разпоредби не са спазени правилата на законодателния процес, което нарушава „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията“.

До заседанието по допустимостта на искането са направени изменения и допълнения с § 30, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Държавна агенция „Разузнаване“ (обн., ДВ, бр. 51 от 5.06.2020 г.) в разпоредбата на чл. 251г от Закона за електронните съобщения. Досегашната ал. 4 променя номерацията си, като става ал. 5 на чл. 251г, но запазва съдържанието си в оспорената от вносителя част.

С определение от 9 юни 2020 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество с едно уточнение. Тъй като посоченото по-горе изменение в чл. 251г, ал. 4 ЗЕС засяга единствено номерацията, Конституционният съд приема, че следва да разгледа по същество чл. 251г, ал. 5 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ (Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.).

Съдът е конституирал като заинтересовани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на здравеопазването, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България, Висшия адвокатски съвет, Комисията за защита на личните данни, Комисията за регулиране на съобщенията, Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и Съвета за електронни медии.

Отправена е покана да предложат писмени становища до Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, Асоциацията по

европейска интеграция и права на човека, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Фондация „Програма Достъп до информация“, Асоциация „Телекомуникации“ и Българската асоциация за Европейско право.

Поканени са да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д.п.н. Нели Огнянова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Георги Димитров, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Бойко Рашков, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, адв. д-р Мария Петрова и адв. Мария Шаркова.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересовани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката: Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, Комисията за защита на личните данни, Комисията за регулиране на съобщенията, Съюза на юристите в България, Български хелзинкски комитет, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българската асоциация за европейско право, проф. д.п.н. Нели Огнянова, проф. д-р Георги Димитров и проф. д-р Дарина Зиновиева.

Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства е представило становище, в което посочва, че оспорените разпоредби на ЗЕС не са относими към дейностите и процедурите, които то наблюдава с цел защита правата и свободите на гражданите от неправомерно прилагане на специални разузнавателни средства.

Останалите конституирани заинтересовани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката, не са депозирали писмени становища и мнения по делото.

Представените по делото становища и правни мнения се разделят обобщено на две групи.

Първата група, която включва Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българската асоциация за европейско право, проф. д.п.н. Нели Огнянова и проф. д-р Георги Димитров, със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

В становището на Съюза на юристите в България се обосновава подробно разбирането, че неизпълнението на законите изисквания при

инициирането на законодателни промени нарушава конституционния принцип на правовата държава.

Българският хелзинкски комитет подкрепя изцяло основанията и мотивите на искането, като извежда на преден план разбирането, че е недопустимото със закон с ограничено по време действие да се произвеждат законодателни промени в разпоредби на други нормативни актове като ЗЕС, които промени ще продължат да се прилагат и след изтичане на периода, за който действа Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 година. Българският хелзинкски комитет приема, че доколкото ограниченията на правата са допустими единствено при съблюдаване принципа на пропорционалността, то конкретните ограничения в правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, са несъразмерни с преследваната цел, поради това, че се позволява достъп до данните на потребителите на електронни услуги за сравнително дълъг период от време, който реално, не е строго необходим и при това е неограничен за времето на извънредното положение, както и поради липсата на ефективен съдебен контрол.

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ поддържа, че предвидената с оспорената регулация в ЗЕС намеса в неприкосновеността на личния живот и в свободата и тайната на кореспонденцията не е пропорционална и необходима в едно демократично общество. Позовавайки се на практиката на Конституционния съд и възприетите в редица решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) критерии за баланс между отделните права, вкл. и защитата на личния живот на гражданите, Фондация „Български адвокати за правата на човека“ изразява виждането, че е необходимо да се прилага гъвкав подход при балансиране им. Споделят се и изложените от вносителя съображения за противоконституционност, свързани с неспазване на правилата на законодателния процес.

Според Българската асоциация за европейско право, атакуваните разпоредби противоречат на Конституцията и не са синхронизирани с актовете на Европейския съюз (ЕС) и юриспруденцията на Съда на Европейския съюз (СЕС). Обосновано е виждането, че наличието на легитимна цел (предпазването на живота и здравето на гражданите), като “основание за ограничаване на определени права на индивида за закрила на правата в обществото като цяло“ се възприема както в българското, така

и в правото на Европейския съюз и в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В становището се посочва, че за да гарантира, че достъпът на компетентните национални органи до запазените данни е ограничен до строго необходимото, националното право следва действително да определя условията, при които доставчиците на електронни съобщителни услуги са длъжни да предоставят този достъп, т. е. да урежда материалните и процесуалните условия за достъп. Поддържа се, че би могло да се приеме, че са налице обективни критерии за определяне на обстоятелствата и условията, при които на компетентните национални органи трябва да се предоставя достъп до данните на абонатите или на регистрираните ползватели – „а именно само по отношение на лицата, за които с категоричност са установени данни за наличие на заразна болест, за контакт с подобен вид лице и съответно поставянето им под карантина с разпореждане на съответните здравни власти“. Подчертава се, че за пълното спазване на тези условия от съществено значение е достъпът до запазените данни по принцип да се предоставя, освен в надлежно обосновани неотложни случаи, след предварителен или последващ контрол, осъществяван от юрисдикция или от независима административна структура, и решението на тази юрисдикция да се постановява след мотивирана молба на съответните органи, подадена в рамките на наказателни производства. От значение в случая е компетентните национални органи, на които е предоставен достъп до запазени данни, да уведомяват за това засегнатите лица, доколкото в тази насока същите са обвързани от Регламент 2016/679 за защита на личните данни, особено тогава, когато става въпрос за чувствителна информация, свързана със заболяване на лицето. В заключение в становището се посочва, че чл. 4 от Договора за Европейски съюз (ДЕС) и чл.1, параграф 3 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации не допускат национална правна уредба, задължаваща доставчик на електронна съобщителна мрежа и/или услуги да предоставя на службите за сигурност и разузнаване на държава членка „масиви с данни за съобщения“, които масиви предполагат предварително общо и неизбирателно събиране на въпросните данни.

Проф. д.п.н. Нели Огнянова привежда доводи за противоконституционност на оспорените разпоредби (чл. 32 и чл. 34 от Основния закон), и за несъответствие с практиката на Конституционния

съд, на Съда на ЕС и стандартите на Съвета на Европа. Прави се извод, че предвидената с атакуваните норми намеса в личния живот и тайната на кореспонденцията противоречи на Конституцията, тъй като е осъществена без необходимите гаранции, а достъпът на широк кръг лица до трафичните данни е твърде либерален. Поставя се акцент не само върху изключително широкия кръг евентуално засегнати лица и сравнително дългия половингодишен период от време, който при това не е ограничен за времето на извънредното положение, но и върху отсъствието на „истински ефективен“ съдебен контрол.

В правното мнение на проф. д-р Георги Димитров аргументирано се застъпва тезата, според която оспорените разпоредби като единно цяло не съответстват на принципа на пропорционалност, а намесата в правата на гражданите е неоправдана с оглед преследваната цел. Проследена е тенденцията в българското законодателство за поетапно разширяване обхвата на съхраняване и достъп до трафични данни и данни за местоположение, и за предвидените изключения от този режим и особени правила за обработка на трафични данни, като за съхраняването на данните са добавени и цели, различни от предотвратяване и разкриване на тежки престъпления. През 2016 г. е въведена възможност за достъп до данните по чл. 252б ЗЕС за нуждите на осъществяване на операции по издирване и спасяване на лица. Според проф. Г. Димитров запазването на трафични данни не е поначало неоправдано, то обаче следва да бъде в границите на поставена легитимна цел и при спазване на критерия за пропорционалност. Отбелязва се, че при действащата уредба няма ясни и обективни критерии, при наличието на които силовите органи могат да поискат незабавно информация за дадено лице, тъй като е достатъчно те бланкетно да изискат трафични данни за лицето от операторите и последните ще са длъжни да им ги предоставят. Органите на МВР нямат задължение при поискване за незабавен достъп да представят документи в подкрепа на искането (вид заболяване, от кого е диагностицирано и за какъв период от време, кога се е отклонило от определения болничен режим и пр.), дори в законовата уредба, която се оспорва липсва изискване това искане да съдържа пълно и изчерпателно обосноваване на фактите и обстоятелствата, а само правно основание. Посочва се, че общият шестмесечен срок за съхранение и достъп, относим и към оспорените разпоредби, е прекалено дълъг, не е ограничен единствено и само до периода на извънредно положение и изглежда

несъразмерен и надхвърлящ необходимото за постигане на дефинираната цел.

Втората група становища и мнения включва Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, Комисията за защита на личните данни и проф. д-р Дарина Зиновиева, които намират искането за неоснователно.

Министерският съвет излага аргументи, че лицата, които отказват да изпълнят или не изпълняват задължителната изолация или лечение, могат да допринесат за разпространение на заразна болест, а оттам и да застрашат живота и здравето на много хора, поради което легитимната цел, която се преследва с оспорваните норми, е пропорционална на правата, които се засягат с тях. Поддържа се още, че направените предложения за промени в ЗЕС между първо и второ четене са израз на правото на законодателна инициатива на народните представители и са напълно в съответствие с Конституцията.

Според министъра на правосъдието разпоредбата на чл. 251б, ал. 2, изречение трето ЗЕС отговаря на изискването за съразмерност и пропорционалност, защото предвижда, че данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС се съхраняват единствено за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето (ЗЗ), които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. Посочва се също, че неспазването на правилата на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) не може да бъде приравнено на конституционно нарушение.

В становището си министърът на вътрешните работи излага, че намесата, предвидена с оспорените разпоредби, е подчинена на легитимна цел от общ интерес, каквато представлява предотвратяването на разпространението на заразни болести сред населението и е съобразена с принципа за пропорционалност, предвид това, че на съхранение и достъп подлежат единствено данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС и засегнато ще се яви само лицето, чието поведение, изразяващо се в отказ или неизпълнение на наложена задължителна изолация и лечение, създава опасност не само за неговите живот и здраве, но и за живота и здравето на други граждани.

Министърът на здравеопазването поддържа, че съпоставката на защитаваната цел и приложеното средство по отношение на оспорените разпоредби, насочени само към информацията по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС за целите на принудителното изпълнение на мерките по задължителна

изолация и болнично лечение на лица по чл. 61 ЗЗ, които са отказали или не изпълняват тези предписания, налага извод за съответствие, необходимост и подходящност, включително и през призмата на критерия за съразмерност на ограничението. Във връзка с наведените от вносителя твърдения за нарушение на „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията“, министърът на здравеопазването поддържа, че в процеса на изготвяне, разглеждане и приемане на оспорените разпоредби са съобразени относимите за това правила на Конституцията и ПОДНС.

Според Висшия адвокатски съвет обстоятелството, че данните ще се събират единствено за лица, нарушили задължителната карантина или задължителното болнично лечение и при въведено изискване за последващо мотивиране от компетентните органи на причините за намесата, представлява достатъчна гаранция за защита на правата на гражданите срещу неправомерни посегателства. В становището се приема и че оспорената уредба кореспондира с първоначалните цели и обхват на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците.

Комисията за защита на личните данни приема, че доколкото оспорените разпоредбите се отнасят до определяне само на местонахождение, но не и до проследяване на контакти и сравняване на информация от други субекти на данни, то същите не противоречат на европейската практика за защита на личните данни.

Проф. д-р Дарина Зиновиева поддържа в представеното правно мнение, че оспорения нормен комплекс не е противоконституционен. Посочва, че чрез оспорваните разпоредби, разгледани в светлината и на относимите такива в ЗЗ, законодателят прецизно, в рамките на минималното навлизане в личния живот на физическото лице, е предвидил процесуален способ в производството по принудително изпълнение на административен акт, издаден на основание чл. 61 ЗЗ, когато адресатът му не го изпълнява доброволно.

Комисията за регулиране на съобщенията не изразява категорична позиция за съответствието на оспорените разпоредби на ЗЕС с Конституцията, и подкрепя всяка мярка, която е съобразена с конституционно признатите права и свободи на българските граждани и по-специално с конфиденциалността на електронните съобщения, като

частен случай на свободата и тайната на кореспонденцията по чл. 34, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

С § 41 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (загл. доп. - ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.), се правят допълнения в четири разпоредби на Закона за електронните съобщения, а именно чл. 251б, ал. 2, чл. 251в, ал. 2, чл. 251г, ал. 4 и чл. 251г¹, ал. 1, 3 и 4.

Към настоящия момент § 41 ПЗР на визирания по-горе закон е влязъл в сила (според § 52 ПЗР, § 41 влиза в сила от деня на обнародване на закона в ДВ - 24.03.2020 г.), като разпоредбите в него са инкорпорирани в съответните разпоредби от Закона за електронните съобщения – предмет на атакуване пред Конституционния съд, а именно: чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 5 (предишна ал. 4) относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“.

Посочените оспорвани законови разпоредби имат отношение към правната уредба на запазване на трафичните данни и достъпа до тях, съдържаща се в Закона за електронните съобщения, и следва да се разглеждат като единен нормен комплекс, въведен във връзка с пандемията от COVID-19, и свързан с нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и/или болнично лечение на лица по чл. 61 ЗЗ, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация и лечение.

Предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, съхраняват за срок от шест месеца данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност, които са необходими за конкретните цели, изброените в шест пункта в чл. 251б, ал. 1 ЗЕС. Тези трафични данни дават информация за това кой, кога, откъде и с кого е разменял електронни съобщения или е провеждал разговори по мобилен телефон. Достъпът до данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6, като част от трафичните данни, води до установяване на идентификатор на ползвани клетки, т. е. определяне на местоположението на дадено лице. Данните,

разкриващи съдържанието на пренасяните електронни съобщения – кореспонденцията и разговорите не са предмет на уредбата, свързана със запазването и достъпа до данни за трафика на електронни съобщения, а се регламентира от Закона за специалните разузнавателни средства.

Посредством достъпа до данни за трафика на електронни съобщения, предмет на конкретната обсъждана хипотеза, относно даден потребител, може да се разкрие неговото движение и контакти в течение на продължителен период от време – шестмесечен период, посочен в ал. 1 на чл. 251б ЗЕС и относим за всички законови хипотези, изброени в ал. 2 на чл. 251б ЗЕС.

Атакуваната промяна в чл. 251б, ал. 2, изречение 3 ЗЕС предвижда данните, съхранявани от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, необходими за установяване на идентификатор на ползваните клетки, освен за нуждите на националната сигурност, за предотвратяване, разкриване и разследване на тежки престъпления, в това число за целите на предотвратяване на тежки престъпления в рамките на оперативно-издирвателната дейност по реда на глава девета от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, и за осъществяване на операции по издирване и спасяване на лица в случаите по чл. 38, ал. 3 от Закона за защита при бедствия, да се съхраняват и за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 ЗЗ, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация или лечение.

Свързана с оспорваните допълнения в ЗЕС е изричната уредба в чл. 215 от ЗЗ (редакция – доп. ДВ, бр. 28 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г., изм. ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.) на така нар. принудително „довеждане” в местата за лечение или изолация. В чл. 215, ал. 2 ЗЗ се предвижда следното: „Лицата по ал. 1, отказали да се явят доброволно за изолация и лечение, както и лицата, които не изпълняват задължителната изолация, се довеждат принудително със съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи по искане на органите на държавния здравен контрол, на ръководителя на лечебното заведение за болнична помощ или на лекаря, насочил лицето за хоспитализация”.

В гласувания текст на § 41 ПЗР не е посочено, че мярката се отнася само за периода на извънредното положение, както изрично е установено в други разпоредби от приетия Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, с които се изменят други закони. Създадената за

органите на МВР правна възможност за получаване на незабавен достъп до данни за комуникационния трафик по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС не се преустановява автоматично с края на извънредното положение, а според § 51 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, се прилага „до отпадане на необходимостта от принудително изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват заповедта за задължителна изолация и лечение“.

Съгласно чл. 61 ЗЗ мерките за задължителна изолация и/или болнично лечение, във връзка с които е въведен незабавният достъп до трафични данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС, за изпълнение на принудително довеждане на лица, не са свързани само с епидемията от COVID-19. На задължителна изолация и болнично лечение подлежат не само заразноносителите и болни от COVID-19, но и от други тринадесет вида болести (холера, чума, вариола, жълта треска, вирусни хеморагични трески, дифтерия, коремен тиф, полиомиелит, бруцелоза, антракс, малария, тежък остър респираторен синдром и туберкулоза с бацилоотделяне). Обхватът на засегнатите от обсъжданата ограничителна мярка лица се разширява с разпоредбата на ал. 3 на същия член, която предвижда възможност министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да разпореди задължителна изолация и на заразноносителите и болни от болести, извън упоменатите в ал. 1 на чл. 61 ЗЗ.

Задължението за предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за съхранение на генерираните данни и достъпът до тях за срок от шест месеца се прилага към всички регистрирани абонати и ползватели на електронни съобщителни средства, а не само спрямо заразноносителите или болни от някое от инфекциозните заболявания по чл. 61 ЗЗ.

От значение по настоящото дело, включително и с оглед позоваването от сезирация субект и от предоставилите становища и правни мнения по делото, на релевантната правна уредба на Европейския съюз, е отчитането на ключови в материята на запазване на трафичните данни и достъпа до тях разбирания, поддържани в юриспруденцията на СЕС, и намерили израз в решенията на българския конституционен съд – Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г. и Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.

Според Решение на СЕС по дело C-293/12 Digital Rights Ireland (EU:C:2014:238), с което е обявена за невалидна 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, Директива 2006/24/ЕО не предвижда ясни и точни правила, определящи обхвата на намеса в основните права, закрепени в чл. 7 (право на зачитане на личния живот) и чл. 8 (право на защита на личните данни) от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС), както и че от тази директива произтича особено обширна и тежка за правния ред на Съюза намеса в посочените 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 решение на СЕС от 21 декември 2016 г. по съединени дела C-203/15 и C-698/15 Tele2 Sverige и Watson и др. (EU:C:2016:970) се споделят изцяло направените изводи в цитираната практика и линията на разсъждения относно запазването на лични данни и достъпа до тях в контекста на чл. 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации), както и на чл. 5, който гарантира конфиденциалността на съобщенията и свързания трафик на данни. Съгласно изречение първо и второ на чл. 15, параграф 1 от Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации „държавите членки могат да приемат законодателни мерки, за да ограничат обхвата на правата и задълженията, предвидени в член 5, член 6, член 8, параграф 1, 2, 3, и 4 и член 9 от настоящата директива, когато такова ограничаване представлява необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократично общество, за да гарантира национална сигурност (т.е. държавната сигурност), отбраната, обществената безопасност и превенцията, разследването, разкриването и преследването на криминални нарушения или неразрешено използване на електронна комуникационна система, както е посочено в член 13, параграф 1 от Директива [95/46]. В тази връзка, държавите членки могат, *inter alia*, да одобрят законодателни мерки, предвиждащи [запазването] на данни за ограничен период, оправдани на основанията, изложени в настоящия параграф.“

С обсъжданото решение СЕС дава ясни и категорични насоки относно тълкуването на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации в светлината на ХОПЕС. Съдът очертава условията, на които трябва да отговаря националната правна уредба, въвеждаща задължения за запазване на трафични данни, вкл. данни за местонахождение на дадено лице, за нуждите на националните органи. Според СЕС националната правна уредба следва да се основава на обективни критерии за определяне на обстоятелствата и условията, при които на компетентните национални органи трябва да се предоставя достъп до данните на абонатите или на регистрираните ползватели. Съгласно цитираното решение: „чл. 15, § 1 от Директива 2002/58, изменена с Директива 2009/136, във връзка с чл. 7, 8 и 11 и чл. 52, § 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която за целите на борбата с престъпността предвижда: - общо и неизбирателно запазване на всички данни от трафик и данни за местонахождение на всички абонати и регистрирани ползватели, - ... национална правна уредба, която регламентира защитата и сигурността на данни за трафик и за местонахождение, и по-специално достъпа на компетентни национални органи до запазените данни, като в рамките на борбата с престъпността не ограничава този достъп само до целите за борба с тежката престъпност , и - ... не го подчинява на предварителен контрол от юрисдикция или от независима административна структура...“.

Съдът изяснява, че чл. 15 от Директивата допуска държавите да въвеждат изключения от принципното задължение за гарантиране на поверителността на личните данни (гарантирани с чл. 5, 6 и 9), но тези изключения следва да се тълкуват стриктно, защото иначе дерогирането на това задължение може да се превърне в правило, като изпразни до голяма степен от смисъл принципа на поверителност. СЕС подчертава, че изключенията трябва да бъдат строго пропорционални на предвидената цел.

Принципните положения, възприети от СЕС по посоченото дело, са изрично потвърдени и в Решение на СЕС от 2 октомври 2018 г. по дело C-207/16 *Ministerio Fiscal* (EU:C:2018:788), както и в последните Решения на СЕС от 6 октомври 2020 г. по съединени дела C-511/18; C-512/18; C-520/18 *French Data Network et a.* (EU:C:2020:791) и по дело C-623/17 *Privacy International* (EU:C:2020:790).

Заслужава да се отбележи, че с решение от 13.05.2020 г., PL. ÚS 13/2020-103 Конституционният съд на Словашката република се е произнесъл по искане за преустановяване действието на разпоредби от словашкия Закон за електронните съобщения, приети за целите на борба с разпространението на пандемията от COVID-19. Приема, че атакуваните законови норми предвиждат общо и недиференцирано съхранение от доставчиците на далекосъобщителни услуги на данни за местоположение и идентификация, които при поискване се предоставят на Агенцията за обществено здравеопазване на Словашката република.

Конституционният съд на Словашката република подчертава, че „продължаващата пандемия изисква разгръщане на бързи и авангардни решения за защита на живота и здравето на населението, но в същото време следва да се гарантира, че бързите темпове, с които настъпват промените в този период, не водят до неволно ерозиране на върховенството на закона“.

Посочената практика на СЕС е свързана с конституционните стандарти, към които трябва да се придържа националният законодател. В практиката си българският Конституционен съд е имал възможност нееднократно да преценява напрежението между конкуриращи се основни права, основани на конституционно защитени ценности и интереси. Релевантно за настоящото дело е произнасянето на Конституционния съд по к. д № 8/2014 г., а след Решение № 2 от 12.03.2015 г. по делото, с което Съдът обявява за противоконституционни чл. 250а, чл. 250е, чл. 251 и чл. 251а от Закона за електронните съобщения – редакция ДВ, бр. 14/2015 г., посочвайки, че българският законодател съществено е разширил и надхвърлил изискванията на силно критикуваната в теорията и практиката Директива 2006/24/ЕО, към този момент вече обявена за невалидна с решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 08.04.2014 г. по съединени дела С-293 /12 и С-594/12, след което в чл. 251б и следващите ЗЕС (Нов ДВ., бр. 24 от 2015 г.) законодателят приема друга заместваща уредба.

В Решение № 2/2015 г. Съдът е посочил, че макар и въведен като средство за постигането на една легитимна цел от общ интерес, както за Европейския съюз, така и за всяка национална държава, за да бъде оценен като необходим, подходящ и съразмерен в условията на едно демократично общество, обсъжданият режим на събиране, запазване на данните от целия телекомуникационен трафик (общо и без повод) и достъпът до тях, безспорно представлява сериозна намеса в личния живот

на гражданите и следва да бъде уреден по начин, съобразен с най-високите възможни стандарти на сигурност, каквито оспорената правна регламентация като цяло не съдържа и затова не може да осигури.

Чрез предвидения с атакуваната уредба (свързана с чл. 61 и чл.215 ЗЗ), пряк и незабавен достъп до трафичните данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС, чиито оператори са длъжни да съхраняват в продължение на шест месеца, дори да не се разкрива съдържанието на комуникацията, е възможно да бъде събрана чувствителна информация за начина на живот, навиците, придвижването, интересите, политическите и други предпочитания на субекта на данни. Посредством филтриране и анализ на тези данни могат да бъдат изградени сравнително точни профили за консуматорските, културните и политическите предпочитания на отделния индивид или групи хора.

Тъй като въведеният с оспорения нормен комплекс в ЗЕС режим на запазване и достъп до трафични данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 по своя характер и същност представлява намеса в личното пространство на гражданите, то гарантираната в чл. 32, ал. 1 от Конституцията неприкосновеност на личния живот служи като критерий за оценка на конституционосъобразността на атакуваните разпоредби.

Традиционното разбиране за неприкосновеност на личния живот се свързва с правото на определена сфера на автономност на индивида, преди всичко в отношенията с публичната власт. От гледна точка на своя генезис и поради правната си природа неприкосновеността на личния живот принадлежи към първото поколение основни права, насочени към защитата на физическия и духовния интегритет на човешката личност и по-специално автономията, и частната сфера на индивида. Тази категория права се утвърждава във всички съвременни конституции и се ползва с изключително висока степен на правна защита, както в националните демократични правни системи, така и в международните и европейските системи за защита на основните права (Решение № 4/2006 г. по к. д. № 11/2005 г.).

Гарантираната от чл. 32, ал. 1 на Конституцията неприкосновеност обхваща разнообразни аспекти на личния живот като физически, емоционален и морален интегритет, личностно самоопределение, вкл. и „информационно самоопределение“, създаване и поддържане на взаимоотношения и контакти с други лица и пр. – своеобразен комплекс от ценности, които не се поддават на изчерпателно дефиниране и формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да

съществува преграда (Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.; Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.).

Правото на неприкосновеност на личния живот, уредено в чл. 32, ал. 1 от Конституцията включва и възможността на индивида да решава принципно самостоятелно кога и при какви граници да разкрива лична информация за живота си, както и правото на всяко лице автономно (лично) да реши доколко и пред кого да сподели факти от личния си живот.

Във всяко демократично общество неприкосновеността на личната сфера на индивида е ценност от най-висш конституционен порядък. Намесата на държавата в тази сфера не е изключена и един от начините за това е чрез законово предвидения достъп на полицията и органите за сигурност до данните за трафика на електронни съобщения. Посоченото с оспорения нормен комплекс натрупване на половингодишна база данни от комуникационен трафик (чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС) и възможен достъп до него в рамките на същия срок, макар и само за един вид данни – относно административните адреси на клетки на мобилна наземна електронна съобщителна мрежа, от които е генерирано или в които е терминирано повикване, позволява да се придобие информация за трайните, обичайни, инцидентни прояви на конкретното лице, а също и систематизиране по различни критерии на местата, които то посещава трайно, често, рядко или инцидентно. Проследяването на данните, които са необходими за установяване на идентификатор на ползваните клетки за един продължителен период от шест месеца, дава възможност за получилия информацията да формира представа за личните предпочитания на индивида, дори неговите склонности, увлечения и слабости, което е обективна предпоставка за съставянето на достатъчно подробен и ясен профил на личността не само без нейното изрично съгласие, но и без тя изобщо да има представа или дори да подозира, че това се случва в действителност (в този смисъл Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г.). Прекият и незабавен достъп до данните от комуникационен трафик по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС, дори да не разкрива съдържанието на комуникацията, представлява съществена намеса в неприкосновеността на личния живот, тъй като дава възможност за профилиране на засегнатото лице чрез систематизиране на данни за шест месеца, свързани с навиците му.

Тъй като частната сфера на индивида и публичната сфера на обществото не са абсолютно независими (Решение № 4/2006 г. по к. д. №

11/2005 г.), е необходимо да се припомни, че само по себе си събирането и запазването на данни от телекомуникационен трафик не представлява дейност, забранена от Конституцията или такава, която поначало следва да бъде отречена (Решение № 2/2015г. по к. д. № 8/2014г.).

Като установява каталога на основните права, Конституцията държи сметка, че правата на отделния човек „влизат в съприкосновение“ с правата на други индивиди. Утвърдено положение в съвременния конституционализъм, вкл. и българския, е, че не се допуска упражняването на основни права, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 2 от Конституцията). Противопоставянето „индивид - общество“, възприето в Основния закон, е в полза на принадлежността и зависимостта на отделната личност от обществото. Тъй като човекът е социално същество и неговото проявление намира израз именно в социума, то и претенцията за зачитане на личния живот автоматично се редуцира до степеня, в която индивидът сам постави личния си живот в контакт с обществения живот или в тясна връзка с други конституционно защитени интереси.

В своята практика Конституционният съд последователно поддържа, че правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно (Решение № 1/1998 г. по к. д. № 17/1997 г.; Решение № 13/2012 г. по к. д. № 6/2012 г.; Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г. и др.) и може да бъде ограничено по начин, съобразен с обстоятелствата. Източник на такива ограничения могат да са основните права на другите и защитените от Конституцията блага. Конституционният съд подчертава в Решение № 8/2019 г., че „ правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно и може, но само при спазване на изискванията на чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, да бъде ограничавано със закон, да преследва една или повече легитимни цели, и, което е съществено – ограничаването да е необходимо в демократичното общество. КЗПЧОС предвижда в чл. 8 (2) изчерпателен списък на целите, легитимиращи ограничаването на това право, като посочва *inter alia* защитата на правата и свободите на другите. Хартата на основните права на Европейския съюз е формулирана по-отворено и допуска ограничаване за цели от общ интерес, признати от ЕС, или ако ограниченията отговарят на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора, при спазване на принципа на пропорционалност (чл. 52 (1) ХОПЕС)“.

По настоящото дело целта на въведеното ограничение на правото на неприкосновеност на личния живот се установява чрез анализ на

нормативната уредба в Закона за здравето, към която препраща оспорената норма на чл. 251б, ал. 2, изречение трето ЗЕС.

В чл. 61 ЗЗ се дефинират няколко категории лица, които подлежат на задължителна изолация и/или болнично лечение. Алинея 1 на чл. 61 ЗЗ предвижда задължителна изолация и/или болнично лечение на заразноносителите и болни от изрично посочените заразни болести - холера, чума, вариола, жълта треска, вирусни хеморагични трески, дифтерия, кореман тиф, полиомиелит, бруцелоза, антракс, малария, тежък остър респираторен синдром, COVID-19 и туберкулоза с бацилоотделяне. В ал. 3 на чл. 61 ЗЗ е предвидена възможност министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да разпореди задължителна изолация и на заразноносителите и болни от болести извън упоменатите в ал. 1.

Посочените в чл. 61, ал. 1 ЗЗ инфекции имат различна характеристика според локализацията на причинителя (дихателни, чревни, трансмисивни и покривни инфекции), поради което е различен и начинът на тяхното предаване. Те се класифицират като заразни болести поради установен за всяка от тях: общ причинител, обща клинична картина с малки индивидуални различия, живото-застрашаващо състояние или дългогодишно (доживотно) инвалидизиране след преболедуване. Относно към изброените в чл. 61, ал. 1 ЗЗ болести е, че за част от тях не съществува адекватно лечение, насочено срещу причинителя, или липсва ваксина, която да предпазва от развитието на съответното заболяване, или и двете.

Общото между тях е, че заразноносителите и болните от някои от инфекциозните заболявания по чл. 61 ЗЗ, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация и/или болнично лечение, с поведението си застрашават живота и здравето на околните. Поради това съхраняването и осигуряването на възможност за достъп до данни, необходими за установяване на идентификатор на ползваните клетки, за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лицата по чл. 61 ЗЗ, представлява мярка насочена към опазване на човешкия живот и здраве и би могла да се приеме като съвместима и съответна (подходяща) за неотложни случаи, свързани с общественото здраве и сигурност.

Защитата на живота и здравето на населението безспорно е легитимна конституционна цел, която поначало оправдава ограничения на неприкосновеността на личния живот. Правото на живот, разбирано като

право на опазване на живота и здравето, е конституционно право от висш порядък и предпоставка за пълноценното упражняване на целия комплекс от основни права. В своята практика Конституционният съд му отрежда доминираща позиция, като приема, че то има приоритет по отношение на другите права, които за да бъде опазено, е допустимо да бъдат накърнени (Решение № 10/1995 г. по к. д. № 8/1995 г.).

Съдържанието на правото на живот е тясно свързано с естествената същност на човека и се изразява преди всичко във възможността той да съществува. То обаче има и качествено измерение – част от защитеното му съдържание е и възможността човек да съществува в отсъствие на болести и в оптимално физическо и душевно здраве (Решение № 14/1996 г. по к. д. № 15/1996 г.). Здравето като състояние на организма е предпоставка за самото съществуване на човека. Негативните здравословни промени могат да влияят в различна степен върху тази възможност. Оттам и връзката на правото на живот с правото на здраве (Решение № 10/1995 г. по к. д. № 8/1995 г.), уредено по специфичен начин в чл. 52, ал. 1 от Конституцията като право на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско обслужване (Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г.).

В модерната демократична държава публичната власт е длъжна не просто да се въздържа от посегателства върху човешкия живот и здраве, но и да се грижи за тях позитивно, вкл. като чрез ефективни правни мерки ги защитава срещу опасности от трети лица. Това задължение е функция от същността на основните права като обективни ценности на конституционния правов ред. В пространството на основните права се осъществява обмен на фундаментални за обществото и за отделния индивид ценности, които правят възможно функционирането и развитието на личността. В основните права са концентрирани конституционноправни стойностни решения, които укрепват закрилата на индивидуалната свобода на гражданите.

Като част от конституционния ценностен порядък, правото на живот и здраве и неприкосновеността на личния живот могат да влязат в конфликт помежду си и да формират полюсни двойки, които съдържат различни блага. Такава колизия възниква, когато лицата по чл. 61 ЗЗ се отклонят от задължителната изолация и/или болнично лечение, а задача на законодателя в тези случаи е да защити живота и здравето на населението, без да посяга върху ценностното ядро на правото на зачитане неприкосновеността на личния живот.

Способ за преодоляване на възникналото напрежение между правото на живот и здраве и неприкосновеността на личния живот се съдържа в уравнивяването и съгласуването между тях. От законодателя се очаква да държи сметка и да отчита съевременно динамично променящите се обществени отношения и чрез механизмите на демократичния законодателен процес да защити балансирано правата и свободите на всеки член на обществото (Решение № 7/2019 г. по к. д. № 7/2019 г.). Конституционният съд в своята практика подчертава, че водещ момент в балансирането на влизаци в конфликт основни права , според утвърденото от Основния закон, както и в практиката на Конституционния съд, на ЕСПЧ и на СЕС, е „началото на еднакво уважение на основните права“.

Методът на балансиране като способ за разрешаване на колизия между отделните основни права осигурява, че всеки от сблъскващите се интереси ще бъде признат на собствено основание. Чрез него правото е в състояние обосновано да следва промяната на икономическите и социални потребности и да гарантира минимални ограничения в цялостната система от ценности, на които се опират основните права (Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.). Пропорционалността и балансирането представляват единство – последната и най-съществена фаза от теста за пропорционалност, като аналитична съдебна процедура е балансирането в собствения смисъл.

Когато държавите предприемат законодателни мерки, за да ограничат обхвата на правата, следва да отчитат, че всяко ограничение трябва да е съобразено със същността на основните права и свободи и да представлява необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократичното общество, за да гарантира националната сигурност, отбрана, обществената безопасност и предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнение на наложени наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност или други важни цели от широк обществен интерес за Съюза или за държавите членки, и по-специално важен икономически или финансов интерес на Съюза или на държава членка, включително паричните, бюджетните и данъчните въпроси, общественото здраве, социалната сигурност (арг. от чл. 23 Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г., относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива

данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО). Защитата на основното право на неприкосновеност на личния живот изисква ограниченията за защита на личните данни да се въвеждат в границите на строго необходимото.

В Конституцията принципът на пропорционалността в контекста на ограничаването на основните права не е изрично прогласен, но се съдържа имплицитно в редица правни конструкции. Този принцип има широко приложение в съвременната правова държава и доминиращо значение за контрола върху публичната власт, осъществяван с мащаба на основните права. Прилага се като решаващ критерий за вида и обхвата на конституционно допустимите ограничения със закон, както и за определянето на конкретни граници при упражняване на основни права.

За законодателството принципът на пропорционалност е утвърден като необходим ориентир и мяра за съразмерност, когато се отнася за ограничаване на основни права. Постулатът за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския Конституционен съд с последователно развивано съдържание, като мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г., Решение № 1/2002 г. по к. д. № 17/2001 г., Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2/2011 г., Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г., Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение № 7/2019 г. по к. д. № 7/2019 г. и др.).

Възможността органите на МВР да имат достъп до трафични данни за местонахождение, събрани общо и неизбирателно за период от шест месеца, относима и към оспорената разпоредба на чл. 251б, ал. 2, изречение трето ЗЕС, във връзка с чл. 61 ЗЗ, се явява несъразмерна в контекста на обществените отношения, които регулира. Те по дефиниция са свързани с определен и ограничен период от време, който в общите случаи е значително по-кратък от общо предвидения шестмесечен срок, а именно: докато трае задължителната изолация и/или лечението на съответното лице (а тя се определя от различни здравни органи, извършили диагностициране и предписали съответен режим и лечение). В обсъжданата хипотеза, отнасяща се до инфекциозните болести и общественото здраве, за нуждите на принудителното “довеждане“ на отклонилите се от задължителна изолация или лечение, достъпът до данните на тези лица не следва да се обвързва с общия срок от шест месеца, а да се допуска само за времето от момента на налагане на болничното лечение и/или задължителната изолация занапред, до момента

на отпадане необходимостта от задължителна изолация, съответно до излекуване на болния, въз основа на представена от здравните органи надеждна, но в същото време и чувствителна информация за конкретното здравословно състояние на дадено лице, която не следва да става обществено достояние без негово съгласие.

Налице е непропорционален характер на предвидения от законодателя и относим към конкретната хипотеза, уредена от чл. 251б, ал. 2, изречение 3 ЗЕС, общ шестмесечен срок, приложим за всички случаи, налагащи запазване на трафични данни, независимо от вида на данните, специфичния кръг засегнати лица и независимо от особеностите на целите, за които тези данни се съхраняват. Дефинираната специална цел - принудителното изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лица по чл. 61 ЗЗ, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация и лечение, налага строго отграничаване както на лицата, спрямо които е приложима, така и определяне на необходим и подходящ срок, съобразен с особеностите на предвидените в чл. 61 ЗЗ случаи.

Неприемлив е законодателен подход, при който към обща регламентация се включва чрез препращане и такава, която има предмет, чието естество изисква самостоятелна, отделна уредба, предполагаща съобразяване с неговата специфика.

В случая общото и неизбирателно запазване на трафични данни по отношение на всички лица за срок от половин година, при неотчитане особеностите на конкретните медицински цели, засягащи само определен, ограничен кръг лица и постижими в срокове, далеч по-кратки от шест месеца, е конституционно нетърпимо, защото влиза в колизия с принципа на пропорционалност, като измерение на правовата държава – ефектът на ползата за приоритетно защитени интереси на обществото трябва да е пропорционален на негативните последици за статуса на субектите на ограничаваното право. Така определеният от законодателя срок се явява несъразмерно дълъг, а кръгът лица, чиито трафични данни подлежат на съхранение и достъп - прекалено обширен, чувствително надхвърлящи строго необходимото за постигане на изброените по-горе медицински цели.

Посредством достъпа до натрупаната в продължение на шест месеца база данни за лицата, ползващи електронни услуги, незабавно и без ясни нормативни критерии за съдържанието на мотивите за исканите данни, които в последствие се излагат пред съда, за оправомощените

структури на МВР се открива просторен информационен хоризонт, който им позволява не просто да локализируют лицето, което не изпълнява задължителна изолация и болнично лечение, но както беше посочено вече, да узнаят трайните, обичайните и инцидентните му прояви, а също и да систематизират по различни критерии местата, които посещава трайно, често, рядко или инцидентно, както и неговите контакти с други лица.

Незабавният достъп на органите на МВР до трафични данни в конкретната хипотеза, без изискване за представяне на доказателства за наложителност на принудително изпълнение на предписана от здравни органи задължителна изолация или лечение, както и отсъствието на нормативни изисквания към мотивите, обусловили искането, пречатства извършването на правилна преценка от съда, включително за законосъобразност и основателност, и би повлияло на ефективността на последващия съдебен контрол.

Всяко ограничаване на правата на гражданите трябва да бъде достатъчно точно, съответстващо на обстоятелствата за вмешателство и да осигурява силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба. Тоталното превантивно събиране на трафични данни за местоположение, без точни критерии за начало и край на предписани от здравните власти задължителни здравни мерки – задължителна изолация и лечение на определени заразни болести по чл. 61 ЗЗ на конкретни диагностицирани лица, за които се твърди, че не изпълняват тези предписания, представлява сериозно, непропорционално навлизане в правото на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни.

Включването в чл. 251б, ал. 2, изречение 3 ЗЕС на тази хипотеза, имаща своя специфична цел, посочена в чл. 215, във връзка с чл. 61 ЗЗ, наравно с другите две съществуващи законодателни разрешения, и подчиняването ѝ на общите правила в чл. 251б, ал. 1 ЗЕС, не отчита формулираната по-горе особеност. След като оспорваните допълнения в ЗЕС, макар и приети по повод възникнало извънредно положение и епидемична обстановка, се прилагат не само за периода на извънредното положение, а остават да действат постоянно, веднъж инкорпорирани в закона, е следвало да се съобрази спецификата на въведените ограничителни мерки, по повод инфекциозни заболявания, които се характеризират с начало, карантинен период, задължителна изолация и /или лечение и край, определени по строги правила чрез медицински дейности и документи, издавани от здравни органи за всеки отделен

случай. Единствено тези обстоятелства биха могли да служат за отправна точка при изработване на критерий за определяне на необходимия и подходящ период на достъп от органите на МВР до трафичните данни на съответните диагностицирани лица.

Правото на личен живот не се явява привилегия само за периоди, когато времената се характеризират с относително спокойствие и непротиворечивост, но и за такива - в условия на кризи, доколкото във всяка криза намесата трябва да бъде, като конституционен императив, пропорционална и строго необходима. Затова достъпът до трафични данни за местоположение за целите на противодействие на пандемията в атакувания нормен комплекс е уредена в несъответствие с Конституцията.

Предмет на искането пред Конституционният съд е и нормата на § 51 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците.

Същата съставлява неразделна част от атакувания нормен комплекс и няма самостоятелно значение, а и нейното съдържание е твърде неясно и не би могло да спомогне за ефективното прилагане, по изложените по-горе съображения, на § 41 от ПЗР на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., чиито текстове са станали част от съдържанието на Закона за електронните съобщения. Поради това тя не може да бъде преценявана по начин, различен от този, възприет за основната част на искането, и затова също се явява противоконституционна.

Конституционният съд намира, че изложените съображения дават основание да бъде обявен оспореният нормен комплекс в цялост за противоконституционен, като несъответен на чл. 32 от Конституцията, разглеждан и в контекста на относимото право на Европейския съюз, поради което не разглежда другите основания за противоконституционност, представени в искането на народните представители (в този смисъл Решение № 6/1997 г. по к. д. № 32/1996 г., Решение № 17/1997 г. по к. д. № 10/1997 г., Решение № 22/1998 г. по к. д. № 18/1998 г., Решение № 3/2012 г. по к. д. № 12/2011 г.).

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 5 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения (обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., последно изм. и доп., ДВ, бр. 69 от 4.08.2020 г.) и § 51 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., последно изм. и доп., ДВ, бр. 98 от 17.11.2020 г.

Решението е подписано с особено мнение от съдиите Паулина Панова и Анастас Анастасов.

Председател:

Борис Велчев