



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.com](mailto:arch@vas.com)

Изх. № 633

Дата 30.06.2020 г.

**ДО  
44-ТОТО НОРОДНО СЪБРАНИЕ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**НА ВНИМАНИЕТО НА:  
КОМИСИЯТА ПО ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ  
И ОБЩЕСТВЕН РЕД**

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ**

**КОМИСИЯТА ПО КУЛТУРАТА И МЕДИИТЕ**

## **СТ А Н О В И Щ Е**

**от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**  
представяван от председателя Ралица Негенцова

**Относно:**  
**Законопроект за изменение и допълнение на**  
**Закона за защита на личните данни, № 054-01-**  
**47/28.05.2020 г.**

## **УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

На 28 май 2020 г. в 44-тото Народно събрание е внесен Законопроект за допълнение на Закона за защита на личните данни. С него се предлагат редица нови правомощия на Комисията за защита на личните данни, на

председателя на Софийския районен съд и на неговите заместници, както и общ подход, който определя като дезинформация в интернет среда „публикация, която съдържа невярна информация, засягаща физически или юридически лица“.

Висшият адвокатски съвет счита, че така внесенят законопроект е противоконституционен и представлява груба намеса в свободата на информация и на свободата на словото изобщо, поради което следва да бъде отхвърлен. Аргументите ни за това са следните:

## **1. По избрания подход спрямо проблема с дезинформацията**

Във внесеня законопроект се възприема общ подход за дефиниране на термина дезинформация и за вменияване на държавата на правомощия, свързани с „осъществяването на надзор“ за дейност, свързана с „разпространяване на дезинформация в интернет среда чрез публикувани на собствения... интернет сайт, платформа, профили в социална мрежа или интернет блог“. Този подход е свързан с даване на повече правомощия на държавни органи по същество да цензурират интернет сайтове, онлайн платформи и дори профили в социалните мрежи, като тези правомощия са скрепени както с особен вид административна санкция, която обаче не е съпътствана със съдебен контрол, не се осъществява от компетентен по правилата на процесуалните закони съд, а представлява възможност за еднолично решение на председателя на Софийски районен съд самостоятелно в рамките на 72 часа да издава по свое усмотрение съдебно разпореждане, което влиза в сила с публикуването му и с него следва да се съобразят общ неопределен, но определяем кръг субекти, които са длъжни да „спрат достъпа“ до интернет страници, без възможност да обжалват, като те следва да следят за неговото издаване по свой почин. По същество този подход е противоконституционен, като противоречи пряко на чл. 40, ал. 2 от Конституцията.

Терминът „дезинформация“ е въведен от Европейската комисия през 2018 година по инициатива на работна група, свикана от еврокомисар г-жа Мария Габриел, като той се наложи като контрапункт на използвания по-рано термин „фалшиви новини“<sup>1</sup>. Неговото прецизиране се наложи от необходимостта за точна дефиниция на това явление, което без съмнение представлява нов тип заплаха за демократичния и правов ред, като го

---

<sup>1</sup> Вж. Съобщение относно европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн COM(2018) 236.

подкопава „отвътре“. Ето защо, Комисията възприе, че „под дезинформация“ се разбира доказуемо невярна или подвеждаща информация, която се създава, представя и разпространява с цел да се извлече икономическа изгода или съзнателно да се въведе в заблуждение обществеността, като последиците от това могат да бъдат в ущърб на обществения интерес. В ущърб на обществения интерес са заплахи за демократичните политически процеси и за процесите на формиране на политика, както и за общественото благо — като защита на здравето на гражданите на ЕС, защита на околната среда и сигурността. Съобщаването за грешки, сатирата и пародията, както и ясно разпознаваеми политически мотивирани новини и коментари не се смятат за дезинформация.“.

До този момент нито една държава членка не е въвела санкция за дезинформацията.

Вносителите дават свое легално понятие за термина дезинформация, според което „дезинформацията в интернет среда“ е разпространение чрез социални мрежи, интернет сайтове или по друг начин в интернет средата чрез интернет страници достъпни на територията на Република България, на публикация, която съдържа невярна информация, засягаща физически или юридически лица“. Така то се различава напълно от понятието, дадено от Европейската комисия, като наказуема и подлежаща на контрол ще е всяка „невярна информация засягаща физически или юридически лица“. От дефиницията са отпаднали специфичните, установени от Комисията цел, умисъл и специфични последици. По този начин държавата поставя монопол над истината, като оправомощава свои органи да посочват коя информация е „вярна“, без това обаче да е скрепено с възможност за защита пред съд, събиране на доказателства, при пълно отклонение на принципите на плурализма, прозрачността, пропорционалността и върховенството на правото, като съответно дава възможност всяка друга информация да бъде блокирана и цензурирана.

Подобни мерки противоречат както на чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 10 ЕКПЧ, на чл. 11 ХОПЕС, така и на чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията. По същество правото на изразяване се квалифицира като „негативно право“, тоест право, в чието упражняване държавата не бива да се меси. Докато правото на достъп до информация е „позитивно право“, тоест държавата трябва да създава позитивноправни предпоставки за неговото упражняване. Възможността за ограничаване на сайтове, които съдържат „невярна информация“ нарушава грубо този принцип, като освен това включва в своето съдържание и

разпространяване на невярна информация чрез социални мрежи, което е толкова широко и неясно, че всъщност може да обхване всичко.

В условията на информационното общество, в което са налице потоци от огромен обем от информация от всякакъв характер, чиято проверка често не само е изключително трудна, а направо невъзможна, защото следва да е скрепена с проверка на източници, факти, събития, изказвания и мнения от всички точки на света, подобно ограничаване на информацията е недопустимо. Единствено чрез дебат, плурализъм и достъп до многообразие от мнения и гледни точки, индивидът може да формира сам собствената си представа за света, като даването на контрол на държавата над достъпа до тази информация и съответно възможността ѝ за ограничаване, е цензура.

**2. По предложения чл. 25р, ал. 2 и 3, с които се вменяват правомощия, свързани с надзор над т.нар. „невярна информация относно физически и юридически лица“ на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) и Председателя на Софийски районен съд**

**2.1 По предложението за вменяване на правомощие на КЗЛД за осъществяване на надзор над съдържанието на интернет страниците и за вменяване на задължение за сваляне на съдържание**

Висшият адвокатски съвет счита за недопустимо, на който и да е административен орган, да му се дава правомощие да преценява кое е истина и кое не, без събиране на доказателства, без надлежен ред и без възможност за защита. Същевременно е недопустимо административната мярка да не бъде адресирана към засегнатите лица, а те да следва по свой почин да следят на сайта на регулатора, дали тяхна публикация не е обявена за дезинформация. Публикуването на сайта на Комисията за защита на личните данни на разпореждането на председателя на СРС не може да има правна стойност. Наред с това, установяването на достоверността на факти, мнения или оценки, изнесени в интернет страници, не може да бъде поверено на административен орган, защото той няма нито нужните компетенции, нито има разследващи и удостоверяващи функции по отношение на изнесените факти, като нито може да ги провери, а дори и да имаше подобен капацитет, единствено от компетенцията на съда е да се произнася за тяхната достоверност и то след като са събрани достатъчно доказателства и може да се направи обоснован и задълбочен анализ, за да бъде спазено правилото на чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Комисията за

защита на лични данни няма административния, човешкия и експертния ресурс да проверява цялото интернет пространство.

Правомощието на Комисията за защита на личните данни да взима решение, с което задължава лица да премахнат публикация на интернет сайт, на профил в социалната мрежа или онлайн платоформа е противоконституционно. Член 40 от Конституцията забранява цензурата. Според конституционната разпоредба на чл. 40, ал. 2 от Конституцията: *„Спирането и конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилie над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.“*

Дезинформацията не е едно от основанията, въз основа на които може да се предприеме действие по ограничаване на носители на информация, каквито безспорно са интернет сайтовете<sup>2</sup>. Дори и да може да се обсъди въпросът дали терминът „дезинформация“ в смисъла, въведен от Европейската комисия, а не използвания в настоящия законопроект, попада в обхвата на основанието „добри нрави“, то следва да се отбележи, че Конституционният съд изрично посочва, че ограничителните мерки в чл. 40, ал. 2 от Конституцията и „тяхното използване е предоставено единствено на съдебната власт, а приложението им следва да се уреди със закон съобразно със спецификата и компетентността на отделните органи на съдебната власт. Тъй като представляват акт на пряка намеса и отрицание на правото свободно да се изразява и разпространява мнение, в самата си същност и като непосредствен ефект - спиране и конфискация - те са израз на цензура и като такива, тяхното налагане е допустимо само като крайно средство. Самият принцип за забрана на цензурата изключва каквито и да са други средства за въздействие върху дейността на печата и другите средства за масова информация.“

Ето защо, вменияването на подобни компетенции на КЗЛД е поначало несъвместимо с Конституцията.

## **2.2. Законопроектът противоречи на правото на Европейския съюз и по-специално на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския**

---

<sup>2</sup> Подобно тълкуване е възприето и в трайната съдебна практика на ЕСПЧ – Вж. напр. *Ashby Donald and Others v. France*, no. 36769/08, § 34, 10 Януари 2013; *Delfi AS v. Estonia [GC]*, no. 64569/09, § 131, 16 Юни 2015 и др.

**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 и ще доведе до вътрешно противоречие със Закона за защита на личните данни.**

Предложението, направено в чл. 25п, ал. 1 КЗЛД, с което всички собственици на интернет сайтове, онлайн платформи, профили в социалните мрежи и онлайн блогове, следва да оповестят на видно място на интернет сайтовете, онлайн платформи, профили в социалните мрежи и онлайн блогове информация за себе си, в качеството си на администратори на лични данни създава вътрешно противоречие със самия Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД) и противоречи пряко на 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). Посочените лица нямат качество на администратори на лични данни и не следва да бъдат третираны като такива. Наред с това със законопроекта се разширява понятието „лични данни“ като включва данни на юридически лица, а това влиза в противоречие с чл. 4, т. 1 от Общия регламент относно защитата на данните и със съображение 14 от него, в което изрично е посочено, че регламентът не обхваща обработването на лични данни, които засягат юридически лица, и по-специално предприятия, установени като юридически лица, включително наименованието и правната форма на юридическото лице и данните за връзка на юридическото лице.

Законопроектът променя и изцяло дефиницията за администратор на лични данни, като по този начин противоречи на чл. 4, т. 7 от Общия регламент относно защитата на данните.

**2.3. По отношение на вменяването на правомощие на председателя на Софийски районен съд да издаде „съдебно разпореждане“ до „всички лица, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да спират достъпа до съответните интернет страници“**

Подобна мярка отново е противоконституционна, като противоречи както на принципите на справедлив съдебен процес, така и на законоустановеност на мярката, противоречи на принципите на процесуалното производство изобщо, на правото на защита, и по своето

същество представлява цензура. Това е така, защото въпреки че е наименуван „съдебно разпореждане“, актът ще се издава от лице, което макар и формално да е в системата на съдебната власт, ще действа като административен орган. Актът ще е адресиран до широк кръг субекти, като ще им бъде вменено задължение за предприемане на конкретни действия спрямо уличения за нарушител. Подобна възможност противоречи изцяло на правилото, че административнонаказателната отговорност е лична. Няма предвидена възможност собствениците на сайтове да предоставят доказателства за достоверността на изнесените от тях факти, няма предвидена възможност да бъдат надлежно уведомени и съответно да имат разумен и достатъчен срок по правилата на административния процес, защото по своето същество актовете на администрацията могат да се обжалват по реда на АПК пред административния орган и след това пред административен съд, за да защитят своите права. Така законопроекът не просто налага цензура, но не позволява и никаква възможност за защита срещу тази цензура. Буди недоумение изборът на председателя на Софийски районен съд като компетентния орган, който да издава подобен тип актове, които по съществува си административни.

### **3. Заключение**

Висшият адвокатски съвет идентифицира като сериозен проблем наличието на дезинформация, като това е проблем не просто за България, а за цялата съвременна информационна глобална мрежа. Действително, държавата следва да предприеме мерки за справянето с нея, но те следва да съответстват на единния европейски подход. Освен това трябва да са на най-напред позитивни, като например повишаване на медийната грамотност, насърчаване на спазването на етичния кодекс на българските медии, подкрепа за качествената журналистика като съществен елемент на демократичното общество, противодействие на заплахите от дезинформация, посредством стратегическа комуникация и др. Абсолютно недопустимо е въвеждане на цензура, която би имала за ефект не просто унищожаването на свободата на словото, а и на съвременния плуралистичен обществен дебат, на който се основава демокрацията.

Предложеният законопроект смесва необосновано „защита на лични данни“ и „дезинформация“. Лицата, които отговарят за защитата на личните данни на физически лица, посетители на даден сайт и лицата, които

отговарят за съдържанието, което се публикува на един сайт, платформа или социална мрежа не се припокриват.

Със законопроекта се нарушава Конституцията на Република България и общностното право, поради което Висшият адвокатски съвет счита, че законопроектът не следва да бъде подкрепен.

### **УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Висшият адвокатски съвет се надява, че направените в настоящето становище бележки и изразените разбирания ще бъдат полезни на законодателя и ще бъдат взети предвид при обсъждане на Закона за допълнение на Закона за защита на личните данни и той ще бъде отхвърлен в цялост в така представения му вид.

Висшият адвокатски съвет изразява готовност да участва в обсъждането на предложените текстове в хода на законодателния процес.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА