

РЕШЕНИЕ

№ 1636

гр. София, 15.03.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, X КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ,
в публично заседание на 15.03.2021 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Весела Цанкова

ЧЛЕНОВЕ: Красимира Милачкова

Елеонора Попова

при участието на секретаря Кристина Петрова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **2363** по описа за **2021** година докладвано от съдия Красимира Милачкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 58 от Изборния кодекс (ИК) във вр. чл.179-184 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Коалиция „Демократична България – Обединение» срещу съвместни Указания относно обработването и защитата на личните данни, приети на основание чл. 57, ал. 1, т. 49 от ИК от Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) с решение от заседание от 28.01.2021 г. и от Централната изборителна комисия (ЦИК) с решение по т. 4 от Протокол № 284 от 08.02.2021 година, в частта им:

- по раздел I «Общи положения», т.2 в частта относно администратори, обработващи лични данни и лица, които обработват лични данни в изборния процес по указания на администратора: „Правата и задълженията им по отношение на обработване на личните данни са ограничени, доколкото правата и задълженията им в изборния процес са изчерпателно и лимитативно изброени. Случаите, когато тези субекти обработват лични данни са изрично определени ИК /право на пряка видимост при установяване на резултатите от гласуването, право получаване на копие от секционния протокол и други/. При обработване на лични данни тези субекти не могат да излизат извън предвидените в ИК права и задължения“;

- по раздел II «Указания към администраторите на лични данни», т.9 в частта „Всички останали участници в изборния процес не могат да обработват лични данни чрез видео заснемане и/или разпространение поради несъвместимост на ролята им в

изборния процес с целта на обработване на лични данни чрез видеозаснемане в изборния процес. Функциите и ролите на тези участници изборния процес са изрично и лимитативно определени в ИК“.

Ответниците в писмени становища и в открито съдебно заседание излагат доводи за недопустимост, а по същество – неоснователност на жалбата.

След като обсъди доводите на страните и приетите по делото писмени доказателства, и като взе предвид определение № 3146/10.03.2021г. по адм. д. № 2733/21г. на Върховния административен съд (ВАС), IV отделение, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от лице с правен интерес от оспорването. С Указанията, предмет на настоящето производство, се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица. Иницирането и приемането са извършени в хода на подготовката за избори за Народно събрание, насрочени с Указ № 9/14.01.2021г. на президента на Републиката. Те са публикувани на общодостъпната интернет страница на ЦИК (на адрес: <https://www.cik.bg/>) в раздел, озаглавен «Избори за Народно събрание 2021». Поради това настоящият състав приема, че въпреки липсата на изрично отбелязване за това, процесните Указания са с еднократно правно действие – за парламентарните избори, насрочени за 04.04.2021г. Поради това следва да се приеме и, че Указанията са общ административен акт по определението на чл.65 АПК. Аналогичен извод се налага и предвид определения № 3146/10.03.2021г. по адм. д. № 2733/21г. и № 1839/12.02.2021г. по адм. д. № 1738/2021г. на ВАС, IV отделение, с които е прието, че спорът е подсъден на Административен съд София град. Съобразно тези определения и по аргумент за противното от чл.132, ал.2, т.1 АПК следва да се приеме, че Указанията нямат характера на подзаконов нормативен акт.

Те са издадени на основание чл.57, ал.1, т.49 ИК и в чл.58 ИК, озаглавен «Обжалване», липсва изрична уредба относно процесуалните правила за разглеждане на оспорването на решение от вида на процесното. Поради това и по арг. от чл.46, ал.2 от Закона за нормативните актове настоящият състав приема, че жалбата следва да бъде разгледана съобразно наличната уредба относно оспорването на решенията на ЦИК, посочени в чл.58, ал.1 ИК, а доколкото не противоречат на правилата, установени в последния, приложими са съответно и чл.179-184 АПК.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Мотивите за издаване на Указанията се съдържат отчасти в текста на същите и отчасти са обективирани в обсъждането, проведено на заседание на ЦИК на 08.02.2021г., протокол за което е приложен в преписката. Безпротиворечиви са мотивите, че указанията са изготвени въз основа на разпоредбите 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, по-нататък - ОРЗД), който е счетен за пряко приложим и задължителен в своята цялост. Посочено е в текста на Указанията, че мерките за неговото изпълнение се въвеждат със Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Отбелязано е и, че обработването на лични данни в изборния процес се извършва при спазване правилата на Регламент (ЕС) 2016/679 при отчитане спецификата на изборния процес и приложимото към него законодателство.

Съдът в настоящия състав не възприема това виждане и намира, че за него не е налице основание в приложимата нормативна уредба. Материалният обхват на ОРЗД е очертан в неговия чл.2 и в т.2, б.»а» от същия приложението на регламента е изрично изключено за обработването на лични данни в хода на дейности, които са извън приложното поле на правото на Съюза. Дейностите, в които последното е приложимо, са тези, в които Европейският съюз (ЕС) има компетентност. Те са изчерпателно изброени в Дял I «Категории и области на компетентност на Съюза» от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Компетентността на ЕС в различни области бива изключителна (относно митнически съюз; установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар; парична политика на държавите-членки, чиято парична единица е еврото; опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството; обща търговска политика), споделена (вътрешен пазар; социална политика, що се отнася до аспектите, определени в ДФЕС; икономическо, социално и териториално сближаване; селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси; околна среда; защита на потребителите; транспорт; трансевропейски мрежи; енергетика; пространство на свобода, сигурност и правосъдие; общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве, за аспектите, определени в ДФЕС), или да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки в области като опазване и подобряване на човешкото здраве; промишленост; култура; туризъм; образование, професионално обучение, младеж и спорт; гражданска защита; административно сътрудничество. Съюзът разполага с определена компетентност и в областите на научните изследвания, технологичното развитие и космическото пространство да предприема действия, сътрудничеството за развитие и хуманитарна помощ, както и икономическите и социалните политики и относно заетостта.

Под никаква форма правото на ЕС не е приложимо спрямо провеждането на национални избори – за членове на парламент или органи на местно самоуправление на държава – членка. Съответно, неговите институции не разполагат с компетентност в тази връзка. В частност, по силата на изричния текст на чл.2, т.2, б.»а» от ОРЗД, същият не е приложим спрямо нормативната уредба на изборите за Народно събрание, независимо от формата ѝ. Ето защо, Указанията се явяват лишени от правно основание.

По-специално във връзка с цитираните в текста им Насоки на Комисията относно прилагането на правото на Съюза в областта на защитата на данните в контекста на избори (Б., 12.9.2018, COM(2018) 638 final, достъпни на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=C.:52018DC0638&from=ES>) следва да се отбележи, че те са неотнормирани към актове от вида на процесния. Насоките представляват принос на Европейската комисия към срещата на лидерите в З. на 19—20 септември 2018 г. и се отнасят до изборите за Европейски парламент (последен абзац от въвеждащите бележки). Както е посочено и в заглавието им, насоките са относно прилагането на правото на Съюза. Без съмнение, правото на ЕС е с примат спрямо националното законодателство и се прилага пряко от държавите – членки. Тези принципи обаче се отнасят само до областите, в които ЕС разполага с компетентност, уредена в договорите. Това е така, тъй като с присъединяването си към ЕС съответната държава – членка се отказва от съответната част от суверенитета си, в която бива заместена съобразно правото на ЕС. Присъединяването се

осъществява с международен договор, надлежно ратифициран от законодателния орган. Поради това, недопустимо е сферата на приложение на правото на ЕС да бъде разширявана чрез актове и действия на административни органи, в случая – ЦИК и КЗЛД, независимо от формата, в която тези актове и действия са обективирани.

Националният законодател е поставил изискване за съблюдаване правилата на ОРЗД само към членовете на инициативни комитети, удостоверяващи подкрепата на избиратели за независим кандидат в съответния вид избор – чл.257, ал.3, чл.320, ал.3, чл.367, ал.3 и чл.416, ал.3 ИК и в хипотезата на експерименталното дистанционно електронно гласуване, уредено в § 145 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ИК (ДВ бр. 21/2019 г., в сила от 12.03.2019 г.), чиято ал.22 изисква при регистрация и при гласуване избирателят да се идентифицира електронно. По изложените по-горе съображения, не е налице основание за разширяване областта на приложение на ОРЗД при липса на изричен законодателен акт за това. Не е такъв акт Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като неговата цел, прогласена в чл.1, ал.3 ЗЗЛД е да осигури защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679, както и във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите по ал. 2. Изборите за национален парламент не попадат в нито една от двете посочени хипотези.

В тази връзка по-специално следва да бъде отчетено и обстоятелството, че Указанията са издадени в хода на подготовката на избори за Народно събрание. Съгласно чл.1, ал.1 и ал.2 от Конституцията, България е република с парламентарно управление, цялата държавна власт произтича от народа и тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. В този смисъл, изборът на народни представители обективира най-пряко непосредственото упражняване на властта от суверена. Ограничаването ѝ по съображения за прилагане на нормативен акт, за чието приемане същият суверен не е овластил под никаква форма органите, натоварени да го представляват, противоречи на самите основни начала на основния закон на страната.

Не може да бъде споделено и виждането, изразено в оспорените Указания, че участниците в изборния процес, извън средствата за масово осведомяване, фотографите, журналистите и видеооператорите на свободна практика, не могат да обработват лични данни чрез видеозаснемане и/ или разпространение поради несъвместимост на ролята им в изборния процес с целта на обработване на лични данни чрез видеозаснемане в изборния процес както и, че функциите и ролите на тези участници в изборния процес са изрично и лимитативно определени в ИК. Последният съдържа редица гаранции за прозрачност на дейността на органите, ангажирани с провеждането на избори, и участниците в този процес – като изискването за излъчване в цялост със звук и картина, в реално време в интернет чрез интернет страницата на ЦИК (чл.54, ал.1 ИК), присъствието на застъпници, представители на партии, коалиции или инициативни комитети, наблюдатели, членове на Обществения съвет и представители на средствата за масово осведомяване на заседанията ѝ (чл.53, ал.10 ИК), аналогично за районните и за общинските избирателни комисии. Тази прозрачност е сред основните принципи, върху които се осъществява упражняването на избирателното право и тя изключва стеснителното тълкуване на правомощията на участниците в процеса извън административните органи. Ето защо, не може да бъде възприето становището, че правата на тези

участници са лимитативно изброени. Правата на наблюдателите, застъпниците и представителите на партия, коалиция и инициативен комитет, регистрирали кандидати, уредени съответно в чл.114, 120, 126 ИК следва да се тълкуват в съответствие с основната им задача – да гарантират прозрачност на процеса и честни избори. В частност, гарантираното им право да присъстват имплицитно съдържа в себе си правото да разпространяват информация за възприетите от тях обстоятелства и доколкото не е налице изрично основание за забрана – и да използват технически средства за запис на наблюденията им. В тази връзка следва да се отбележи и, че аналогични дейности са разрешени за медиите, като с ал.5 на чл.25з ИК са изрично изключени посочените задължения по ОРЗД на фотографско или аудио-визуално произведение чрез заснемане на лице в хода на обществената му дейност или на обществено място. Без съмнение, участниците в изборния процес осъществяват обществена дейност, при това на обществено място. Доколкото не е налице друго легално определение, обществено е мястото, което е обществено достъпно и/ или предназначено за обществено ползване, без оглед на собствеността или правото на достъп, съгласно § 1а от Допълнителните разпоредби на Закона за здравето. Помещенията, в които се извършват дейностите от изборния процес, без съмнение са предназначени за обществено ползване, като законът изрично е посочил, че правото на достъп е ирелевантно. На свой ред, систематичното тълкуване на разпоредбите на ИК не разкрива основание дейности от обсъждания вид, извършвани на обществени места, да бъдат забранени за лица, чиято потенциална аудитория е значително по-ограничена в сравнение с професионалните медии.

В заключение, именно целите, обсъдени в процесните Указания - гарантиране на прозрачност, обективност, законосъобразност на изборния процес, равнопоставеност на субектите в него и осигуряване свободата на изразяване и правото на информация, обосновават и гарантират правото на участниците в процеса да извършват по своя преценка дейности, подходящи за тази цел, в това число, видеозаснемане и/ или разпространение.

По изложените съображения и като прецени законосъобразността на акта на основанията по чл.146 АПК, съдът в настоящия състав приема, че оспорените Указания са издадени в установената форма от компетентни органи. При това не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но Указанията се явяват в несъответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона и поради това следва да бъдат отменени в оспорената част.

С оглед изхода на делото

Така мотивиран, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ съвместни Указания относно обработването и защитата на личните данни, приети на основание чл. 57, ал. 1, т. 49 от Изборния кодекс от Комисията за защита на личните данни с решение от заседание от 28.01.2021 г. и от Централната избирателна комисия с решение по т. 4 от Протокол № 284 от 08.02.2021 година, в частта им:

- по раздел I «Общи положения», т.2 в частта относно администратори, обработващи лични данни и лица, които обработват лични данни в изборния процес по указания на администратора: „Правата и задълженията им по отношение на обработване на личните данни са ограничени, доколкото правата и задълженията им в изборния

процес са изчерпателно и лимитативно изброени. Случаите, когато тези субекти обработват лични данни са изрично определени ИК /право на пряка видимост при установяване на резултатите от гласуването, право получаване на копие от секционния протокол и други/. При обработване на лични данни тези субекти не могат да излизат извън предвидените в ИК права и задължения“;

- по раздел II «Указания към администраторите на лични данни», т.9 в частта „Всички останали участници в изборния процес не могат да обработват лични данни чрез видео заснемане и/или разпространение поради несъвместимост на ролята им в изборния процес с целта на обработване на лични данни чрез видеозаснемане в изборния процес. Функциите и ролите на тези участници изборния процес са изрично и лимитативно определени в ИК“.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Председател:

Членове: 1.

2.