



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

ДЕЛО КЪНЕВ И БЪЛГАРСКИЯТ ХЕЛЗИНКИ КОМИТЕТ С/У БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 45864/22)

РЕШЕНИЕ

Чл. 8 • Личен живот • Кореспонденция • Отказ на Държавната агенция за национална сигурност да разкрие дали е събирала разузнавателна информация за жалбоподателките, или е съхранявала такава информация в своите бази данни • Липса на ефективни гаранции, осигуряващи минимална степен на защита срещу произволно и незаконосъобразно обработване на данни от Агенцията • Намеса, която не е в съответствие с „закон“

Изготвено от Регистратурата. Не обвързва Съда.

СТРАСБУРГ

28 април 2026 г.

Настоящото решение ще придобие окончателен характер при условията, посочени в член 44, параграф 2 от Конвенцията. То може да претърпи редакционни промени.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	1
ФАКТИТЕ.....	2
I. ПРЕДИСТОРИЯ	2
II. ИСКАНЕ ДО АГЕНЦИЯТА ОТ ЮНИ 2021 Г.	2
A. Искането за информация и отговорът на Агенцията.....	2
B. Обжалване на отказа на Агенцията за разкриване на информация	4
1. Производство пред Административен съд София-град	4
(a) Ход на производството	4
(b) Решение на Административен съд София-град	5
2. Касационно производство пред Върховния административен съд.....	6
(a) Ход на производството	6
(b) Решение на Върховния административен съд.....	7
III. ИСКАНЕ ДО НАЦИОНАЛНОТО БЮРО	8
IV. ОБЖАЛВАНЕ НА ПРАВИЛОТО НА АГЕНЦИЯТА ЗА СЛУЖЕБНАТА ТАЙНА	
8	
V. ИСКАНЕ ДО АГЕНЦИЯТА ОТ ЮНИ 2023 Г.	9
A. Искането и отговорът на Агенцията	9
B. Обжалване на отказа на Агенцията да разкрие информация	10
1. Производство пред Административен съд София-град	10
2. Касационно производство пред Върховния административен съд.....	10
C. Повторно производство пред Агенцията.....	11
VI. ИСКАНЕ ЗА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ АГЕНТ	12
ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИКА	12
I. БЪЛГАРСКО национално ПРАВО И ПРАКТИКА.....	12
A. Закон за Държавната агенция за национална сигурност от 2007 г.	12
1. Агенцията, нейните задачи и правомощия	12
2. Информатори, вербувани от Агенцията	14
3. Лични данни, обработвани от Агенцията	14
(a) Достъп до лични данни, обработвани от Агенцията	15
(i) Относими законови разпоредби и правила.....	15
(ii) Съдебна практика на българските съдилища по тези разпоредби	16
(α) Дело от 2012 г.....	16
(β) Дело от 2014-2018 г.	16
(γ) Дело от 2021-2022 г.	17
(b) Контрол върху обработването на лични данни от Агенцията	17
4. Общ контрол върху дейността на Агенцията.....	17
(a) От Народното събрание	17
(b) От Министерския съвет	18
(c) От президента на републиката	18
B. Закон за специалните разузнавателни средства от 1997 г.	18

С.	Закон за защита на личните данни от 2002 г.....	20
1.	Обхват на приложение.....	20
(a)	<i>Ratione personae</i>	20
(b)	Приложение към обработването за целите на националната сигурност	20
2.	Право на достъп до лични данни и ограничения на това право.....	21
(a)	При обработване, попадащо в обхвата на GDPR	21
(b)	При обработване от органите за целите на полицейската и наказателната дейност	21
3.	Контролен орган.....	22
4.	Правни средства за защита.....	24
(a)	При обработване, попадащо в обхвата на GDPR	24
(b)	По отношение на обработване от органите за целите на полицейската и наказателната дейност	24
D.	Закон за защита на класифицираната информация от 2002 г.....	24
1.	Видове класифицирана информация.....	24
2.	Срокове за защита на класифицираната информация.....	25
3.	Достъп до класифицирана информация от адвокати и страни по дела.....	26
(a)	Относими разпоредби на Закона	26
(b)	Съдебна практика и практика на административните съдилища по чл. 39, ал. 3, т. 3 и чл. 39а от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.	27
E.	Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност от 2015 г.	28
II.	ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)	28
A.	Договор за Европейския съюз	28
B.	Договор за функционирането на Европейския съюз.....	28
C.	Харта на основните права на Европейския съюз.....	29
D.	Общ регламент за защита на данните	29
1.	Обхват на приложение <i>ratione materiae</i>	30
2.	Право на достъп до лични данни.....	31
3.	Ограничения на правото на достъп	31
4.	Надзорен орган	31
5.	Правни средства за защита.....	32
E.	Директива за полицейската и наказателната дейност	33
1.	Обхват на приложение <i>ratione materiae</i>	33
2.	Право на достъп до лични данни.....	33
3.	Ограничения на правото на достъп	34
4.	Непряко упражняване на правото на достъп.....	35
5.	Надзорен орган	37
6.	Правни средства за защита.....	38
III.	ИНСТРУМЕНТИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА.....	38
A.	Конвенция за защита на физическите лица при автоматизираната обработка на лични данни	38

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛОТО КЪНЕВ И БЪЛГАРСКИЯТ ХЕЛЗИНКСКИ КОМИТЕТ с/у БЪЛГАРИЯ

В. Допълнителен протокол към Конвенцията от 1981 г.	39
С. Модернизирана конвенция за защита на физическите лица при обработването на лични данни.....	41
1. Задължение за прилагане	41
2. Право на достъп и изключения от това право.....	41
3. Задължение за доказване на съответствие.....	41
4. Правомощия на контролните органи	42
5. Правни средства за защита.....	42
6. Прилагане на Протокола за изменение на предварително основание.....	43
IV. ДРУГИ относими МЕЖДУНАРОДНИ МАТЕРИАЛИ	43
А. Относими доклади	43
1. Доклад на Венецианската комисия	43
2. Доклади на Агенцията за основните права на ЕС.....	45
В. Относно решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа	48
ЗАКОНЪТ	49
I. твърдяно НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	49
А. Допустимост	49
1. Съвместимост <i>ratione materiae</i>	49
(a) Становищата на страните	49
(b) Оценката на Съда	49
2. Изчерпване на вътрешноправните средства за защита	52
(a) Становищата на страните	52
(b) Оценката на Съда	53
(i) Първи аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.....	53
(ii) Втори аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.....	53
(iii) Трети аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.....	54
(iv) Заключение	55
3. Заключение на Съда относно допустимостта на оплакването	55
В. По същество.....	55
1. Наличие на намеса в правата, защитени по член 8 от Конвенцията...55	
(a) Становищата на страните	55
(b) Оценката на Съда	56
2. Основания на намесата	57
(a) Становищата на страните	57
(b) Оценката на Съда	58
(i) Дали намесата е „в съответствие със закона“?.....	58
(α) Общи принципи	58
(β) Прилагане на тези принципи	61
– Обжалване на отказа на Агенцията да разкрие дали обработва данни, свързани с жалбоподателите	61

Решение по делото „Кънев и Българският хелзинкски комитет“ срещу България

– Контрол от Комисията за защита на личните данни.....	63
– Контрол от Националното бюро	64
– Контрол от специалната парламентарна комисия и от Народното събрание като цяло	65
– Контрол от Министерския съвет и президента на републиката	65
– Заключение.....	66
(ii) Цел и необходимост на намесата.....	66
(iii) Окончателно заключение	66
II. ТВЪРДЯНО ОБРАБОТВАНЕ НА ДАННИ ОТНОСНО ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ВЪЗГЛЕДИ, ПРИНАДЛЕЖНОСТ И ДЕЙНОСТИ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛИТЕ	66
A. Становищата на страните.....	67
B. Оценката на Съда.....	67
III. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ПОЛУЧАВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ	68
A. Становищата на страните.....	68
1. Правителството	68
2. Жалбоподателите	69
B. Оценката на Съда.....	69
IV. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 13 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	69
A. Становищата на страните.....	70
B. Оценката на Съда.....	70
V. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	70
A. Вреди.....	71
1. Претенциите на жалбоподателите и становището на Правителството.....	71
2. Оценката на Съда	71
B. Разходи и разноси	72
1. Претенциите на жалбоподателите и становището на Правителството.....	72
(a) Претенциите и документите, представени в тяхна подкрепа	72
(b) Становището на Правителството.....	73
2. Оценката на Съда	73
(a) Пошенски разходи.....	73
(b) Разноси в националните производства.....	74
(c) Адвокатски хонорари.....	74
(d) Обобщение	74
ПОРАДИ ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ.....	75
СЪВМЕСТНО ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИИТЕ ПАВЛИ И НИ РАЙФЕРТАЙ	76
.....	76

По делото Кънев и Български хелзински комитет с/у България,
Европейският съд по правата на човека (Трето отделение), заседаващ
в състав:

Йоанис Ктистакис, *председател*,
Петер Роосма,
Дариан Павли,
Уна Ни Райфърти,
Матея Джурович,
Василка Санчин, *съдии*,
Мира Райчева, *съдия ad hoc*,

и Милан Блашко, *секретар на секцията*,

Като взеха предвид:

жалбата (№ 45864/22) срещу Република България, подадена пред
Съда съгласно член 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и
основните свободи („Конвенцията“) от българския гражданин, г-н
Красимир Иванов Кънев, и сдружението със седалище в България,
Български хелзински комитет („жалбоподателите“), на 19 септември
2022 г.;

решението да се уведоми българското правителство
(„Правителството“) за жалбата;
становищата на страните;

решението на специалната комисия, съставена в рамките на Пета
секция на Съда, да разгледа искането на Правителството по член 44F,
параграф 2 от Правилата на Съда във връзка с представен от него
класифициран документ;

решението на председателя на секцията да освободи Диана Ковачева,
избраната съдия за България, от участие в разглеждането на делото,
както и последващото му решение да назначи Мира Райчева за *ad hoc*
съдия по делото; и

решението на камара на секцията да отхвърли искането на
жалбоподателите за отвод на Мира Райчева, назначената за съдия *ad hoc*
по делото;

След като се съвещава в закрито заседание на 27 януари и 17 март
2026 г.,

постановява следното решение, което е прието на последната
посочена дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. След официални разкрития за широкомащабно тайно наблюдение
на политици и на граждански активисти, извършвано, наред с други
органи, от българската Държавна агенция за национална сигурност
(„Агенцията“) през 2020–2021 г., двамата жалбоподатели – съответно
добре познато сдружение за защита на правата на човека и неговият
председател – питат Агенцията дали е събирала разузнавателна
информация за тях и дали е вербувала някой от членовете или
служителите на сдружението като информатори. Агенцията отказа да
разкрие такава информация и административните съдилища
потвърждават нейното решение.

2. Основният въпрос в делото е дали този отказ – разгледан на фона на твърденията за основателни подозрения, че Агенцията е злоупотребявала с широките си правомощия за наблюдение, и твърденията за липса на ефективен контрол върху начина, по който тя обработва данните, придобити в резултат на операциите ѝ – нарушава член 8 от Конвенцията.

ФАКТИТЕ

3. Първият жалбоподател, г-н Кънев, е роден през 1958 г. и живее в София. Вторият жалбоподател, Български хелзински комитет („Комитетът“), е сдружение, основано през 1992 г. със седалище в София. Към съответния момент г-н Кънев е председател на Комитета. И двамата жалбоподатели се представляват от г-жа А. Качаунова, адвокат, практикуваща в София.

4. Правителството се представлява от своя агент, г-жа И. Станчева-Чинова от Министерството на правосъдието.

I. ПРЕДИСТОРИЯ

5. В средата на 2021 г. тогавашният служебен министър на вътрешните работи – който в периода 2013–2018 г. е председател на Националното бюро за контрол върху специалните разузнавателни средства („Националното бюро“; за подробности относно този орган вж. делото *Екимджиев и други срещу България*, № 70078/12, §§ 14–16 и 108–24, 11 януари 2022 г.) – заявява публично, че няколко органа, включително Агенцията, са подслушвали тайно „почти денонощно“ комуникациите на много хора, сред които политици и граждански активисти, участвали в продължителна поредица от протести срещу предишното правителство и главния прокурор, проведени през втората половина на 2020 г. и началото на 2021 г. Въпреки че министърът заявява, че знае имената на хората, които са обект на това наблюдение, той не ги разкрива, с изключение на това на новия служебен министър-председател.

II. ИСКАНЕ ДО АГЕНЦИЯТА ОТ ЮНИ 2021 Г.

A. Искането за информация и отговорът на Агенцията

6. Пзовавайки се на разкритията, описани в параграф 5 по-горе, през юни 2021 г. г-н Кънев изпраща писмо до Агенцията с искане за информация относно това:

(а) дали е използвала „специални разузнавателни средства“ (за определението на този термин в българското законодателство вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 11) по отношение на него лично, на членове или служители на Комитета, или на адвокати, действащи от негово име; и

(б) дали са използвани методи или техники за събиране на разузнавателна информация по отношение на Комитета или някой от

неговите членове или служители, и дали някой от членовете или служителите на Комитета е вербуван като информатор през последните десет години или по-рано.

7. В края на юни 2021 г. Агенцията отговаря, че доколкото искането се отнася до „специални разузнавателни средства“, тази част от него трябва да бъде адресирана към Националното бюро. Обемът на информацията относно използването на такива средства и начинът, по който тя може да бъде получена, са определени в чл. 34ж от Закона за специалните разузнавателни средства от 1997 г. („Законът от 1997 г.“ – вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 130; вж. също параграф 82 (е) по-долу). Доколкото искането се отнася до други методи или техники за събиране на разузнавателна информация и набирането на информатори, то засяга наличието (или липсата) на данни в базите данни на Агенцията, достъпът до които се урежда от чл. 36, ал. 4 от Закона за Държавната агенция за национална сигурност от 2007 г. („Законът от 2007 г.“) и наредбата, издадени от председателя на Агенцията през 2009 г. (вж. параграфи 67-72 по-долу). Искането не отговаря на изискванията на наредбата, съгласно която такова искане (а) трябва да бъде подадено в офиса на Агенцията и (б) да съдържа точна информация за самоличността на лицето, което го подава.

8. В изменено искане, подадено до Агенцията в края на юни 2021 г., г-н Кънев попита дали в нейните бази данни се съдържа информация за (а) това дали са използвани способности и средства за събиране на разузнавателна информация по отношение на него или на Комитета, който той представлява, и (б) дали членове или служители на Комитета са вербувани като информатори на Агенцията през последните десет години или по-рано. Той се позова на член 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 67 по-долу).

9. В средата на юли 2021 г. Агенцията отговаря, че отказва да разкрие такава информация, позовавайки се на член 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. и съответната наредба (вж. параграфи 69-70 по-долу).

10. Агенцията посочва, че събира разузнавателна информация, като използва конкретни способности и средства, но също така „специални разузнавателни средства“ и частни лица, които сътрудничат с нея. Информацията за тези способности е класифицирана. Способите, които тя използва за събиране на разузнавателна информация, са определени в наредби на Министерски съвет, които също са класифицирани. Всички отговори на запитвания относно информацията, съхранявана в нейните бази данни, също са класифицирани. Единственият начин за получаване на информацията относно използването на „специални разузнавателни средства“ е по реда на чл. 34ж от Закона от 1997 г., като такива искания трябва да се отправят към Националното бюро (вж. параграфи 5 и 7 по-горе, както и параграф 82 (е) по-долу).

11. Доколкото искането се отнася до информация за членовете и персонала на Комитета, Законът от 2007 г. забранява на Агенцията да разкрива информация за трети лица, освен ако тези лица не са упълномощили лицето, което търси информацията, да го направи от тяхно име. Освен това, съгласно чл. 23, ал. 3 от същия закон, самоличността, личните данни и работата на информаторите на

Агенцията трябва да се пазят в тайна. Съгласно член 23, ал. 4 такава информация може да бъде предоставяна само на съдилищата или на прокуратурата във връзка с конкретно наказателно дело, в съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. (вж. параграф 61 по-долу), и само след като въпросните информатори са дали съгласието си за това.

В. Обжалване на отказа на Агенцията за разкриване на информация

1. Производство пред Административен съд София-град

(а) Ход на производството

12. Г-н Кънев, действащ както в лично качество, така и от името на Комитета, обжалва отказа на Агенцията да не разкрие търсената от него информация по реда на чл. 36, ал. 9 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 72 по-долу). Той се позовава и на няколко други закона, по-специално на Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграф 84 по-долу).

13. Той изтъква, че не цялата информация, съхранявана от Агенцията, представлява „държавна тайна“ или „служебна тайна“ (за определенията на тези термини в българското законодателство вж. параграфи 107–109 по-долу). Следователно е абсурдно и в противоречие с член 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 67 по-долу) – който закрепва правото на достъп до лични данни, обработвани от Агенцията – да се твърди, че всички отговори на запитвания относно информация в нейните бази данни са класифицирани. Освен това, съгласно съдебната практика на този съд, лицата, поставени под тайно наблюдение, трябва да бъдат уведомени за този факт след приключването на наблюдението, а както събирането, така и съхраняването на данни, получени по този начин, могат да представляват нарушение на Конвенцията. Не само физическите, но и юридическите лица могат да търсят такава информация, тъй като техните права по Конвенцията – по-специално правото на зачитане на „кореспонденцията“ – също могат да бъдат засегнати от тайно наблюдение. Такова наблюдение очевидно може да се използва за опазване на националната сигурност, но този термин лесно може да бъде тълкуван от властите по необосновано широк начин. Евентуална злоупотреба със системата за наблюдение би могла да наруши правото на зачитане на личния живот, както и правото му и това на Комитета на зачитане на кореспонденцията им. Трябва да се вземе предвид и контекстът, в който е отправено искането му: Съдът вече е констатирал, че системата за тайно наблюдение в България се използва прекомерно, а изявленията на служебния министър на вътрешните работи (вж. параграф 5 по-горе) са подновили опасенията на обществеността по този въпрос.

14. В жалбата си г-н Кънев също така моли Административен съд София-град да разпорежи на Агенцията да представи (а) заповедта, издадена от председателя на Агенцията (изисквана съгласно член 32 от

Закона от 2007 г. – вж. параграф 109 *in fine* по-долу), в която са изброени категориите информация, подлежащи на класифициране като „служебна тайна“, както и (b) всички лични данни за него, които се обработват от Агенцията. Според г-н Кънев съдът би могъл да разгледа решението на Агенцията по надлежен ред само ако разполагаше с тези доказателства.

15. В отговор на жалбата през октомври 2021 г. Агенцията представя заповед от май 2020 г., издадена от нейния председател, в която се изброяват категориите информация, съхранявана от Агенцията, която трябва да бъде класифицирана като „служебна тайна“. В точка 14 от приложението към тази заповед се посочва, че една от тези категории е „данни, получени в резултат на проверки в базите данни [на Агенцията], съдържащи класифицирана информация, в случай че тези данни не представляват държавна тайна“ (за определенията на термините „служебна тайна“ и „държавна тайна“ в българското право вижте параграфи 107-109 по-долу). Според Агенцията информацията, поискана от жалбоподателите, е правилно отказана, тъй като попада в обхвата на тази точка. Доколкото информацията се отнася до лични данни на други лица, тя не може да бъде разкрита, освен на органи, опазващи националната сигурност, на съдебните органи за целите на конкретно наказателно дело или на чуждестранни органи (ако това се изисква по силата на международен договор, по който България е страна).

16. Месец по-късно, през ноември 2021 г., г-н Кънев обжалва в отделно производство горепосочената точка 14 от приложението (вж. параграфи 32-39 по-долу).

17. Административният съд София-град не разпорежда на Агенцията да предостави данни, отнасящи се до г-н Кънев (както той иска – вж. параграф 14 (b) по-горе), и Агенцията не го направи.

18. В допълнителни писмени становища г-н Кънев изтъква по-специално, че отказът на Агенцията да разкрие търсената от него информация не е надлежно обоснован с позоваване на конкретни пречки за нейното разкриване. Той също така сочи, че по закон информацията, обозначена като „служебна тайна“, може да остане класифицирана само за шест месеца; Агенцията не е уточнила кога е започнал да тече този срок в неговия случай.

(b) Решение на Административен съд София-град

19. През ноември 2021 г. Административният съд София-град оставя жалбата без уважение. Той отбелязва, че чл. 15 (1) от Общия регламент за защита на данните (вж. параграфи 132 и 137 по-долу) урежда правото на достъп до лични данни, но че съгласно член 37а от Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграф 92 по-долу) това право може да бъде ограничено със закон. Законът, предвиждащ ограничението в конкретния случай, е чл.36, ал. 7 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 70 по-долу), в който са изброени пет основания, на които Агенцията може да откаже достъп до лични данни. Те включват опазването на „държавни тайни“ и „служебни тайни“, източниците на информация и тайните

методи и способности за нейното събиране. Информацията, която г-н Кънев иска, може да се разглежда като „служебна тайна“ по смисъла на точка 14 от приложението, посочено в параграф 15 по-горе (чиято законност съдът не може да преразгледа в рамките на това производство). В правомощията на Агенцията е да прецени дали разкриването на тази информация би могло да компрометира класифицирана информация или нейната работа по нея. Ето защо чл. 36, ал. 8 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 71 по-долу) изисква от Агенцията да посочи само правните основания за отказа си да разкрие такава информация. Доколкото искането се отнася до информатори на Агенцията, отказът е напълно обоснован, тъй като Агенцията може да разкрива такава информация само на други органи при ограничени обстоятелства (*реш. № 6820 от 19.11.2021 г. по адм. д. № 8299/2021 г., АС-София-град*).

2. Касационно производство пред Върховния административен съд

(а) Ход на производството

20. Г-н Кънев обжалва решението на Административен съд София-град, като отново действа както в лично качество, така и от името на Комитета.

21. Г-н Кънев твърди по-специално, че остава неясно защо информацията, която е поискал, трябва да се разглежда като „служебна тайна“. Личните данни не могат да бъдат класифицирана информация, тъй като това би обезсмислило законовото право на достъп до такива данни. Законът за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграфи 84-105 по-долу) закрепва безусловно право на субектите на данни да получат от администраторите на данни потвърждение дали личните им данни се обработват, както и информация за целите на тази обработка; Агенцията напълно е пренебрегнала този закон. Остава неясно също така на кое от петте основания, изброени в чл. 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 70 по-долу), Агенцията е обосновала отказа си да разкрие търсената от него информация. Г-н Кънев повтаря също така, че информацията, с гриф „служебна тайна“, може да остане класифицирана само за шест месеца и че Агенцията не е обяснила кога е започнал да тече този срок в неговия случай. Той продължава с аргумента, че с това, че не е разпоредил на Агенцията да предостави относимите обработвани от нея лични данни, и не е решил дали отказът за разкриване на тези данни е обоснован едва след като запознал с тях (вж. параграфи 14 (b) и 17 по-горе), Административен съд София-град е нарушил процесуалните правила. Накрая г-н Кънев се позовава на практиката на Съда по член 8 от Конвенцията, свързана със защитата на личните данни (включително обработването на такива данни от службите за сигурност) и с тайното наблюдение.

22. В края на юни 2022 г. г-н Кънев иска от Върховния административен съд да спре производството до произнасяне по жалбата му срещу точка 14 от приложението, споменато в параграф 15 по-горе. Към този момент това производство е висящо пред състав от петима съдии на същия съд (вж. параграфи 33-34 по-долу).

(b) Решение на Върховния административен съд

23. В окончателно решение от 6 юли 2022 г. (*реш. № 6724 от 06.07.2022 г. по адм. д. № 2157/2022 г., ВАС, V о.*) Върховният административен съд потвърждава решението на Административен съд София-град.

24. Той констатира, че пропускът на съда да разпорежи на Агенцията да предостави информацията, поискана от г-н Кънев (вж. параграфи 14 (b) и 17 по-горе), е в пълно съответствие с процесуалните правила, тъй като цялото дело се отнася именно до въпроса дали тази информация трябва да бъде разкрита – докато г-н Кънев всъщност иска да постигне нейното разкриване чрез това искане за доказателства. Всичко, което се изисква от съдилищата в производството по обжалване на отказа на Агенцията да разкрие такава информация, е да преценят дали този отказ е законосъобразен.

25. Върховният административен съд отбелязва, че Агенцията може да обработва лични данни при изпълнението на своите законоустановени задачи по обработване на информация (вж. параграф 60 по-долу). Законът от 2007 г. не дава определение на „лични данни“, но определението на термина може да бъде намерено в член 4 (1) от Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни („Общ регламент за защита на данните“ – „GDPR“) (вж. параграфи 132-133 по-долу). Съгласно член 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 67 по-долу) всеки може да поиска достъп до лични данни, които се отнасят до него и се обработват в базите данни на Агенцията без негово знание. Искането на г-н Кънев към Агенцията обаче всъщност се отнася до методите ѝ за събиране на разузнавателна информация, а не до лични данни, събрани от нея. Както Агенцията е посочила в отговора си до г-н Кънев, информацията за тези методи е класифицирана и затова Агенцията правилно е отказала да я разкрие. Що се отнася конкретно до „специалните разузнавателни средства“, единственият орган, който може да разкрие дали такива средства са използвани, е Националното бюро (вж. параграф 5 по-горе и параграф 82 (d) по-долу). Предвид факта, че г-н Кънев е имал възможност сам да се обърне към Бюрото, отказът на Агенцията да разкрие информация не може да се разглежда като нарушение на член 8 от Конвенцията.

26. Според Върховния административен съд е правилно Агенцията да не разкрива кои лица е вербувала като информатори. Съгласно чл. 23, ал. 3, точка 3 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 61 по-долу) самоличността и личните данни на лицата, които сътрудничат на Агенцията, трябва да останат в тайна. Те могат да бъдат разкрити единствено пред органите за национална сигурност или съдебните органи във връзка с конкретно наказателно дело.

27. Накрая съдът констатира, че няма основание за спиране на производството в очакване на произнасяне по жалбата на г-н Кънев срещу точка 14 от приложението, посочено в параграф 15 по-горе (вж. също параграфи 32-39 по-долу). Това решение не може да засегне законността на отказа на Агенцията да разкрие търсената от него

информация, тъй като самата Агенция не се е позовала на тази разпоредба при отхвърлянето на искането му; само първата инстанция се е позовала на нея, а това е грешка – която обаче не е засегнала общата правилност на решението на първата инстанция.

III. ИСКАНЕ ДО НАЦИОНАЛНОТО БЮРО

28. През юни 2021 г., едновременно с искането си за информация до Агенцията (вж. параграф 6 по-горе), г-н Кънев подава запитване до Националното бюро, в което пита дали през последните десет години са били използвани „специални разузнавателни средства“ по отношение на него лично, на членове или служители на Комитета, или на адвокати, действащи от негово име.

29. В средата на юни 2021 г. Националното бюро разпорежда на г-н Кънев да коригира искането си, като посочи единния си граждански номер и адреса си. То също така го уведомява, че може да провери дали са били използвани „специални разузнавателни средства“ по отношение на членове, персонал или адвокати на Комитета, само ако всяко от засегнатите лица поиска такава информация във връзка със себе си. Освен това, съгласно разпоредбите на чл. 34 ж от Закона от 1997 г. (вж. параграф 82 (е) по-долу), Бюрото информира лицата, че по отношение на тях са били използвани „специални разузнавателни средства“, само ако това е извършвано незаконосъобразно.

30. В края на юни 2021 г. г-н Кънев коригира своето искане в съответствие с тези указания.

31. В началото на юли 2021 г. Националното бюро изпраща писма до петте органа, оправомощени съгласно българското законодателство да използват „специални разузнавателни средства“ (вж. параграф 82 (с) по-долу), като ги пита дали са прилагали такива по отношение на г-н Кънев. Три от тези органи – Военното разузнаване към Министерството на отбраната, Държавната агенция „Разузнаване“ и Министерството на вътрешните работи – отговарят отрицателно. Отговорите на другите две институции – Агенцията и Държавна агенция „Технически операции“ – са класифицирани. След като разглежда всички тези отговори, на 3 август 2021 г. Бюрото уведомява г-н Кънев, че проучването му не е показало, че срещу него са използвани незаконно „специални разузнавателни средства“.

IV. ОБЖАЛВАНЕ НА ПРАВИЛОТО НА АГЕНЦИЯТА ЗА СЛУЖЕБНАТА ТАЙНА

32. През ноември 2021 г. г-н Кънев, действащ изцяло в лично качество, иска от Върховния административен съд или да обяви точка 14 от приложението, споменато в параграф 15 по-горе, за нищожна, или да я отмени, на основание че (а) тя не е надлежно публикувана, (б) излиза извън обхвата на законоустановените делегирани правомощия и е твърде широка, и (с) нарушава член 8 от Конвенцията.

33. През юни 2022 г. тричленен състав на същия съд уважава жалбата, като постановява, че приложението, което разглежда като нормативен

акт, не е публикувано и че процедурата за неговото приемане не е надлежно спазена (*реш. № 6191 от 22.06.2022 г. по адм. д. № 12238/2021 г., ВАС, VI о.*).

34. Вследствие на обжалване от страна на Агенцията през декември 2022 г. петчленен състав на същия съд отменя това решение и връща делото на друг тричленен състав. Той постановява, че първоначалният тричленен състав некоректно е разгледал заповедта като нормативен акт; тя е по-скоро вътрешен акт на Агенцията, което означава, че правилата, уреждащи приемането и публикуването на нормативни актове, не се прилагат към нея (*реш. № 11947 от 21.12.2022 г. по адм. д. № 7413/2022 г., ВАС, петчленна състав*).

35. През януари 2023 г. новият състав от трима съдии препраща делото на Административен съд София-град, като се мотивира, че именно този съд (а не Върховният административен съд) е компетентен по същество да разгледа жалба, насочена срещу документ, който представлява вътрешен акт на Агенцията (*реш. № 544 от 17.01.2023 г. по адм. д. № 11878/2022 г., ВАС, I о.*).

36. През юни 2023 г. тричленен състав на Административен съд София-град оставя жалбата без уважение, като констатира, че видовете информация, посочени в точка 14, са правилно определени като „служебна тайна“ (*реш. № 3623 от 02.06.2023 г. по адм. д. № 620/2023 г., АдмС-София-град*).

37. Г-н Кънев обжалва това решение и през декември 2023 г. Върховният административен съд го отменя и връща делото на Административен съд София-град, на основание, че съгласно процесуалните правила той е трябвало да разгледа искането в състав от един, а не в състав от трима съдии (*реш. № 13059 от 28.12.2023 г. по адм. д. № 7313/2023 г., ВАС, V о.*).

38. През март 2024 г. Административен съд София-град, заседаващ в състав от един съдия, оставя жалбата без уважение, посочвайки същите мотиви като по-рано (*реш. № 1830 от 20.03.2024 г. по адм. д. № 90/2024 г., АдмС-София-град*).

39. Г-н Кънев обжалва пред Върховния административен съд. На 24 юни 2025 г. съдът отхвърля жалбата, като се съгласява с мотивите, изложени от предходната инстанция (*реш. № 6883 от 24.06.2025 г. по адм. д. № 4426/2024 г., ВАС, V о.*).

V. ИСКАНЕ ДО АГЕНЦИЯТА ОТ ЮНИ 2023 Г.

A. Искането и отговорът на Агенцията

40. В средата на юни 2023 г. г-н Кънев отново иска от Агенцията да го информира дали в нейните бази данни се съдържа информация за това дали той лично или Комитетът (от чието име той също действа) са били обект на събиране на разузнавателна информация, както и дали през последните десет години или по-рано членове или служители на Комитета са вербувани от Агенцията.

41. В края на юни 2023 г. Агенцията отново отказва да разкрие търсената от г-н Кънев информация, като отново се позова на член 36,

ал. 7 от Закона от 2007 г. и на съответната наредба (вж. параграфи 69-70 по-долу). Тя изтъкна почти същите основания, както тези, които посочва през юли 2021 г. (вж. параграфи 10-11 по-горе), и добавя, че съгласно точка 5 от част II на приложение 1 към Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. (вж. параграфи 106 и 108 по-долу), информацията, която би могла да доведе до идентифицирането на информатори на службите за сигурност, представлява „държавна тайна“.

В. Обжалване на отказа на Агенцията да разкрие информация

1. Производство пред Административен съд София-град

42. Г-н Кънев, действащ както в лично качество, така и от името на Комитета, обжалва новото решение на Агенцията да не предостави търсената от него информация на основание член 36, ал. 9 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 72 по-долу).

43. През януари 2024 г. Административният съд София-град отменя решението на Агенцията. Той постановява, че доколкото искането на г-н Кънев засяга други лица (членове или служители на Комитета), то е нередовно, тъй като той не е посочил имената на засегнатите лица, нито е представил пълномощно да търси информация от тяхно име. Лице може да поиска достъп само за собствените си лични данни. Като разглежда искането по същество, вместо да го върне на г-н Кънев за поправка, Агенцията нарушава процесуалните правила. Останалата част от решението ѝ също е в противоречие с тези правила, тъй като Агенцията не е изложила фактите, обосноваващи отказа ѝ да разкрие информация, а само е цитирала съответните правни разпоредби. Освен това тя не е взела предвид решението си по отношение на искането на г-н Кънев от юни 2021 г. (вж. параграфи 9-11 по-горе); това решение, което е окончателно след неуспешното обжалване срещу него, по правило изключва ново решение по същия въпрос. Следователно въпросът трябва да бъде върнат на Агенцията с указания (а) да разпорежи на г-н Кънев да коригира искането си, доколкото то се отнася до трети лица, (б) да вземе предвид по-ранното си решение и (с) да посочи подходящи мотиви за решението си (*реш. № 136 от 05.01.2024 г. по адм. д. № 7471/2023 г., АдмС-София-град*).

2. Касационно производство пред Върховния административен съд

44. Агенцията обжалва решението на Административен съд София-град.

45. В окончателно решение от 16 юли 2024 г. (*реш. № 8858 от 16.07.2024 г. по адм. д. № 2605/2024 г., ВАС, V о.*), Върховният административен съд частично потвърждава решението на по-нисшата инстанция.

46. Той постановява, че първата инстанция правилно е констатирала, че доколкото искането на г-н Кънев засяга други лица, то е нередовно, тъй като г-н Кънев нито сочи имената на тези лица, нито представя доказателства за правомощията си да търси информация от тяхно име.

Първата инстанция също така правилно е констатирала, че Агенцията е пренебрегнала окончателното си решение по искането на жалбоподателите от юни 2021 г. (вж. параграфи 9-11 по-горе).

47. Първоинстанционният съд обаче е допуснал грешка, като отбелязал като проблем, че Агенцията не е изложила фактите, обосноваващи отказа ѝ да разкрие информация. От разпоредбите на член 36, ал. 8 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 71 по-долу) става ясно, че Агенцията няма задължение да направи това. Оттук следва, че преписката действително трябва да бъде върната на Агенцията, но без указания тя да изложи каквито и да било мотиви по фактическите въпроси.

С. Повторно производство пред Агенцията

48. След като получава горепосочените съдебни решения, в началото на август 2024 г. Агенцията кани г-н Кънев да коригира своето искане, доколкото то се отнася до други лица, като посочи имената на тези лица и представи пълномощно да търси информация от тяхно име.

49. В отговор г-н Кънев призовава Агенцията незабавно да се съобрази със съдебните решения и да разкрие дали в нейните бази данни се съдържа информация, че по отношение на него лично са използвани методи и способности за събиране на разузнавателна информация. Що се отнася до запитването му относно дейностите по събиране на разузнавателна информация, насочени към Комитета, той нито е искал от Агенцията да разкрие информация за трети лица, нито е претендирал да действа от името на трети лица; искането му засяга единствено информация, свързана със самия Комитет. Следователно нямало какво да се коригира и Агенцията просто трябвало да отговори на искането и да разкрие поисканата информация за Комитета.

50. В решение от 22 август 2024 г. Агенцията повтаря, че по закон ѝ е забранено да разкрива информация на дадено лице за трети лица, освен ако те не са упълномощили надлежно лицето, което търси информацията, да го направи от тяхно име; тя също така посочва, че това е потвърдено от съдилищата, които са разгледали първия ѝ отказ. Тъй като г-н Кънев не е коригирал тази част от искането си (частта, отнасяща се до членовете или персонала на Комитета), това искане трябва да се разглежда като нередовно и неподлежащо на разглеждане. Доколкото искането се отнася до самия г-н Кънев, то не може да бъде разглеждано по отношение на периода, предшестваш по-ранното му искане (подадено през юни 2021 г. – вж. параграф 8 по-горе), тъй като по закон публичният орган не може да разглежда повторно въпрос, по който вече е взел окончателно решение, а през юли 2021 г. Агенцията вече е взела решение (по-късно потвърдено от съдилищата) в отговор на това по-ранно искане (вж. параграфи 9-11 и 12-27 по-горе). По отношение на периода между юни 2021 г. и юни 2023 г., за който няма пречка за разглеждане на повторното искане, Агенцията не уважава искането, като сочи същите мотиви, почти дословно, които е изложила в отговор на искането от юни 2021 г. (вж. параграф 10 по-горе). Тя също така отбелязва (както вече е направила през юни 2023 г. — вж. параграф

41 по-горе), че съгласно точка 5 от част II на приложение 1 към Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. (вж. параграфи 106 и 108 по-долу) информацията, която би могла да доведе до идентифицирането на информатори на службите за сигурност, представлява „държавна тайна“.

51. Г-н Кънев и Комитетът очевидно не са обжалвали това ново решение на Агенцията.

VI. ИСКАНЕ ЗА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ АГЕНТ

52. През октомври 2023 г. правителственият агент, отговарящ за настоящото дело, пита Агенцията дали е събирала данни за жалбоподателите. В отговора си от 26 октомври 2023 г. Агенцията заявява, че е обработвала данни за жалбоподателите във връзка с няколко искания за достъп до информация, които те са подали, и свързаните с тях съдебни производства, включително тези по настоящото дело. Тя обаче не може да разкрие дали някой е бил от оперативен интерес за нея, тъй като този вид информация – включително информацията относно използването на „специални разузнавателни средства“ – е класифицирана, а разкриването ѝ пред засегнатото лице би могло да застраши националната сигурност. Ето защо законодателят е предвидил в член 34 ж от Закона от 1997 г. (вж. параграф 82 (е) по-долу) разкриването на информация за използването на „специални разузнавателни средства“ по отношение на дадено лице, само ако това използване е незаконосъобразно, а не обща възможност за проверка дали такива средства са използвани по отношение на това лице. Информация за сътрудниците на Агенцията също не може да бъде разкрита поради причините, посочени в отговора на запитванията на г-н Кънев (вж. параграфи 11 и 41 *in fine* по-горе).

ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИКА

I. БЪЛГАРСКО НАЦИОНАЛНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A. Закон за Държавната агенция за национална сигурност от 2007 г.

1. Агенцията, нейните задачи и правомощия

53. Законът за Държавната агенция за национална сигурност от 2007 г. („Законът от 2007 г.“) – с който е създадена Агенцията и са определени нейните задачи и правомощия – е приет през декември 2007 г. и влиза в сила през януари 2008 г.

54. Агенцията е под прекия контрол на Министерския съвет (член 2, ал. 1). Нейният председател се назначава от президента на републиката след номинация от Министерския съвет, а двамата му заместници се назначават от Министерския съвет (член 8, ал. 1 и 2). Основните задачи на Агенцията са (а) да опазва националната сигурност от „посегателства, насочени срещу националните интереси, независимостта и суверенитета на Република България, териториалната

цялост, основните права и свободи на гражданите, демократичното функциониране на държавата и гражданските институции и установения конституционен ред“ (член 4, ал. 1) и (b) да извършва контраразузнавателна дейност – по-специално за защита на стратегическите обекти (член 4, ал. 2 и 4). Други задачи могат да ѝ бъдат възложени само [чрез] закон (член 7).

55. На нея са възложени, например, различни задачи във връзка с:

(a) изпирането на пари и финансирането на тероризма (чл. 4, 4а, 5, 5б, 9, 9а, 9б, 9в, 11, 11а, 13–14а и 15 от Закона за мерките срещу финансирането на тероризма от 2003 г.¹ и чл. 8, 9е, 36а, 68, 71–79, 81–85, 87–94, 103–04, 108–09 от Закона за мерките срещу изпирането на пари от 2018 г.);

(b) борбата с тероризма (член 8, ал. 1 от Закона за противодействие на тероризма от 2016 г.);

(c) придобиването на българско гражданство (чл. 33 и 35 от Закона за българското гражданство от 1998 г. и член 41, ал. 1, т. 3 от Закона от 2007 г.);

(d) проверката за осигуряване на достъп до определени видове класифицирана информация (чл. 11, 12, 14, 48–49 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.);

(e) контрол на миграцията и експулсирането и свързаното с това задържане на чужденци (чл. 22, ал. 4, 24в, ал. 17, 24и, ал. 11, 24и, ал. 6, 33з, ал. 1, 33кк, ал. 8, 33п, ал. 9, 42ж и 44 от Закона за чужденците в Република България от 1998 г., както и чл. 41, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона от 2007 г.);

(f) предоставянето на убежище или хуманитарна закрила (чл. 58 ал. 10 от Закона за бежанците и убежището от 2002 г. и чл. 41 ал. 1 т. 1 от Закона от 2007 г.);

(g) защитата на ядрени съоръжения (чл. 112–114 от Закона за мирното използване на ядрената енергия от 2002 г.); и

(h) киберсигурността (чл. 15 от Закона за киберсигурност от 2018 г.).

56. През периода 2013–2015 г. Агенцията има също така задачата да разследва престъпления, свързани с националната сигурност (чл. 4, ал. 6 от Закона от 2007 г., допълнен през юни 2013 г. и отменен през февруари 2015 г.).

57. Двете основни области на работа на Агенцията са събирането и анализирането на разузнавателна информация (чл. 18–20 и 28–29 от Закона от 2007 г.). По-специално, тя може да извършва анализ, прогнозиране и контрол на информацията (*прогностична [и] контролна дейност*), използвайки собствена информация или информация, получена от други органи, която е от значение за националната сигурност (чл. 4, ал. 3). Тя може да наблюдава лица, обекти и дейности (чл. 5).

58. Агенцията може (a) да проверява бази данни във връзка с лица, извършили престъпления, застрашаващи националната сигурност; (b) да извършва наблюдение; (c) да влиза в и да претърсва помещения,

¹ Закон за мерките срещу финансирането на тероризма и на разпространението на оръжия за масово унищожение – б. пр.

сгради, съоръжения, превозни средства или места; (d) да подслушва телефонни разговори; (e) да получава информация от други канали за комуникация; и (f) да използва юридически лица с нестопанска цел или търговски дружества (чл. 20, ал. 1, т. 2, 6, 8-11 и 20 от Закона от 2007 г.). Тя може да извършва всичко това чрез „специфични способности и средства“, „специални разузнавателни средства“ и лица, които сътрудничат на Агенцията (чл. 20, ал. 2).

59. Член 21 от Закона от 2007 г. уточнява, че Агенцията разполага и може да използва „специални разузнавателни средства“ при условията, определени в Закона от 1997 г. (вж. параграф 82 по-долу).

60. Агенцията може да поддържа и използва бази данни (чл. 28, ал. 1 от Закона от 2007 г.) и да обработва информация — включително лични данни (чл. 29, ал. 1 и 2).

2. Информатори, вербувани от Агенцията

61. Агенцията може да използва информатори (*сътрудници*), които трябва да бъдат защитени по време на или във връзка с тяхното сътрудничество (чл. 23, ал. 1 и 3, т. 2 от Закона от 2007 г.). Идентичността, личните данни и работата им трябва да се пазят в тайна (чл. 23, ал. 3, т. 3). Информация за тях може да бъде предавана на съдилищата или на прокуратурата само във връзка с конкретно наказателно дело, в съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. (вж. параграфи 106-111 по-долу) – и само след като въпросните информатори са дали съгласието си за това (чл. 23, ал. 4). Агенцията може също така да не разкрива информация за информаторите, за да защити своите способности и средства за събиране на разузнавателна информация (чл. 35а).

3. Лични данни, обработвани от Агенцията

62. Базите данни на Агенцията могат да бъдат автоматизирани (чл. 34, параграф 1 и 36, ал. 2 от Закона от 2007 г.). Те могат да се използват за обработване на лични данни (чл. 34, ал. 2). Администраторът на данните е ръководителят на Агенцията, който може да възложи обработването на определени длъжностни лица (чл. 34, ал. 9).

63. При обработването на лични данни, свързани с дейности по опазване на националната сигурност, Агенцията не (a) иска съгласието на засегнатите лица; (b) не ги информира преди или по време на обработването; или (c) не предоставя личните данни на други лица (чл. 34, ал. 2). Тези лични данни трябва да бъдат изтрети, ако вече няма законно основание за съхраняването им или ако това бъде разпоредено от съд (чл. 34, ал. 5). Факторите, които трябва да се вземат предвид при тази оценка, включват: възрастта на засегнатото лице, естеството на обработваните данни, необходимостта от обработването им до приключването на съдебно производство или разследване и изтичането на всякакви законови давностни срокове (чл. 34, ал. 6). Лични данни от базите данни на Агенцията могат да се предоставят само на органите за опазване на националната сигурност или на съдебните органи за нуждите на конкретно наказателно дело (чл. 34, ал. 7). Тези данни могат

да се предоставят и на чуждестранни органи съгласно международен договор, по който България е страна (чл. 34, ал. 8).

64. Агенцията не може да събира информация за: политически, религиозни или философски убеждения; членство в политически партии или организации; членство в сдружения с религиозни, философски, политически или синдикални цели; или за здравето или сексуалността на дадено лице (чл. 35, ал. 1).

65. Наредбата, издадена от председателя на Агенцията през октомври 2019 г. на основание чл. 34, ал. 10 от Закона от 2007 г. (*Наредба № I-4 от 22.10.2019 г. за реда за обработване на лични данни в Държавна агенция „Национална сигурност“*) установява по-подробни правила за обработването на лични данни от Агенцията. Съгласно член 2 от Наредбата това обработване трябва да бъде в съответствие с принципите на законност, добросъвестност, съотносимост и пропорционалност, както и поверителност на данните. Съгласно чл. 4 от Наредбата председателят на Агенцията: (а) определя как Агенцията създава, управлява и контролира бази данни, съдържащи лични данни; (б) проверява дали обработването на такива данни отговаря на изискванията за тяхната защита; (с) предприема мерки за отстраняване на нередности; и (д) подпомага Комисията за защита на личните данни (вж. параграфи 97-101 по-долу) при упражняването на нейните надзорни функции съгласно Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграфи 84 -105 по-долу). Председателят на Агенцията (а) определя кои служители на Агенцията могат да обработват лични данни (чл. 6, ал. 1) и (б) решава, във всеки отделен случай, дали такива данни, обработвани от Агенцията, трябва да бъдат изтрети, въз основа на препоръка от съответния ръководител на звено (чл. 17).

(а) Достъп до лични данни, обработвани от Агенцията

(i) Отноsimи законови разпоредби и правила

66. Служителите на Агенцията не могат да разкриват информация, съхранявана от Агенцията, на други държавни органи, организации, юридически лица или частни лица, освен в случаите, предвидени в закона (чл. 35, ал. 3 от Закона от 2007 г.).

67. Всеки има право да поиска достъп до лични данни, които се отнасят до него и се обработват в базите данни на Агенцията без негово знание (чл. 36, ал. 4). Председателят на Агенцията или надлежно упълномощен негов заместник трябва да отговори на такова искане в срок от четиринадесет дни от подаването му (член 36, ал. 5). Ако дадено лице поиска това, на него трябва да бъде предоставено хартиено копие на всички лични данни, отнасящи се до него, които се обработват от Агенцията (чл. 36, ал. 6).

68. Ако упражняването на правото на достъп може да разкрие лични данни на друго лице, администраторът на данни трябва да предостави достъп само до онези данни, които се отнасят до физическото лице, което иска достъп (чл. 35, ал. 2).

69. Точният начин за достъп до базите данни на Агенцията е уреден в наредба, издадени от нейния председател (чл. 36, ал. 10). Тази наредба

(Наредба № I-7 от 13.07.2009 г. за реда за достъп до информационните фондове на Държавна агенция „Национална сигурност“) е издадена през 2009 г. и предвижда, наред с другото, че ако дадено лице подаде непълно заявление за достъп, Агенцията трябва да го уведоми за това; и ако това лице не поправи заявлението, то не се разглежда (член 7, ал. 1 и 2).

70. Агенцията може да откаже, изцяло или частично, да разкрие данни, ако това би застрашило националната сигурност, защитата на информация, класифицирана като „държавна тайна“ или „служебна тайна“ (за определенията на двата термина в българското законодателство вж. параграфи 107-109 по-долу), или поверителността на източниците на информация или на тайните способности и средства, които се използват за събиране на тази информация, или ако разкриването по друг начин би попречило на изпълнението на законоустановените задачи на Агенцията (ал. 36, ал. 7 и чл. 11, ал. 1).

71. Лице, чието искане е било отхвърлено, трябва да бъде уведомено за това в писмена форма, но е необходимо да бъдат посочени само правните основания за този отказ (чл. 36, ал. 8 и чл. 11, ал. 2). Липсата на отговор в рамките на срока се счита за отказ (чл. 36, ал. 8 в края).

72. Всеки такъв отказ може да бъде обжалван съгласно съответните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 36, ал. 9) – по-конкретно по съдебен ред.

(ii) Съдебна практика на българските съдилища по тези разпоредби

(α) Дело от 2012 г.

73. В решение от 2012 г. (*реш. № 593 от 08.02.2012 г. по адм. д. № 6653/2011 г., АдмС-София-град*) – което очевидно не е било обжалвано – Административният съд София-град оставя без уважение жалба, подадена от неправителствена организация във връзка с отказ на Агенцията да разкрие колко такива организации е разследвала между януари 2008 г. и юли 2011 г. и до какви резултати са довели тези разследвания. Съдът констатира, наред с другото, че информацията за операциите на службите за сигурност и резултатите от тях представлява „държавна тайна“ и на тази основа постановява, че търсената от организацията информация е класифицирана. Той сочи също, че разкриването на такава информация е забранено и по силата на член 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 70 по-горе).

(β) Дело от 2014-2018 г.

74. В решение от 2014 г. (*реш. № 13080 от 04.11.2014 г. по адм. д. № 6237/2014 г., ВАС, V о.*) Върховният административен съд отменя мълчаливия отказ на Агенцията да разкрие дали обработва данни на определено лице и, ако е така, да предостави на това лице достъп до всички данни, отнасящи се до него, които се обработват. Съдът постановява, че при липса на изрично решение, взето от Агенцията, няма доказателства, че каквато и да е информацията относно данните на въпросното лице е била надлежно задържана. Във всички такива случаи трябва да се установи, че Агенцията, в качеството си на администратор

на данни, е преценила надлежно, с оглед на приложимите правила (включително чл. 36, ал. 7 – вж. параграф 70 по-горе), че въпросната информация не следва да бъде разкрита.

75. След това решение Агенцията изрично заявява отказа си да разкрие такава информация, като сочи, че това би разкрило нейните източници и способности. Административен съд Варна оставя жалбата срещу това решение без уважение, а през 2018 г. Върховният административен съд потвърждава решението му. Той се позовава на чл. 36, ал. 7 (вж. параграф 70 по-горе) и накратко отбелязва, че съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. (вж. параграф 112 *in fine* по-долу), достъп до такава класифицирана информация имат само лица с достъп до класифицирана информация, които се нуждаят от нея за изпълнението на конкретните си задачи (вж. *реш. № 94 от 04.01.2018 г. по адм. д. № 5244/2016 г., ВАС, V о.*).

(γ) Дело от 2021-2022 г.

76. В решение от юли 2021 г. (*реш. № 4760 от 16.07.2021 г. по адм. д. № 3553/2021 г., АдмС-София-град*) Административният съд София-град оставя без уважение жалба срещу отказ на Агенцията да разкрие дали обработва лични данни на конкретно лице и, ако е така, да му предостави достъп до личните му данни, които е възможно да обработва. Съдът изтъква почти същите мотиви, както тези, които изтъква четири месеца по-късно, през ноември 2021 г., за отхвърляне на първата жалба на жалбоподателите по настоящото дело (вж. параграф 19 по-горе). Жалбата срещу решението не е уважена на процесуални основания, без да се разглежда по същество, тъй като е нередовна и жалбоподателят не я е поправил в срока, определен от съда (вж. *реш. № 3358 от 08.04.2022 г. по адм. д. № 798/2022 г., ВАС, V о.*).

(b) Контрол върху обработването на лични данни от Агенцията

77. Член 37 от Закона от 2007 г., в първоначалния му вид (и без последващи изменения), предвижда, че контролът върху защитата на правата на физическите лица при обработването на техните лични данни от Агенцията и върху достъпа до тези данни се осъществява от Комисията за защита на личните данни при условията и по реда, установени в Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграфи 84-101 по-долу).

4. Общ контрол върху дейността на Агенцията

(a) От Народното събрание

78. Българският парламент (Народното събрание) разполага със специална постоянна комисия — Комисията за контрол върху службите за сигурност, използването и прилагането на специални разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения — която е натоварена, наред с другото, с контрола върху работата на Агенцията съгласно: чл. 132, ал. 1 от Закона от 2007 г. и чл. 22, ал. 1 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на

националната сигурност от 2015 г. („Законът от 2015 г.“); чл. 16, ал. 1, т. 11 от Правилника на Народното събрание за 2021–2022, 2022–2023 и 2023–2024 г. (отм. с чл. 16, ал. 1, т. 10 от Правилника на Народното събрание за 2024 г.); и чл. 4 от най-новите (и почти идентични) версии на правилника на комисията, които са приети през януари 2022 г., ноември 2022 г., май 2023 г. и юли 2024 г.). През 2021–2023 г. комисията има четиринадесет члена, а от май 2023 г. има дванадесет члена. Комисията се съставя с всяко ново Народно събрание. Съгласно всички последователни решения за нейното избиране (последните са взети през декември 2021 г., октомври 2022 г., май 2023 г. и юли 2024 г.), тя трябва да се състои от народни представители от всяка парламентарна група. Тя трябва да проверява, по-специално, дали в своята работа службите за сигурност спазват законовите разпоредби, гарантиращи основните права на човека (чл. 15, ал. 1, т. 6 от Правилника на комисията). Тя може да поиска от службите за сигурност да изготвят тематични доклади (чл. 15, ал. 1, т. 4 от Правилника на комисията). Тя може също така да разглежда сигнали от физически лица или организации относно неправомерно поведение на служители на службите за сигурност (чл. 15, ал. 1, т. 9 от Правилника на комисията) и да препраща незаконното поведение на тези служби, което е установила в хода на собствените си проверки (или за което са постъпили сигнали от физически лица), към прокуратурата или други компетентни органи (чл. 15, ал. 1, т. 10 от Правилника на комисията).

79. Председателят, заместник-председателите и служителите на Агенцията са длъжни да се явят пред Народното събрание или пред Комисията, ако бъдат приканени за това, и да предоставят на разположение всяка информация, която са длъжни да разкрият (чл. 132, ал. 2 от Закона от 2007 г., чл. 22, ал. 2 от Закона от 2015 г. и чл. 15, ал. 1, т. 5 от Правилника на Комисията). *В края* на чл. 22, ал. 2 от Закона от 2015 г. се предвижда, че това трябва да се извърши по начин, който е в съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.

(b) От Министерския съвет

80. Ръководителят на Агенцията представя на Министерския съвет годишен доклад за дейността на Агенцията, а Министерският съвет след това представя този доклад на Народното събрание, който го одобрява (чл. 132, ал. 3 от Закона от 2007 г. и чл. 22, ал. 3 от Закона от 2015 г.).

(c) От президента на републиката

81. Президентът на републиката може да изисква от председателя на Агенцията да изготви анализи на въпроси, свързани с националната сигурност (член 132а от Закона от 2007 г.).

В. Закон за специалните разузнавателни средства от 1997 г.

82. Законът за специалните разузнавателни средства от 1997 г., както е изменен („Законът от 1997 г.“), и неговото прилагане бяха подробно

описани наскоро в *Екимджиев и други* (цитирано по-горе, §§ 11-135). В настоящия случай е необходимо само да се отбележи, че:

(а) единствените органи, които могат да поискат използването на „специални разузнавателни средства“ извън рамките на вече висящи наказателни производства, са: (i) различните дирекции на Министерството на вътрешните работи; (ii) териториалните дирекции и звена на Агенцията; (iii) военното разузнаване и военната полиция под контрола на министъра на отбраната; (iv) Държавна агенция „Разузнаване“; (v) окръжните прокуратури (само по отношение на тежки изборни престъпления); и (vi) специализираната дирекция за борба с корупцията (чл. 13, ал. 1 от Закона от 1997 г.). В наказателното производство това може да бъде направено от прокурора, отговарящ за наблюдението върху досъдебното производство (член 13, ал. 2 от Закона от 1997 г. и член 173, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс);

(b) по правило разрешенията за използване на СРС могат да се издават само от председателите на Софийски градски съд, на съответните окръжни или военни съдилища (а в периода от август 2011 г. до юли 2022 г. на вече несъществуващия Специализиран наказателен съд) или от изрично упълномощен заместник (чл. 15, ал. 1 и 2 от Закона от 1997 г. и член 174, ал. 1 и 2 от Наказателно-процесуалния кодекс);

(c) единствените органи, които могат да използват „специални разузнавателни средства“, са (i) Държавната агенция за технически операции под прякото ръководство на Министерския съвет; (ii) специализирана дирекция "Технически операции" към Агенцията; (iii) Държавна агенция "Разузнаване" (в рамките на конкретната ѝ компетентност); (iv) разузнавателните служби на Министерството на отбраната (също в рамките на тяхната конкретна сфера на компетентност); и (v) (но само по отношение на агенти под прикритие, контролирани доставки и псевдотранзакции²) Министерството на вътрешните работи (чл. 20, ал. 1 и 2 от Закона от 1997 г.);

(d) общият контрол върху използването на „специални разузнавателни средства“ от 2013 г. е възложен на Националното бюро (вж. параграф 5 по-горе, както и *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, §§ 108-24); и

(e) Националното бюро трябва да уведомява лицата, поставени под тайно наблюдение, само ако това наблюдение е било незаконосъобразно и само ако такова уведомяване не би (i) осуетило целта на наблюдението, (ii) разкрило методите и способите, използвани за неговото осъществяване, или (iii) довело до риск за живота на тайния агент или на неговите роднини или близки (чл. 34ж от Закона от 1997 г.). В две решения, постановени през 2016 г., Върховният административен съд установява, че такива уведомления от Бюрото не могат да бъдат предмет на съдебен контрол (вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 133).

83. В годишните доклади на Националното бюро за 2022 и 2023 г. е отбелязано, че съответният дял на Агенцията от всички заявления за издаване на разрешения за „специални разузнавателни средства“ е

² Те понякога се наричат още „симулирани покупки“ или „тестови покупки“.

съответно 11,27 % от общия брой на такива заявления, подадени през 2022 г., и 10,88 % от общия брой на такива заявления, подадени през 2023 г.

С. Закон за защита на личните данни от 2002 г.

84. Законът за защита на личните данни от 2002 г. („Законът от 2002 г.“) е приет, за да се гарантира, наред с другото, че България ще спазва задължението си по Конвенцията от 1981 г. за защита на физическите лица във връзка с автоматизираната обработка на лични данни, която страната е подписала през 1998 г. и ратифицирала през 2002 г. (вж. параграф 179 по-долу), да предприеме необходимите мерки в своето национално законодателство за прилагане на основните принципи за защита на данните.

85. С измененията в сила от март 2019 г., с цел (а) да бъде приведен в съответствие с GDPR (вж. параграф 132 по-долу), и (б) да се транспонира Директива (ЕС) 2016/680 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни („Директива за защита на личните данни в полицейската наказателната дейност“ – „ДПНД“ – вж. параграф 149 по-долу), Законът от 2002 г. урежда всички въпроси, свързани със защитата на личните данни, които не са уредени в самия ОРЗД (раздел 1, параграф 1).

86. Съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на Закона от 2002 г. (в редакцията в сила от март 2019 г.), „лични данни“ за целите на закона имат значението, дадено на термина в член 4, (1) от GDPR (вж. параграф 133 по-долу).

1. Обхват на приложение

(а) *Ratione personae*

87. Разпоредбите на Закона от 2002 г., независимо дали се отнасят до обработването на лични данни, попадащи в обхвата на GDPR, или до обработването на такива данни от органите за целите на полицейската и наказателната дейност, се прилагат само по отношение на данни, отнасящи се до индивиди (т.е. физически лица) (чл. 1, ал. 1 и 2).

(б) Приложение към обработването за целите на националната сигурност

88. Законът от 2002 г., в редакцията му от март 2019 г., не се прилага към обработването на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако това не е изрично предвидено другаде (член 1, ал. 5). В мотивите към законопроекта на Министерския съвет (№ 802-01-27), довел до измененията в закона от март 2019 г. (вж. параграф 84 по-горе), се посочва, че чл. 1, ал. 5 е въведен, за да отрази позицията, че GDPR и ДПНД не се прилагат към обработването на лични данни за дейности, попадащи извън обхвата на правото на Европейския съюз (ЕС) (вж. параграфи 123, 134-136 и 151-152 по-долу). В решение от

ноември 2023 г. (*реш. № 10522 от 02.11.2023 г. по адм. д. № 140/2023 г., ВАС, V о.*) Върховният административен съд сочи, че целите на националната сигурност по смисъла на чл. 1, ал. 5 трябва да се разграничават от целите на полицейската и наказателната дейност.

89. При първоначалното си приемане Законът от 2002 г. предвижда, че обработването на лични данни за целите на националната сигурност може да се урежда със специален закон (член 1, ал. 4, в редакцията от 2002-05 г.). През 2005 г. тази алинея е изменена така, че предвижда такова обработване да се урежда от специален закон (член 1, ал. 4, в редакцията от 2005-06 г.). В края на 2006 г. чл. 1, ал. 4, който става чл. 1, ал. 5, е изменен още веднъж – този път, за да се посочи, че Законът се прилага за обработването на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако специален закон не предвижда друго (раздел 1, параграф 5, в редакцията от 2006–2019 г.).

90. През този период, през 2014 г., органът, отговарящ за контрола върху прилагането на Закона от 2002 г., Комисията за защита на личните данни (вж. параграф 97 по-долу), е сезирана с жалба от лице, което подозира, че Агенцията тайно е подслушвала телефонните му разговори. Той иска от Агенцията информация по този въпрос съгласно Закона от 2002 г., а Агенцията отказва да я предостави, като сочи, че тя не попада в обхвата на този закон. След това той подава жалба срещу този отказ пред Комисията, която отхвърля жалбата му, като се съгласява, че информацията, която той е поискал от Агенцията, не попада в обхвата на Закона от 2002 г., тъй като не се отнася до лични данни. Според Комисията информация за използването на „специални разузнавателни средства“ може да се изисква само от Националното бюро (вж. параграф 82 (е) по-горе) (вж. *реш. № Ж-780 от 08.10.2014 г., КЗЛД*).

2. Право на достъп до лични данни и ограничения на това право

(а) При обработване, попадащо в обхвата на GDPR

91. Правото на достъп до информация, чието обработване попада в обхвата на GDPR, се урежда от член 15 (1), буква а) от него (вж. параграф 137 по-долу).

92. Администраторът или обработващият лични данни може да ограничи, изцяло или частично, достъпа на субекта на данни или другите му права по членове 12–22 от GDPR, ако упражняването им би създало риск за националната сигурност (чл. 37 а, ал. 1, т. 1 от Закона от 2002 г., който отразява чл. 23(1)(а) от GDPR – вж. параграф 138 по-долу). Чл. 37а, ал. 2 уточнява, че начинът, по който това може да бъде направено, трябва да бъде предписан от закона и да е в съответствие с член 23(2) от GDPR.

(б) При обработване от органите за целите на полицейската и наказателната дейност

93. Субектът на данните има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, отнасящи се до него, и (ако се обработват) достъп до тези данни и до информация за целите на

тяхното обработване (чл. 55, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 54, ал. 1, т. 5 и ал. 2, т. 1 от Закона от 2002 г., който е транспонира член 14 (а) от ДПНД — вж. параграф 153 по-долу).

94. Тези права могат да бъдат ограничени изцяло или частично, ако това е необходимо, наред с другото, за защита на националната сигурност — стига да се отдава дължимото внимание на основните права и законните интереси на засегнатите лица (чл. 55 ал. 3, във вр. с чл. 54, ал. 3 и 4 от Закона от 2002 г., който въвежда изключението, предвидено по член 15 (1)(г) от ДПНД — вж. параграф 156 по-долу). Когато пречката престане да съществува, администраторът на данни обикновено трябва да предостави тази информация в срок от два месеца от подаването на искане от субекта на данните (чл. 55(3), *в края*, във вр. с чл. 54(4) и 53(3)).

95. Ако достъпът до лични данни бъде отказан или ограничен съгласно посочените по-горе разпоредби, администраторът на данни трябва да уведоми субекта на данните за този отказ или ограничение (и за причините за това) в срок от два месеца, но може да не го направи, ако това би противоречало на целта на тези мерки (чл. 55, ал. 4, във вр. с чл. 53, ал. 3 от Закона от 2002 г., който транспонира член 15(3) от ДПНД — виж параграф 158 по-долу). В този случай администраторът на данни трябва въпреки това да посочи фактическите и правните основания, на които се основава това решение, и да ги предостави на компетентния контролен орган — който в повечето случаи е Комисията за защита на личните данни, чиито задачи и правомощия са изложени в параграфи 97-101 по-долу (чл. 55, ал. 5 от Закона от 2002 г., който транспонира член 15(4) от ДПНД — вж. параграф 159 по-долу).

96. Ако такива ограничения са наложени от администратор на данни, който не е съд, прокуратура или орган на следствието,³ субектът на данните може да упражни правото си на достъп по чл. 55 ал.1 от Закона от 2002 г. косвено, чрез Комисията за защита на личните данни. Ако субектът на данните постъпи по този начин, Комисията трябва да провери законността на ограничението (чл. 57, ал. 1 от Закона от 2002 г., който транспонира член 17(1) от ДПНД — вж. параграф 162 по-долу) и да информира субекта на данните поне, че са извършени всички необходими проверки и справки (чл. 57, ал. 2 от Закона от 2002 г., който транспонира член 17(3) от ДПНД — виж параграф 163 по-долу).

3. *Контролен орган*

97. Комисията за защита на личните данни упражнява надзор върху обработването на лични данни, попадащи в обхвата на GDPR, както и върху такава обработване за целите на полицейската и наказателната дейност от всички органи, с изключение на съдилищата и органите на

³ Обработката на лични данни за целите на полицейската и наказателната дейност от съдилищата и от прокуратурата и следователите (които съгласно член 117, ал. 2 от Конституцията на България от 1991 г. също са част от съдебната власт) се контролира от Инспектората към Висшия съдебен съвет (член 78, ал. 2 от Закона от 2002 г.).

прокуратурата и следствието (чл. 6, ал. 1, 10, ал. 1, 10а, ал. 1 и 78 от Закона от 2002 г.).⁴

98. При осъществяването на този надзор Комисията трябва, наред с другото, (а) да разглежда жалби от субекти на данни, (b) да проверява законосъобразността на обработването в случаи, в които правото на достъп на субекта на данни е ограничено (вж. параграфи 94 и 96 по-горе), и (с) да информира субекта на данни в срок от три месеца за резултата от тази проверка или за причините, поради които тя не е извършена (член 57 § 1 (f) от GDPR и чл. 79, ал. 1, т. 5 и 6 от Закона от 2002 г., с който се транспонира член 46, 46(1)(f) and (g) от ДПНД — вж. параграф 170 по-долу).

99. При упражняване на контрол върху обработването на данни за целите на полицейската и наказателната дейност тази Комисия може да получи от администратора или обработващия лични данни достъп до (а) всички лични данни, които се обработват, и (b) цялата информация, необходима за изпълнението на задачите ѝ (чл. 80, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона от 2002 г., с който е транспониран член 47(1) от ДПНД — вж. параграф 171 по-долу).

100. При контрола върху обработването на данни за целите на полицейската и наказателната дейност тази Комисия може (а) да разпреди на администратора или обработващия лични данни да приведе операциите по обработване в съответствие със относимата част от Закона от 2002 г. — по-специално като разпреди коригиране или изтриване на лични данни или ограничаване на тяхното обработване съгласно чл. 56 от Закона, и (b) да наложи временно или окончателно ограничение, включително забрана, върху обработването (чл. 80, ал. 1, т. 3 и 4) от Закона от 2002 г., който транспонира член 47(2), (б) и (в) от ДПНД). Комисията е упражнила тези правомощия поне три пъти по отношение на Министерството на вътрешните работи (вж. *реш. № ППН-01-482/2020 от 10.05.2021 г., КЗЛД*; *реш. № ППН-01-361/2021 от 18.01.2022 г., КЗЛД*; и *реш. № ППН-01-350/2021 г. от 17.03.2022 г., КЗЛД*).

101. Тази Комисия може също така да сезира съда относно нарушения на съответната част от Закона от 2002 г. (чл. 80, ал. 3 от Закона от 2002 г., който транспонира член 47(5) от ДПНД — вж. параграф 173 по-долу).

102. В годишния си доклад за 2009 г. Комисията отбелязва на страница 28, че е сключила споразумение за сътрудничество с Агенцията с цел осъществяване на по-тясно сътрудничество между двете институции в областта на защитата на личните данни (в дух на зачитане на взаимната независимост и съответните области на отговорност); това сътрудничество обхваща координацията, обmena, съхранението и използването на данни и информация, както и създаването на съвместни работни групи и предоставянето на експертна или техническа помощ. Комисията също така отбелязва, в края на страница 35, че е на път да приключи одит на Агенцията във връзка с подготовката за бъдещото внедряване на Шенгенската информационна

⁴ Вж. бележка под линия 3 по-горе.

система. В годишния си доклад за 2010 г. Комисията отбелязва на страница 38, че е продължила сътрудничеството си с Агенцията съгласно споразумението, сключено през 2009 г. В годишния си доклад за 2015 г. Комисията споменава на страници 42–43 за проверка на частна фондация, която е извършила съвместно с други органи, включително Агенцията. В годишния си доклад за 2016 г. Комисията споменава на страници 98–99 за сътрудничеството си с Агенцията по отношение на транспонирането на ново законодателство (например относно създаването на ново звено за финансово разузнаване в рамките на Агенцията) и на международното сътрудничество. Комисията не е споменавала в нито един от своите годишни доклади за периода 2009–2013 г. каквито и да било проверки, които да е провела в Агенцията, освен гореспоменатия одит от 2009 г., свързан с бъдещото внедряване на Шенгенската информационна система.

4. Правни средства за защита

(а) При обработване, попадащо в обхвата на GDPR

103. Субектите на данни, които считат, че правата им по GDPR или Закона от 2002 г. са нарушени, могат да подадат жалба до Комисията за защита на личните данни и да обжалват пред съд нейното решение (чл. 38, ал. 1 и 7 (от май 2023 г. алинея 8) от Закона от 2002 г., които транспонират отразява чл. 77(1) и 78(1) и (2) от GDPR — вж. параграфи 145 и 147 по-долу).

104. Субектите на данни могат също така директно обжалват пред съд предприетите действия или издадените решения от администратора или обработващия лични данни, или да поискат обезщетение от тях, ако администраторът или обработващият лични данни са обработвали техните лични данни незаконосъобразно (чл. 39, ал. 1 и 2 от Закона от 2002 г., който отразява чл. 79(1) и 82(1) от GDPR – вж. параграфи 146 и 148 по-долу).

(б) По отношение на обработване от органите за целите на полицейската и наказателната дейност

105. Средствата за правна защита при твърдения за нарушения на правата на субектите на данни, възникнали в хода на обработването на лични данни от органите за целите на полицейската и наказателната дейност, са същите като тези при твърдения за нарушения в хода на обработването, попадащи в обхвата на GDPR (чл. 82, ал. 1 от Закона от 2002 г., с който са транспонирани чл. 52(1), 53 и 54 от ДПНД– вж. параграфи 174 -178 по-долу).

D. Закон за защита на класифицираната информация от 2002 г.

1. Видове класифицирана информация

106. Съгласно член 1, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. класифицираната информация включва (а) „държавни тайни“, (б) „служебни тайни“ и (с) класифицирана информация, получена от друга държава.

107. Член 25 определя „държавна тайна“ като „информация [попадаща в обхвата на] Приложение 1 [към закона], нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред“. Приложение 1 определя категориите информация, която може да бъде класифицирана като „държавна тайна“. Съгласно точка 5 от част II на това приложение, това включва информация, която би могла да доведе до идентифициране на информатори на службите за сигурност.

108. Чл. 26, ал. 1 определя „служебна тайна“ като „информацията, създавана или съхранявана от държавните органи или органите на местното самоуправление, която не е държавна тайна, нерегламентираният достъп до която би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес“. § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона от 2007 г. (вж. параграф 53 по-горе) съдържа подобна дефиниция; въпреки това, тя се отнася до „с изпълнението на функциите и задачите на агенцията и с реализирането на правомощията на органите и или е получена в резултат на тази дейност“ и конкретно до възможно отрицателно въздействие върху „дейностите на Агенцията [и] нейните служители във връзка с изпълнението на службата им или на трети лица“.

109. Видовете информация, които могат да бъдат класифицирани като „служебна тайна“, се определят със закон (чл. 26, ал. 2). Ръководителят на съответния орган трябва след това, в тези граници, да определи категориите информация, попадащи в сферата на дейност на органа, които трябва да бъдат класифицирани по този начин (чл. 26, ал. 3). По-специално по отношение на Агенцията категориите информация, които се обработват от нея и която трябва да бъдат класифицирани като „служебна тайна“, се определят в заповед, издадена от нейния председател (чл. 32 от Закона от 2007 г.); такава заповед е издадена през май 2020 г. (вж. параграф 15 по-горе).

2. Срокове за защита на класифицираната информация

110. Чл. 28 от Закона определя нивата на класификация. Информацията, която представлява „държавна тайна“, се маркира като „строго секретна“, „секретна“ или „поверителна“, в зависимост от степента на вредата, която би могло да причини нейното нерегламентирано разкриване. Информацията, която представлява „служебна тайна“, се маркира като „само за служебно ползване“.

111. Чл. 34, ал. 1 определя сроковете за защита на класифицираната информация: тридесет години, ако е „строго секретна“; петнадесет години, ако е „секретна“; пет години, ако е „поверителна“; и шест месеца, ако е класифицирана като „служебна тайна“. Тези срокове могат да бъдат удължавани само веднъж – до два пъти по-дълго от първоначалната им продължителност (чл. 34, ал. 2).

3. *Достъп до класифицирана информация от адвокати и страни по дела*

(а) *Относими разпоредби на Закона*

112. Общото правило съгласно закона е, че никое лице не може да има достъп до класифицирана информация, принадлежаща към една от първите три категории на класификация (вж. параграф 106 по-горе), освен ако това не е необходимо за изпълнението на неговите професионални задължения или задачи („необходимост да знае“) и освен ако не му е било дадено разрешение след проучване за надеждност (чл. 3, ал. 1 и 2, и чл. 38, ал. 1, точка 1).

113. В чл. 39 са изброени случаите, в които такова проучване не се изисква. Това важи по принцип за лицата, заемащи определени високопоставени длъжности. За разлика от другите длъжностни лица, лицата, заемащи определени високопоставени длъжности (председател на Народното събрание, президент на републиката и министър-председател), не са ограничени от принципа „необходимост да знаят“ и имат достъп *по право* до всякаква класифицирана информация (чл. 39, ал. 1 и 2). Други лица, като министрите и народните представители, имат автоматичен достъп до класифицирана информация, попадаща в сферата на тяхната отговорност, на принципа „необходимост да знаят“ (чл. 39, ал. 1 и 3).

114. Съдиите от Конституционния съд, съдиите, прокурорите и следователите също имат право на достъп, без да преминават през проучване за надеждност, до всички нива на класифицирана информация, свързана с делата, по които работят, отново на принципа „необходимост да знаят“ (чл. 39, ал. 1 и 3, т. 3). Изменение от юни 2004 г. на чл. 39, ал. 3, т. 3 разширява тази категория, като включва и практикуващите адвокати.

115. Новият чл. 39а, добавен през октомври 2004 г., предвижда в ал. 1, че лицата, които се нуждаят от достъп до класифицирана информация в хода на или във връзка с упражняването на своето „конституционно право на защита“, не е необходимо да преминават проучване за надеждност. Алинея 2 продължава, като предвижда, че такива лица имат право на достъп до всички нива на класифицирана информация за периода, необходим за упражняване на „правото им на защита“, на принципа „необходимост да знаят“.

116. Конкретната формулировка на този нов чл. 39а не фигурира в първоначалния законопроект на Министерския съвет (№ 402-01-41), довел до приемането му. Формулировката се появява в хода на обсъжданията на този законопроект в парламентарната комисия по правни въпроси на 29 септември 2004 г., между първото и второто пленарно четене, и се основава на предложение на двама представители на Държавната комисия за сигурност на информацията – органът, който контролира съхранението и използването на класифицирана информация – които също присъстват на обсъжданията. В хода на обсъждането на точния текст на разпоредбата един от членовете на комисията изразява мнение, че тя ще се отнася до достъпа до класифицирана информация, която вече е налична в папката на

съответното дело. При второто пленарно четене на законопроекта на 30 септември 2004 г. новият член 39а, предложен от тази комисия, е приет от Народното събрание без обсъждане с 91 гласа „за“ и нито един „против“.

(б) Съдебна практика и практика на административните съдилища по чл. 39, ал. 3, т. 3 и чл. 39а от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.

117. Съдебните дела, в които се разглежда прилагането на чл. 39, ал. 3, т. 3 и чл. 39а от Закона (вж. параграфи 114 *in fine* и 115 по-горе) от административните съдилища, са малко на брой.

118. В седем дела, разгледани в периода 2019–2023 г., които се отнасят до (а) дисциплинарно наказание, наложено на служител на Агенцията, и (б) няколко решения на Агенцията във връзка със служител, който е бил уволнен от нея (откази да бъде възстановен на работа или да бъде възстановен по начина, по който той очаква, временното му отстраняване от длъжност, последващото му уволнение и т.н.), Административен съд Плевен сочи на жалбоподателите, че те, съответно техните адвокати, имат право съгласно чл. 39а, съответно чл. 39, ал. 3, т. 3, да получат достъп до класифицираната информация по делата, образувани от Агенцията (вж. *реш. № 2080 от 18.10.2019 г. по адм. д. № 1031/2019 г., АдмС-Плевен; реш. № 1379 от 17.09.2020 г. по адм. д. № 492/2020 г., АдмС-Плевен; реш. № 1387 от 18.09.2020 г. по адм. д. № 315/2020 г., АдмС-Плевен; реш. № 109 от 21.01.2022 г. по адм. д. № 934/2021 г., АдмС-Плевен; реш. № 961 от 18.05.2022 г. по адм. д. № 349/2022 г., АдмС-Плевен; реш. № 1665 от 23.08.2022 г. по адм. д. № 102/2022 г., АдмС-Плевен; и реш. № 346 от 13.02.2023 г. по адм. д. № 90/2023 г., АдмС-Плевен*).

119. През 2012 и 2024 г. съответно, в дело, свързано с отчуждаване на имот, и в дело, свързано с отказ за предоставяне на международна закрила, Административният съд София-град също постановява, че член 39а дава на жалбоподателите право на достъп до класифицирана информация (вж. *реш. № 1565 от 23.03.2012 г. по адм. д. № 5906/2011 г., АдмС-София-град, и реш. № 2119 от 06.11.2024 г. по адм. д. № 1222/2024 г., АдмС-София*).

120. За разлика от това, в три други дела, по които се е произнесъл през 2016, 2021 и 2022 г., Административният съд София-град постановява, че член 39а се прилага, само ако страните по делото са обект на наказателно или дисциплинарно преследване (вж. *реш. № 6140 от 10.10.2016 г. по адм. д. № 5115/2016 г., АдмС-София-град; реш. № 2650 от 20.04.2021 г. по адм. д. № 703/2021 г., АдмС-София-град; и реш. № 3750 от 07.06.2022 г. по адм. д. № 4518/2022 г., АдмС-София-град*). По същия начин, в две дела, свързани със задържането на търсещи убежище, по които се е произнесъл през 2002 и 2023 г., същият съд постановява – в отговор на твърденията на адвокатите на жалбоподателите, че съгласно член 39а трябва да им бъде предоставен достъп до класифицирана информация, изготвена от Агенцията – че липсата на достъп до тази информация не представлява нарушение на процесуалните правила, тъй като тя е класифицирана (вж. *реш. № 8007*

от 23.12.2022 г. по адм. д. № 9515/2022 г., АдмС-София-град, и реш. № 1653 от 15.03.2023 г. по адм. д. № 11213/2022 г., АдмС-София-град).

121. В две решения, постановени през 2018 г. и отнасящи се до откази за предоставяне на международна закрила на чужденци, Върховният административен съд постановява, че съгласно член 39а, съответно чл. 39, ал. 3, т. 3, жалбоподателите, съответно техните адвокати, имат право на достъп до класифицираната информация, изготвена от Агенцията в подкрепа на твърдението ѝ, че те представляват риск за националната сигурност, за да могат ефективно да обжалват отказа за предоставяне на международна закрила (вж. *реш. № 8286 от 19.06.2018 г. по адм. д. № 1782/2018 г., ВАС, III о., и реш. № 10759 от 04.09.2018 г. по адм. д. № 4056/2017 г., ВАС, III о.*).

Е. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност от 2015 г.

122. Чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност от 2015 г. определя „националната сигурност“ като „динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

II. ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)

А. Договор за Европейския съюз

123. Съгласно член 4(2) от Договора за Европейския съюз (ОВ 2016/С 202/01, стр. 13 – „ДЕС“), националната сигурност „остава единствено в рамките на отговорността“ на всяка държава-членка на ЕС.

В. Договор за функционирането на Европейския съюз

124. Съгласно член 16(1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (Официален вестник 2016/С 202/01, стр. 47 – „ДФЕС“), „[в]секи има право на защита на личните му данни“.

125. Член 16(2) от ДФЕС възлага на Европейския парламент и на Европейския съвет да установят правила относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и от държавите-членки при извършване на дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза, както и по отношение на свободното движение на тези данни.“, като добавя, че спазването на тези правила подлежи на контрол от независими органи.

126. Съгласно член 16(3) от ДФЕС, във вр. с член 39 от ДЕС, правилата, приети въз основа на член 16(2), не засягат правилата (които трябва да бъдат определени в решение на Европейския съвет съгласно член 39 от ДЕС) относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни от държавите-членки на ЕС при извършване на дейности, попадащи в обхвата на общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС.

С. Харта на основните права на Европейския съюз

127. Съгласно член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ 2016/С 202/02, стр. 389 – „Хартата“), озаглавен „Зачитане на личния и семейния живот“, „всеки има право на зачитане на личния и семейния си живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

128. Член 8 от Хартата, озаглавен „Защита на личните данни“, гласи:

„1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган.“

129. Съгласно член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, „[в]секи, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.“

130. Съгласно член 51 от Хартата, озаглавен „Приложно поле“, разпоредбите ѝ се отнасят до държавите-членки на ЕС само когато те прилагат правото на ЕС.

131. Член 52 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, гласи, доколкото е относимо:

1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

...

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.“

D. Общ регламент за защита на данните

132. 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 (ОВ 2016 L 119, стр. 1) („Общ регламент за защита на данните“ – „GDPR“) влиза в сила през 2016 г., но се прилага от 25 май 2018 г. (член 99(2)).⁵ Той се прилага за „физически лица“ и не обхваща обработването на лични данни, които се отнасят до юридически лица (съображение 14).

133. Член 4(1) от GDPR определя „лични данни“ като „всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, икономическата, културната или социална идентичност на това физическо лице“.

1. Обхват на приложение ratione materiae

134. Член 2(2)(а) от GDPR постановява, че той „не се прилага към обработването на лични данни ...в хода на дейности, които са извън приложното поле на правото на [ЕС]“. Съответното съображение 16 посочва, че GDPR „не се прилага за въпросите на защитата на основните права и свободи или на свободното движение на лични данни, свързани с дейности, които са извън приложното поле на правото на [ЕС], например дейности в областта на националната сигурност“.

135. Съдът на Европейския съюз („СЕС“) е постановил, че дейностите, насочени към опазване на националната сигурност, посочени в член 2(2)(а) от GDPR, „обхващат, по-специално, тези, които са предназначени да защитят най-важните държавни функции и основните интереси на обществото“ (вж. решенията на СЕС от 22 юни 2021 г. по дело *Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки)*, C-439/19, EU:C:2021:504, параграф 67; от 20 октомври 2022 г. по дело *Коалиция „Демократична България – Обединение“*, C-306/21, EU:C:2022:813, параграф 40; и от 5 юни 2023 г. по делото *Комисия с/у Полиция (Независимост и личен живот на съдиите)*, C-204/21, EU:C:2023:334, параграф 318).

136. Въз основа на това СЕС наскоро постановява, че дейността на парламентарна комисия, разследваща операциите на орган за държавна защита (повод за което са подозрения за упражняване на политическо влияние върху този орган), не може да се разглежда като дейност, свързана с националната сигурност, която не попада в приложното поле на правото на ЕС по смисъла на член 2(2)(а) от GDPR (вж. решение на Съда на ЕС от 16 януари 2024 г. по дело *Österreichische Datenschutzbehörde*, C-33/22, EU:C:2024:46, параграф 57).

⁵ Член 94(1) от GDPR отменя Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ 1995 L 281, стр. 31 – „Директива за защита на данните“) в сила от 25 май 2018 г.

2. Право на достъп до лични данни

137. Субектът на данни има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, отнасящи се до него, и, ако това е така, достъп до тези данни и информация за целите на тяхното обработване (член 15(1)(а) от GDPR). В съответното съображение 63 се посочва, наред с другото, че „всяко физическо лице следва да има право на достъп до събраните лични данни, които го засягат, и да упражнява това право лесно и на разумни интервали, за да бъде осведомено за обработването и да провери законосъобразността му.“.

3. Ограничения на правото на достъп

138. Съгласно член 23(1) от GDPR законодателството на държавите - членки на ЕС може да ограничи обхвата на задълженията и правата по членове от 12 до 22 чрез законодателна мярка, „когато подобно ограничение е съобразено със същността на основните права и свободи и представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество с цел да се гарантира“, наред с другото, (а) националната сигурност, (b) обществената сигурност, и (с) предотвратяването, разследването, разкриването или преследването на престъпления, или изпълнението на наказателни наказания – включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност. Съответният съображение 73(1) гласи, че „[о]граничения относно специални принципи и относно правото на информация, достъп до, и коригиране или изтриване на лични данни, ..., могат да бъдат налагани от правото на Съюза или от правото на държава членка, доколкото това е необходимо и пропорционално в едно демократично общество с оглед защитата на обществената сигурност, ..., предотвратяването, разследването и наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително защитата срещу заплахи пред обществената сигурност и тяхното предотвратяване, или ..., други важни цели от общ обществен интерес на Съюза или на държава членка“, но съображение 73(2) допълва, че тези ограничения „трябва да са в съответствие с изискванията, посочени в Хартата и в [Конвенцията]“.

139. Ако е относимо, всяко такова законодателство трябва, наред с другото, да определи обхвата на ограниченията и да предвиди правото на субектите на данни да бъдат информирани за наложените ограничения — освен ако това не би накърнило целта им (член 23(2)(в) и (з) от GDPR).

4. Надзорен орган

140. Съгласно член 51(1) от GDPR всяка държава - членка на ЕС трябва да предвиди един или повече независими публични органи, които да отговарят за наблюдението на прилагането на GDPR, с цел, наред с другото, да се защитят основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработването. Тези органи трябва да

действат напълно независимо при изпълнението на своите задачи и упражняването на своите правомощия съгласно ОРЗД (член 52(1)).

141. Задачите на надзорния орган трябва да включват разглеждане на жалби, подадени от субект на данни, и разследване (доколкото е уместно) на предмета им, както и информирание на жалбоподателя за хода и резултата от разследването в разумен срок; по-специално, надзорният орган трябва да информира жалбоподателя дали е необходимо допълнително разследване или координация с друг надзорен орган (член 57(1)(е) от GDPR).

142. Надзорните органи трябва да разполагат с „правомощия за разследване“, включително да (а) разпореждат на администратора или обработващия лични данни да предостави всякаква информация, необходима за изпълнението на техните задачи, и (б) да получат от администратора или обработващия лични данни достъп до всички лични данни и до цялата информация, необходима за изпълнението на техните задачи (член 58(1)(а) и (д) от GDPR).

143. Те трябва също така да разполагат с „корективни правомощия“, като например правомощието да (а) разпоредят на администратора или обработващия лични данни да се съобразят с исканията на субекта на данните за упражняване на неговите права съгласно GDPR, както и (б) да разпоредят на администратора или обработващия лични данни да приведат операциите по обработване в съответствие с GDPR, когато е уместно, по определен начин и в определен срок, (с) да наложат временно или окончателно ограничение (включително забрана на обработването), и (д) да разпоредят коригирането или изтриването на лични данни или ограничаването на тяхното обработване (член 58 (2)(в), (г), (е) и (ж) от GDPR).

144. Надзорните органи трябва също така да разполагат с правомощия (а) да уведомяват съдебните органи за нарушения на ОРЗД и (б) да започват или по друг начин да се включват в съдебни производства с цел прилагане на ОРЗД (член 58(5) от GDPR).

5. Правни средства за защита

145. Всяки субект на данни има право да подаде жалба пред надзорен орган, ако счита, че обработването на лични данни, отнасящи се до него, нарушава GDPR (член 77(1) от GDPR).

146. Въз основа на същите обстоятелства всеки субект на данни, , има право и на ефективна съдебно средство за защита (член 79(1) от GDPR).

147. Всяко физическо или юридическо лице има право също така на ефективно съдебно средство за защита по отношение на правно обвързващо решение на надзорен орган, което го засяга (член 78(1) от GDPR). Всяко субект на данни има право на ефективна съдебна защита, ако надзорният орган не разгледа жалбата или не информира субекта на данни в срок от три месеца за хода или резултата от жалбата, подадена до него съгласно член 77 (член 78(2) от GDPR).

148. Всяко лице, което е претърпяло имуществени или неимуществени вреди в резултат на нарушение на GDPR, има право на обезщетение от администратора или обработващия лични данни (член

82(1 от ОРЗД). Член 82, параграфи 2—4 определя процедурата, съгласно която може да се търси такова обезщетение.

Е. Директива за полицейската и наказателната дейност

149. Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ 2016 L 119, стр. 89) („Директива за полицейската и наказателната дейност“ – „ДПНД“) урежда обработването на лични данни на „физически лица“ от компетентните органи за целите на „предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване“ (член 1(1) и член 2(1)).

150. ДПНД следваше да бъде транспонирана до май 2018 г. (член 63(1)). България направи това чрез изменение на Закона от 2002 г. през март 2019 г. (вж. параграф 85 по-горе).

1. Обхват на приложение ratione materiae

151. Член 2(3)(а) от ДПНД - който отразява член 2(2)(а) от GDPR (вж. параграф 134 по-горе) — постановява, че ДПНД „не се прилага към обработването на лични данни ... в хода на дейности, които са извън обхвата на правото на [ЕС]“. В съответното съображение 14 се посочва, че „тъй като [ДПНД] не следва да се прилага за обработването на лични данни в рамките на дейност, попадаща извън обхвата на правото на [ЕС], дейностите, засягащи националната сигурност, дейностите на агенции или звена, които се занимават с въпроси на националната сигурност, и обработването на лични данни от държавите членки, когато извършват дейности, попадащи в обхвата на дял V, глава 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) [които се отнасят до общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС]... не следва да се считат за дейности, попадащи в обхвата на [Закона за електронните данни]“.

152. СЕС е постановил, че съгласно член 2(3)(а), четен в светлината на съображение 14, ДПНД не се прилага към обработването на лични данни с цел защита на националната сигурност (вж. решение на СЕС от 30 януари 2024 г. по дело *Директор на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР – София*, C-118/22, EU:C:2024:97, параграф 38).

2. Право на достъп до лични данни

153. Съгласно член 14(1)(а) от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва, при спазване на разпоредбите на член 15 от ДПНД (вж. параграфи 156 -159 по-долу), да гарантират правото на субекта на данни да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични

данни, отнасящи се до него, и, ако това е така, достъп до тези данни, както и информация за целите и правното основание за обработването им. Съответното съображение 43 гласи, наред с другото, че всяко физическо лице следва да има право на достъп до събраните данни, които го засягат, и да упражнява това право лесно и на разумни интервали, за да бъде осведомено и да проверява законосъобразността на обработването, и че за спазването на това право е достатъчно субектът на данните да разполага с пълно резюме на тези данни в разбираема форма, което позволява на субекта на данните да се запознае с тях и да провери дали са точни и се обработват в съответствие с ДПНД, така че да може да упражнява правата, предоставени му от ДПНД.

154. В първия си доклад относно прилагането на ДПНД, публикуван през юли 2022 г. (СОМ(2022) 364 final), Европейската комисия отбеляза на страница 17, че практиката е показала, че правата на достъп и заличаване са най-често упражняваните сред правата по ДПНД.

155. В документ от ноември 2017 г., озаглавен „Становище по някои ключови въпроси на [Закона за защита на данните]“ (WP 258), Работната група за защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни („Работна група по член 29“)⁶ изразява становището, на страница 19, че член 14 от ДПНД включва „право на отрицателно потвърждение“ (т.е. правото на дадено лице да получи от съответния орган потвърждение, че той не обработва данните на това лице, ако това действително е така), и че политика на „нито потвърждаване, нито отричане“ е възможна само в случай на дерогации съгласно член 15 от ДПНД.

3. Ограничения на правото на достъп

156. Член 15(1)(в) и (г) от ДПНД позволява на държавите-членки на ЕС да приемат законодателство, което ограничава, изцяло или частично, правото на достъп на субекта на данните „до степен и срок, при които такова частично или пълно ограничаване представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, като надлежно се вземат под внимание основните права и легитимните интереси на засегнатото физическо лице“, с цел защита на обществената сигурност или националната сигурност. В първия си доклад относно прилагането на ДПНД (вж. параграф 154 по-горе) Европейската комисия отбеляза на страница 15, че всички държави-членки на ЕС са се възползвали от възможността да ограничат правото на достъп на субекта на данни.

157. Съгласно член 15(2) от ДПНД държавите-членки на ЕС могат да приемат законодателство за определяне на „категориите обработване“, които могат изцяло или частично да попадат в обхвата на член 15(1)(а) до (д).

158. В такива ситуации държавите-членки на ЕС трябва да предвидят администраторът да информира субекта на данните без неоправдано

⁶ Тази работна група беше създадена съгласно член 29 от Директивата за защита на данните от 1995 г. (отменена със сила от 25 май 2018 г. – вж. бележка под линия 5 по-горе) и беше заменена от Европейския комитет за защита на данните, създаден съгласно член 68, параграф 1 от ОРЗД.

забавяне в писмена форма за всеки отказ или ограничение на достъпа и за причините за отказа или ограничението, но такава информация може да бъде пропусната, ако предоставянето ѝ би подкопало цел по член 15(1). Държавите-членки на ЕС трябва също така да предвидят администраторът да информира субекта на данните за възможността да подаде жалба до надзорен орган или да потърси защита по съдебен ред (член 15(3) от ДПНД).

159. Съгласно член 15(4) от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва да предвидят, че администраторът документиращ фактическите или правните основания, на които се основава решението за ограничаване, и че тези основания трябва да бъдат предоставени на надзорните органи.

160. Съгласно съответното съображение 44 държавите-членки на ЕС следва да могат да приемат законодателство, което ограничава (изцяло или частично) достъпа на субектите на данни до техните лични данни, доколкото — и докато — такава мярка представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, при надлежно зачитане на основните права и законните интереси на засегнатото физическо лице, за да се защити, наред с другото, обществената или националната сигурност, но администраторът следва да прецени, чрез конкретно и индивидуално разглеждане на всеки отделен случай, дали правото на достъп следва да бъде частично или напълно ограничено. В съображение 45 се посочва още, че всеки отказ или ограничение на достъпа по принцип следва да бъде изложен в писмена форма до субекта на данните и да включва фактическите или правните основания, на които се основава решението, а в съображение 46 се посочва, че всяко ограничаване на правата на субекта на данните трябва да е в съответствие с Хартата и с Конвенцията, както са тълкувани съответно в съдебната практика на СЕС и на настоящия Съд, и по-специално да зачита същността на тези права и свободи.

161. В становището от ноември 2017 г., цитирано в параграф 155 по-горе, Работната група по член 29 изразява становище, на страница 20, че отговорът „нито потвърждавам, нито отричам“ може да бъде в съответствие с член 15 от ДПНД, но че изключението трябва да се прилага само когато се счита за строго необходимо и пропорционално, за всеки отделен случай, и че не трябва да се използват общи изключения.

4. Непряко упражняване на правото на достъп

162. Съгласно член 17(1) от ДПНД, в ситуации от вида, посочен в член 15(3) (вж. параграф 158 по-горе), държавите - членки на ЕС трябва да приемат мерки, предвиждащи, че правата на субекта на данни могат да се упражняват и чрез компетентния надзорен орган; съгласно член 17(2), те трябва да предвидят администраторът да информира субекта на данни за тази възможност.

163. При упражняване на това право надзорният орган трябва да уведоми субекта на данните „най-малко за това, че е извършил всички необходими проверки или нужния преглед“, както и че той има право да потърси защита по съдебен ред (член 17(3) от ДПНД).

164. Съгласно съответното съображение 48, в случай че администраторът откаже праводостъп на субекта на данни, субектът на данни следва да има правото да поиска от националния надзорен орган да провери законността на обработването, а когато надзорният орган действа от името на субекта на данни, субектът на данни следва да бъде информиран от надзорния орган поне, че са извършени всички необходими проверки или прегледи от страна на надзорния орган и че има право да потърси защита по съдебен ред.

165. В становището от ноември 2017 г., цитирано в параграф 155 по-горе, Работната група по член 29 подчертава на страници 23–24, че този допълнителен начин за субектите на данни да упражняват правата си допълва правото им да подават жалби до надзорен орган или да търсят защита по съдебен ред, както и че възможността субектите на данни да упражняват правата си чрез съответния надзорен орган е различна от правото да подават жалби до надзорния орган, което трябва винаги да е на разположение на субектите на данни.

166. От своя страна СЕС наскоро отбеляза, че възможността по член 17 от ДПНД за непряко упражняване на правото на достъп е необходима за защита на това право в ситуации, в които прякото му упражняване е трудно или невъзможно, и че това е механизъм за наблюдение на спазването на правата на субектите на данни (вж. решение на СЕС от 16 ноември 2023 г. по делото *„Лига за правата на човека (Проверка на обработването на данни от надзорния орган)“*, C-333/22, EU:C:2023:874, параграф 44 и 48).

167. В същото решение СЕС допълва, че информацията, разкрита на субекта на данни след такова непряко упражняване на правото на достъп, може да надхвърля минимума, предвиден в член 17(3) от ДПНД, ако това се налага от необходимостта да се защити правото на ефективна съдебно средство за защита (вж. параграф 129 по-горе) и не е възпрепятствано от съответна цел от обществен интерес. При прилагането на член 17(3) от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва да предоставят на своите надзорни органи правото да решават по свое усмотрение дали да не информират субекта на данните (дори и само накратко) за резултатите от своите проверки (т.е. разследването, проведено от органа за защита на данните, за да се провери дали е налице нарушение на правилото за защита на данните) и за евентуално предприети корективни мерки (*ibid.*, параграфи 65–66). Ако въпреки това националното законодателство изисква информацията, предоставяна на субекта на данните, да бъде ограничена до минимума, предвиден в член 17(3), тогава държавите-членки на ЕС трябва да разполагат с (а) механизми, позволяващи на техните съдилища да балансират необходимостта от запазване на поверителността с процесуалните права на субекта на данните, и (б) правила, позволяващи на тези съдилища да разгледат доказателствата, въз основа на които надзорните органи са оценили законосъобразността на въпросното обработване на данни. Това означава, по-специално, че съдилищата трябва да разполагат с фактическите и правните основания, на които се основава решението на администратора на данни да ограничи правото на достъп — което, съгласно член 15(4) от ДПНД (вж. параграф 159 по-

горе), във всеки случай трябва да бъде документирано вътрешно (*ibid.*, параграфи 67—70).

168. В първия си доклад относно прилагането на ДПНД (вж. параграф 154 по-горе) Европейската комисия отбеляза на страница 17, че приблизително половината от надзорните органи на държавите-членки на ЕС са съобщили, че са получили искания за непряк достъп по член 17. Въпреки че повечето от тях са били недопустими, в няколко случая на администраторите на данни е било наредено да коригират или изтрият лични данни или да ограничат тяхното обработване.

5. Надзорен орган

169. Съгласно член 41(1) от ДПНД всяка държава-членка на ЕС трябва да предвиди един или повече независими публични органи, които да отговарят за наблюдението на прилагането на ДПНД, за да защитават, наред с другото, основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработването на данни. Съгласно член 41(3) от ДПНД, органът, който контролира прилагането на ДПНД, може да бъде същият, който контролира прилагането на GDPR (вж. параграф 140 по-горе). Този орган трябва да действа напълно независимо при изпълнението на своите задачи и упражняването на правомощията си съгласно ДПНД (член 42(1)).

170. Задачите на този надзорен орган трябва да включват (а) разглеждане на жалби, подадени от субект на данни, и разследване, доколкото е уместно, на предмета им, както и информиране на жалбоподателя за хода и резултата от разследването в разумен срок – по-специално в случай, че е необходимо допълнително разследване или координация с друг надзорен орган, и (б) проверка на законосъобразността на обработването (по член 17 – вж. параграф 162 по-горе) и информиране на субекта на данните в разумен срок за резултата от проверката (съгласно член 17(3) – вж. параграф 163 по-горе) или за причините, поради които такава проверка не е била извършена (член 46(1)(е) и (ж) от ДПНД).

171. Надзорните органи трябва да разполагат с ефективни „разследващи правомощия“ – включително поне правото да изискват от администратора или обработващия лични данни достъп до всички лични данни, които се обработват, както и до цялата информация, необходима за изпълнението на техните задачи (член 47(1) от ДПНД). В първия си доклад относно прилагането на ДПНД (вж. параграф 154 по-горе) Европейската комисия отбеляза на страница 22, че деветнадесет надзорни органа на държави-членки на ЕС са използвали тези „разследващи правомощия“ – по своя собствена инициатива или въз основа на жалба.

172. Надзорните органи трябва също така да разполагат с ефективни „корективни правомощия“, като например правомощието (а) да разпоредят на администратор или обработващ лични данни да приведе операциите по обработване в съответствие с разпоредбите, приети съгласно ДПНД, когато е уместно, по определен начин и в определен срок – по-специално като разпоредят коригирането или изтриването на

лични данни или ограничаването на тяхното обработване, и (b) налагане на временно или окончателно ограничение (включително забрана) на обработването (член 47(2)(б) и (в)). В първия си доклад относно прилагането на ДПНД (вж. параграф 154 по-горе) Европейската комисия отбелязва на страница 22, че същите органи, които са използвали своите „разследващи правомощия“ (вж. параграф 171 *in fine* по-горе), са използвали и своите „корективни правомощия“. Най-често използваното правомощие е било това за разпореждане обработването да бъде приведено в съответствие със закона — включително издаване на разпореждания за коригиране или изтриване на лични данни, или за ограничаване на тяхното обработване.

173. Освен това надзорните органи трябва да имат правомощието (a) да докладват на съдебните органи нарушения на разпоредбите, приети съгласно ДПНД, и (b) да започват или по друг начин да се ангажират в съдебни производства за приложение на разпоредбите, приети съгласно ДПНД (член 47(5)).

6. Правни средства за защита

174. Съгласно член 52(1) и (2) от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва да гарантират, че всяко засегнато лице има право да подаде жалба до надзорен орган.

175. В първия си доклад относно прилагането на ЗЕ ДПНД Д (вж. параграф 154 по-горе) Европейската комисия отбелязва на страници 17–18, че някои от най-често срещаните жалби, получени от надзорните органи за защита на данните на държавите-членки на ЕС, се отнасят до ограничения на правото на достъп.

176. Съгласно член 53(1) от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва да гарантират правото на физическо или юридическо лице на ефективна защита по съдебен ред по отношение на правно обвързващо решение, издадено от надзорен орган, което ги засяга.

177. Съгласно член 53(2) от ДПНД, всяко засегнато лице има право на ефективна защита по съдебен ред, ако компетентният надзорен орган не разгледа жалбата или не го уведоми в срок от три месеца за хода или резултата от жалбата, подадена по член 52.

178. Съгласно член 54 от ДПНД държавите-членки на ЕС трябва да гарантират правото на субектите на данни на ефективна защита по съдебен ред, когато те считат, че правата им, установени в разпоредби, приети по ДПНД, са били нарушени в резултат на обработването на личните им данни в нарушение на тези разпоредби.

III. ИНСТРУМЕНТИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

А. Конвенция за защита на физическите лица при автоматизираната обработка на лични данни

179. България подписва Конвенцията от 1981 г. за защита на физическите лица при автоматизираната обработка на лични данни (ETS 108; 1496 UNTS 65) през 1998 г. и я ратифицира през 2002 г., като

тази конвенция влиза в сила за България през януари 2003 г. Преводът на тази конвенция на български език е публикуван в Държавен вестник през март 2003 г. (*ДВ, бр. 26 от 21.03.2003 г., стр. 58-63*). Съответно тя е част от вътрешното право на България и има предимство пред всякакви противоречащи разпоредби на вътрешното законодателство (член 5, ал. 4 от Конституцията на България от 1991 г.).

180. Съгласно член 8, буква а) от Конвенцията от 1981 г. на всяко лице се дава възможност да „установи наличието на автоматизиран регистър с лични данни [и] неговите основни цели“. Съгласно член 8, буква б), всяко лице трябва да има възможност „да получава, през разумни интервали и без прекомерно забавяне или разходи, потвърждение за наличието или отсъствието на лични данни за него, запаметени в автоматизиран регистър с данни“, а съгласно член 8, буква г) – „да получи компенсация в случай, че [такава молба] ... не бъде уважена“.

181. Съгласно член 9, § 2 (а) от Конвенцията от 1981 г. се допуска дерогация от разпоредбите на член 8, когато това е „когато то е залегнало в правото на страната и представлява необходима мярка в демократичното общество в интерес на ... защитата на държавната сигурност, обществената безопасност, паричните интереси на държавата или борбата с престъпленията“.

182. Съгласно член 10 от Конвенцията от 1981 г. всяка страна трябва да предвиди подходящи средства за правна защита при нарушения на разпоредбите на вътрешното законодателство, с които се прилагат основните принципи за защита на данните.

183. В обяснителния доклад към Конвенцията от 1981 г. в параграф 55 се посочва, че текстът на член 9, параграф 2 е „създаден по образец на вторите параграфи на членове 6, 8, 10 и 11 от Европейската конвенция за правата на човека“, а в края на параграф 56 се посочва, че изразът „държавна сигурност“ трябва да се разбира „в традиционния смисъл на защита на националния суверенитет срещу вътрешни или външни заплахи, включително защитата на международните отношения на държавата“.

В. Допълнителен протокол към Конвенцията от 1981 г.

184. През 2010 г. България подписва Допълнителния протокол от 2001 г. към Конвенцията от 1981 г. за защита на физическите лица при автоматизираната обработка на лични данни, относно надзорните органи и трансграничните потоци от данни (ETS 181; 2297 UNTS 195), и го ратифицира през същата година; протоколът влиза в сила по отношение на България през ноември 2010 г. Преводът му на български език е публикуван в Държавен вестник също през ноември 2010 г. (*ДВ, бр. 93 от 26.11.2010 г., стр. 22-23*). Съответно той – подобно на Конвенцията от 1981 г. – е част от вътрешното право на България и има предимство пред всякакви противоречащи разпоредби на вътрешното законодателство (член 5, ал. 4 от Конституцията на България от 1991 г.).

185. Член 1 от този Допълнителен протокол, озаглавен „Надзорни органи“, гласи, доколкото е приложимо:

„1. Всяка страна посочва един или повече органи, които отговарят за гарантиране спазването на мерките, заложи в вътрешното ѝ законодателство, с които се въвеждат в действие принципите, установени в глави II и III от конвенцията и в този протокол.

2. а. За тази цел горепосочените органи имат, по-конкретно, правомощия за извършване на проверки и намеса, както и правомощия да участват в съдебни производства или да сезират компетентните съдебни органи за нарушения на разпоредбите на вътрешното законодателство, с които се въвеждат в действие принципите, споменати в параграф 1 на член 1 на този протокол.

б. Всеки надзорен орган изслушва жалби, подадени от всяко лице, във връзка със защитата на неговите/нейните права и основни свободи по отношение на обработването на лични данни в рамките на неговата компетентност.

3. Надзорните органи упражняват функциите си напълно независимо.

4. Решенията на надзорните органи, които водят до подаване на жалби, могат да бъдат обжалвани по съдебен ред.

...“

186. В обяснителния доклад към Протокола в параграф 12 се пояснява, че „правомощия за извършване на проверки“ на надзорния орган съгласно член 1, § 2 (б) включват възможността да се поиска от администратора информация относно обработването на лични данни и да се получи такава информация, и че тази информация трябва да бъде достъпна, по-специално когато към надзорния орган се обръщат лица, които желаят да упражнят правата, предвидени в националното законодателство по силата на член 8 от Конвенцията от 1981 г. (вж. параграф 180 по-горе).

187. В параграф 13 от обяснителния доклад се уточнява, че „правомощието за намеса“ на надзорния орган съгласно член 1, § 2, буква б) може да включва правомощието да бъде задължен администраторът да коригира, изтрие или унищожи неточни или незаконно събрани данни по своя инициатива или ако субектът на данните не е в състояние сам да упражни тези права.

188. В параграф 14 от обяснителния доклад се пояснява, че надзорният орган служи и като посредник между субекта на данните и администратора и че всеки трябва да има правото да подаде жалба до този орган във връзка с правата си, свързани с обработването на лични данни; това право спомага за гарантиране на правото на подходяща правна защита съгласно член 8, буква г) и член 10 от Конвенцията от 1981 г. (вж. параграфи 180 и 182 по-горе). Субектът на данни може да се възползва от такава жалба в допълнение към търсенето на защита по съдебен ред.

189. В декларацията, приложена към инструмента за ратификация, България сочи, че нейният национален надзорен орган съгласно член 1, § 1 от Допълнителния протокол (вж. параграф 185 по-горе) е Комисията за защита на личните данни (вж. параграф 97 по-горе).

С. Модернизирана конвенция за защита на физическите лица при обработването на лични данни

190. Протоколът за изменение на Конвенцията от 1981 г. за защита на физическите лица при автоматизираната обработка на лични данни (CETS 223), чиято цел е да модернизира тази конвенция, е отворен за подписване през октомври 2018 г. Той все още не е влязъл в сила. България подписва Протокола незабавно и го ратифицира през декември 2019 г. – като и в двата случая заявява, че ще прилага разпоредбите му на временна основа (вж. параграф 203 по-долу).

191. В обяснителните бележки към законопроекта за ратификация (№ 902-02-24), внесен от Министерския съвет и приет от българското Народно събрание през септември 2019 г., се посочва, че прилагането на Протокола за изменение не изисква допълнителни законодателни мерки.

1. Задължение за прилагане

192. Съгласно член 4, § 1 от Модернизираната конвенция (добавен с член 6 от Протокола за изменение), всяка страна трябва да предприеме мерки в своето законодателство, за да приведе в действие разпоредбите на изменената конвенция и да осигури тяхното ефективно прилагане; съгласно член 4, § 2, тези мерки трябва да бъдат предприети от всяка страна и да влязат в сила до момента на ратифициране на Модернизираната конвенция.

2. Право на достъп и изключения от това право

193. Съгласно член 9, § 1 (б) от Модернизираната конвенция (добавен с член 11 от Протокола за изменение), всеки има право, наред с другото, да получи при поискване, на разумни интервали и без прекомерно забавяне и или разходи, потвърждение за обработването на лични данни, отнасящи се до него.

194. В обяснителния доклад към Протокола за изменение в параграф 74 се пояснява, че макар в Модернизираната конвенция да не е посочено от кого субектът на данните може да получи такова потвърждение, в повечето случаи това би бил администраторът или обработващият лични данни, но че в изключителни случаи упражняването на правото на достъп може да включва посредничеството на надзорния орган.

195. Съгласно член 11, § 1 (а) от Модернизираната конвенция (добавен с член 14 от Протокола за изменение) е възможно да се въведе изключение от член 9, ако това изключение е „предвидено в закона, зачита същността на основните права и свободи и представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество за ... защита на националната сигурност ...“.

3. Задължение за доказване на съответствие

196. Съгласно член 10, § 1 от Модернизираната конвенция (добавен с член 12 от Протокола за изменение), всяка страна трябва да предвиди,

че администраторите и, когато е приложимо, обработващите лични данни, вземат всички подходящи мерки за спазване на изменената Конвенция и са в състояние да докажат — съгласно законодателството по член 11 § 3 (вж. параграф 200 по-долу) — пред надзорния орган, посочен в член 15, че обработването на данни под техен контрол е в съответствие с разпоредбите на тази Конвенция.

4. Правомощия на контролните органи

197. Съгласно член 15 § 1 от Модернизираната конвенция (добавен с член 19 от Протокола за изменение), всяка страна трябва да предвиди един или повече органи, които да отговарят за осигуряването на спазването на разпоредбите на тази Конвенция.

198. Съгласно параграф 2 (а), (в) и (г) от същия член, тези надзорни органи трябва да имат правомощия (а) за разследване и намеса, (б) да издават решения във връзка с нарушения на Конвенцията, както и (с) да се включват в съдебни производства или да довеждат нарушения на Конвенцията до знанието на компетентните съдебни органи.

199. Съгласно параграф 4 от същия член всеки компетентен надзорен орган трябва да разглежда исканията и жалбите, подадени от субектите на данни относно техните права на защита на данните, и да ги информира за напредъка.

200. Съгласно член 11 §3 от Модернизираната конвенция (добавен с член 14 от Протокола за изменение), когато става въпрос за обработване на данни за целите на националната сигурност, всяка страна по тази Конвенция може да предвиди, „съгласно закона и само доколкото това представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество за постигане на такава цел“, изключения от член 15 § 2, (а), (в) и (г).

201. В обяснителния доклад към Протокола за изменение в параграф 86 се уточнява, че ако дадена страна реши да ограничи по този начин правомощията на надзорния орган по отношение на обработването на данни за целите на националната сигурност, администраторът не е длъжен да доказва пред този орган спазването на изискванията за защита на данните във връзка с дейностите, попадащи в обхвата на изключението. В параграфи 98 и 118 се уточнява, че тези изключения не засягат никакви изисквания, свързани с независимостта и ефективността на механизмите за преглед и надзор, а в параграф 117 се посочва, че ако се приложи член 11 § 3, засегнатата страна може да предвиди други подходящи механизми по отношение на независимия и ефективен преглед и надзор на обработването на данни за целите на националната сигурност.

5. Правни средства за защита

202. Съгласно член 12 от Модернизираната конвенция (добавен с член 15 от Протокола за изменение) всяка страна се задължава да въведе подходящи съдебни и извънсъдебни правни средства за защита при нарушения на тази Конвенция.

6. Прилагане на Протокола за изменение на предварително основание

203. Съгласно член 37 § 3 от Протокола за изменение, страна по Конвенцията от 1981 г. може, в момента на подписване на Протокола за изменение или по-късно, да декларира, че ще го прилага временно; такава декларация влиза в сила на първия ден от третия месец след датата на получаването ѝ от Генералния секретар на Съвета на Европа. При подписването на Протокола за изменение (вж. параграф 190 по-горе) България декларира, че ще го прилага временно (в съответствие с член 37 § 3), и потвърждава тази декларация в последващия инструмент за ратификация, който е одобрен от нейния парламент (вж. параграф 191 по-горе).

IV. ДРУГИ ОТНОСИМИ МЕЖДУНАРОДНИ МАТЕРИАЛИ

A. Отноsimи доклади

1. Доклад на Венецианската комисия

204. В доклада си относно демократичния контрол върху службите за сигурност, приет през 2007 г. и актуализиран през 2015 г. (CDL-AD(2015)010), Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) отбеляза, по-специално (бележките под линия и вътрешните препратки са пропуснати):

„251. Очевидно е необходимо лицата, които твърдят, че са засегнати неблагоприятно от извънредните правомощия на службите за сигурност и разузнаване – като например наблюдение или проверка за достъп до класифицирана информация - да разполагат с някаква възможност за правна защита. Освен че засилват отчетността, жалбите могат също да допринесат за подобряване на работата на службите, като извеждат на преден план административните пропуски. Разбира се, трябва да се имат предвид и изискванията на договорите за правата на човека, и особено [Конвенцията], с нейните гаранции за справедлив процес, зачитане на личния живот и изискване за ефективна правна защита.

252. Очевидно обаче лицата, които са законни цели на действие на служби за сигурност или разузнаване, не трябва да могат да използват система за подаване на жалби, за да се информират за работата на тези служби. Системата за подаване на жалби трябва да балансира, от една страна, между независимост, надеждност и справедливост, а от друга – между тях и чувствителността към нуждите на сигурността. Проектирането на такава система е трудно, но не и невъзможно.

253. Лицата, които твърдят, че държавата е извършила неправомерни действия в други области, обикновено имат право да предявят иск за обезщетение пред съда. Ефективността на това право обаче зависи от това дали лицето е знаело за твърдяното неправомерно действие и дали може да представи доказателства, които да удовлетворят съда. Както вече беше споменато, по различни причини способността на обикновените съдилища да служат като адекватна правна защита в областта на сигурността е ограничена. Съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (...) ясно показва, че правните средства за защита не трябва да съществуват само на хартия.

254. Алтернативен вариант е да се позволи разследване и докладване на жалба срещу служба от независимо длъжностно лице, като например омбудсман. Такъв е случаят например в Нидерландия. В други страни (например Нова Зеландия и

Южна Африка) жалбите срещу службите се разглеждат от независим генерален инспектор по сигурността и разузнаването като част от общата надзорна дейност на службата. Освен това конкретни служби, създадени съгласно законодателството за свобода на информацията или за защита на данните, могат да имат роля в разследването на жалби срещу службите. Например в Австрия физическото лице обикновено има възможност да подаде жалба до Datenschutzkommission, но ако по причини, свързани с поверителност, то не е било информирано за (зло)употребата с данни, жалбата може да бъде подадена от Rechtsschutzbeauftragter по негова собствена инициатива.

255. В системите типа омбудсман акцентът е върху независимо длъжностно лице, което разследва от името на жалбоподателя. Тези независими органи обикновено съществуват, за да се справят с административни пропуски на публични органи, а не с правни грешки. Техните разследвания може да поставят по-малко акцент върху участието на самия жалбоподател в процеса и върху прозрачността, отколкото би било в случай на съдебно производство. Обикновено разследване от този тип завършва не с решение и формални правни средства за защита, а с доклад и (ако жалбата бъде уважена) с препоръка за поправяне на нередностите и бъдещи действия.

256. По-рядко срещан вариант е държавата да използва парламентарен или експертен надзорен орган за разглеждане на жалби и оплаквания на физически лица, както се случва в Германия, Норвегия и Румъния. Парламентарният надзорен орган може да има предимство при разглеждане на жалби, подадени срещу служби за сигурност и разузнаване, тъй като това ще даде представа за потенциални пропуски – в политиката, законосъобразността и ефективността. От друга страна, ако надзорният орган е твърде тясно свързан със службите, които контролира, или работи в обстановка на секретност, жалбоподателят може да счете, че процедурата за подаване на жалби не е достатъчно независима. В случаите, когато един и същ орган се занимава с разглеждане на жалби и с контрол, е най-добре да има ясно разграничени правни процедури за тези различни функции.

257. Като цяло е за предпочитане двете функции да бъдат възложени на различни органи, но да съществуват процедури, които да гарантират, че контролният орган е информиран за по-широките последици от отделните жалби. Този подход се подкрепя и от [Конвенцията]. Изискването в член 13 от [Конвенцията] за правно средство за защита при твърдения за нарушения на правата по Конвенцията, който е независим от процеса на предоставяне на разрешения, означава, че системата за контрол на държавата, например за обработване на данни, може да издържи теста за „съответствие със закона“ и „необходимост в едно демократично общество“, но , че липсата на правно средство за защита означава, че все пак има нарушение на Конвенцията. Както вече беше споменато, ЕСПЧ е постановил, че правното средство за защита трябва да бъде ефективно по закон и на практика. Следва да се отбележи по-специално, че ЕСПЧ постановява, че орган за проверка на данни, който е независим и който има формална компетентност по закон да предостави правна защита при съхраняването на неточни, неподходящи и т.н. данни за сигурност, но който всъщност не разполага с експертния опит да оцени тези данни, не представлява ефективно правно средство за защита по смисъла на член 13.

258. Следва да се отбележи и опитът на ЕСПЧ по делото Леандер с/у Швеция“. Шведското правителство изтъква по това време, че съществуват редица контролни и корективни органи, които да предотвратяват допускането на грешки при проверките за сигурност и да отстраняват евентуалните грешки. По-късни официални разследвания обаче показват, че нито един от контролните и корективните механизми не е функционирал правилно в тази област. Лицата, участващи във всяка от системите за контрол/правни средства за защита, са приели, че всяка от останалите системи функционира правилно. Нито един от контролните механизми/средства за защита не е засягал същността на проблема:

надеждността и пропорционалността на извършената оценка на сигурността на дадено лице. Наличието на няколко „непълни“ контролни механизма/правни средства за защита е осигурявало само привидната реалност на контрола, а не действителна.

259. В някои държави не само физическите лица, но и служители на службите имат право да отнасят въпроси, свързани със службите, до омбудсман или до парламентарен надзорен орган. Например, в Германия длъжностните лица могат да повдигат въпроси пред Парламентарния контролен съвет, а в Южна Африка служителите на службите могат да подават жалби до генералния инспектор.

260. Друг метод за разглеждане на жалби е чрез специализиран трибунал. Такъв може да бъде създаден, за да разглежда жалби срещу конкретна служба или във връзка с използването на конкретни правомощия, както в Обединеното кралство (Комисарят по разузнавателните служби и Комисарят по подслушването на комуникации). Или жалбите могат да се разглеждат в процедура от типа на трибунал, но от специализиран надзорен орган, както е при SIRC в Канада. Когато надзорният орган участва в процеса на одобрение на операции по сигурността, той не може да служи и като независим механизъм за разглеждане на жалби (вж. [...]). Все пак, такъв трибунал има някои предимства пред обикновен съд при разглеждане на жалби, свързани със сигурността и разузнаването: той може да развие специфична експертиза в областта на сигурността и разузнаването, предназначена за работа с чувствителна информация. Предвид естеството на предмета е малко вероятно това да включва пълно публично съдебно заседание. От друга страна, макар някои трибунали да предоставят на жалбоподателя възможност за изслушване, той или тя вероятно ще се сблъска с сериозни практически затруднения при доказване на случая, при получаване на достъп до съответните доказателства или при оспорване на версията на службата за събитията. За да се преодолеят някои от тези проблеми, в някои страни са въведени специални адвокати с достъп до класифицирана информация. Критичните забележки, направени по-горе относно ограниченията, приложими към специалните адвокати (вж. по-горе [...]), и относно стойността на процедурите за експертен надзор при наблюдението (вж. по-горе [...]), важат и в този случай.“

2. Доклади на Агенцията за основните права на ЕС

205. По искане на Европейския парламент през ноември 2015 г. Агенцията за основните права на ЕС („FRA“) изготвя доклад, озаглавен „Наблюдение от разузнавателните служби: Гаранции за основните права и правни средства за защита в ЕС – Картографиране на правните рамки на държавите членки“ (doi:10.2811/009038). В този доклад се анализират законите на всички 28 държави-членки на ЕС по това време, свързани с такова наблюдение, като се обръща специално внимание на механизмите за контрол и наличните правни средства за защита. В него се отбелязва, по-специално, че към онзи момент:

(а) Законодателствата на всички държави допускат ограничения на правото на достъп до собствените данни на основание заплахата за (i) националната сигурност или (ii) целите на разузнавателните служби, но има различия в условията и степента на ограниченията. Осем държави (Чешката република, Ирландия, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Испания и Обединеното кралство) не предвиждат това право по отношение на данните, обработвани от тези служби. В двадесет държави това право е предвидено в закона, но с ограничения относно случаите, в които може да бъде упражнено, или други условия. В повечето държави (Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Гърция, Германия,

Финландия, Франция, Унгария, Италия, Люксембург, Малта и Словения) правното основание за такива ограничения са законите за защита на данните (самостоятелно или във връзка с конкретни закони) — главно на основание, че предоставянето на информация може да застраши целите на разузнавателните служби или националната сигурност. В пет държави (Дания, Естония, Нидерландия, Румъния и Швеция) специални закони изключват дейността на разузнавателните служби от общото законодателство за защита на личните данни. Десет държави компенсират тези ограничения, като дават правомощия на надзорните органи да (i) проверяват дали изтъкнатите съображения за националната сигурност са обосновани и/или (ii) да упражняват правото на достъп от името на физическо лице (страници 61–65 от доклада).

(b) В седем държави (Австрия, България, Хърватия, Финландия, Унгария, Словения и Швеция) надзорните органи за защита на данните по принцип имат същите правомощия по отношение на разузнавателните служби, каквито имат по отношение на други администратори на данни — но това не означава непременно, че тези органи разполагат с пълния набор от правомощия, с които иначе разполагат. В дванадесет държави (Чешката република, Дания, Естония, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Испания и Обединеното кралство) те нямат правомощия по отношение на разузнавателните служби, а в девет държави (Белгия, Кипър, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Литва и Полша) имат ограничени правомощия (страници 46–51 от доклада).

206. През октомври 2017 г. FRA изготвя доклад за последващи действия, озаглавен „Наблюдение от разузнавателните служби — гаранции за основните права и средства за правна защита в ЕС. Том II, Перспективи на място и актуализация на правната уредба“ (doi:10.2811/792946). Този доклад актуализира анализа на законодателствата на държавите членки на ЕС на Агенцията от 2015 г. и го допълва с наблюдения на място, получени от интервюта с експерти. В него се отбелязва, по-специално, че към този момент:

(a) В единадесет държави (Чешката република, Дания, Естония, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия и Испания) надзорните органи за защита на данните нямат компетентност по отношение на разузнавателните служби; в десет държави (Белгия, Кипър, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Литва, Полша и Обединеното кралство) правомощията им са ограничени; и в седем държави (Австрия, България, Хърватия, Финландия, Унгария, Словения и Швеция) те имат същите правомощия, както тези, които имат по отношение на други администратори на данни. Органите с ограничени правомощия действат като регулатори на обработването на данни за разузнавателни цели. Те могат да имат консултативна роля и тяхната роля се ограничава до надзор върху спазването от страна на разузнавателните служби на задълженията, свързани с обработването на данни. По-специално, органите с ограничени правомощия не разглеждат съдържанието на прихванатите съобщения. Те могат, например, да проверяват дали разузнавателните служби са спазили съответните ограничения за съхранение, но законът

може да ограничи достъпа им до бази данни, съдържащи данни, събрани чрез определени разузнавателни техники. В държави, в които надзорните органи за защита на данните нямат компетентност по отношение на разузнавателните служби, специализиран орган, контролиращ тези служби, е отговорен за гарантиране на правилното прилагане на гаранциите за неприкосновеност на личния живот и защита на данните. В държави, в които както надзорните органи за защита на данните, така и специализираните надзорни органи могат да контролират разузнавателните служби, тяхното взаимодействие понякога е уредено със закон, а понякога е просто въпрос на практика (страници 80–83 от доклада).

(b) Органите за контрол върху защитата на данните в четиринадесет държави могат да разглеждат индивидуални жалби. От тях десет могат да издават обвързващи решения: тези в седемте държави, в които разполагат със същите правомощия по отношение на разузнавателните служби като специализираните контролни органи, както и тези в Кипър, Гърция и Италия. В четири други държави (Белгия, Франция, Германия и Ирландия) надзорните органи за защита на данните могат да разглеждат индивидуални жалби или да позволяват на физическите лица да упражняват косвено правото си на достъп, но не могат да издават обвързващи решения. В четири държави (Кипър, Франция, Германия и Гърция) достъпът е подчинен на засилени изисквания. В три държави (Белгия, Франция и Италия) физическите лица могат да поискат от органа да провери дали техните данни се обработват от разузнавателните служби, а органът извършва проверката и информира лицето, че тя е била извършена, но не и дали и какви данни се обработват, ако такава информация може да засегне националната сигурност. Ако констатира нередности, органът може да поиска от разузнавателната служба да ги отстрани (страници 116–118 от доклада).

207. През май 2023 г. FRA изготвя частично актуализиране на докладите си от 2015 и 2017 г., в което се излагат промените, настъпили в законодателството в областта на разузнаването в ЕС оттогава (doi:10.2811/150305). В актуализирания доклад се отбелязва, по-специално, че към 2023 г.:

(a) Националните закони, приети след реформата на ЕС в областта на защитата на данните от 2016 г. (която се състои главно в приемането на GDPR и ДПНД — вж. параграфи 132 и 149 по-горе), довеждат предимно до по-широки ограничения (или дори до предотвратяване) на контрола от страна на надзорните органи по защита на данните върху обработването на данни от разузнавателните служби. Изглежда, че контролните правомощия на тези органи са били засилени от 2017 г. насам само в няколко държави. Ситуацията по отношение на правомощията на тези органи за налагане на корективни мерки спрямо разузнавателните служби се е променила в седем държави. В Белгия, България, Хърватия, Гърция и Литва, в резултат на вътрешни реформи в областта на защитата на данните, проведени след европейската реформа от 2016 г., тези органи вече не упражняват контрол върху въпроси, свързани с националната сигурност, и са загубили правомощията си да разследват жалби, свързани с дейностите на

разузнавателните служби. За разлика от това, националното прилагане на реформата на ЕС в Кипър и Швеция е предоставило на тези органи нови правомощия, които засилват способността им да осигуряват ефективни правни средства за защита.

(b) Положението в целия ЕС към 2023 г. е както следва: в пет държави (Австрия, Кипър, Финландия, Словения и Швеция) надзорните органи за защита на данните имат същите правомощия по отношение на разузнавателните служби, каквито имат по отношение на други администратори на данни; в седем държави (България, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Италия и Люксембург) имат ограничени правомощия; и в петнадесет държави (Белгия, Хърватия, Чешката република, Дания, Естония, Гърция, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Испания) нямат правомощия по отношение на разузнавателните служби.

(c) Рамката за контрол в България през 2023 г. следва модела, при който надзорният орган за защита на данните (Комисията за защита на личните данни – вж. параграфи 97-102 по-горе) има ограничени правомощия в сравнение с тези на специализирания контролен орган (Националното бюро – вж. параграф 82 (d) по-горе). Този специализиран контролен орган има водеща роля в това отношение, като специализираната парламентарна комисия изпълнява подпомагаща роля (вж. параграфи 78-79 по-горе).

В. Относно решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа

208. Комитетът на министрите на Съвета на Европа досега е разглеждал изпълнението на решението на Съда по делото *Екимджиев и други* (цитирано по-горе) през декември 2022 г. и септември 2023 г. Той наблюдава това изпълнение по засилена процедура, а производството пред него все още е висящо. В решението си, прието на 21 септември 2023 г., Комитетът, наред с другото, „призовава властите да изготвят без забавяне законодателни изменения за укрепване на гаранциите за квалификацията и независимостта на членовете на [Националното бюро] от властите, които Бюрото контролира, преди предстоящия избор за ново Бюро, а ако такова законодателство не може да бъде изготвено преди избора, да назначи достатъчен брой членове с юридическо образование и да избягва, доколкото е възможно, назначаването на членове, които са служители на правоприлагащите органи или на службите за сигурност и които, след като са служили в Бюрото, могат да бъдат възстановени на предишните си постове по силата на споразумение за „ротация““ (вж. CM/Del/Dec(2023)1475/H46-10, точка 4).

ЗАКОНЪТ

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

209. Жалбоподателите твърдяха, че е много вероятно данните за тях да са били обработвани от Агенцията. Те се оплакаха, че невъзможността да се провери дали това е било така и на какво основание е била извършена такава обработка, е довела до несигурност – която според тях е била засилена от липсата на ясни правила относно обстоятелствата, при които Агенцията може да обработва такива данни, и от липсата на ефективни гаранции в това отношение. Жалбоподателите се позоваха на член 8 от Конвенцията, който гласи, доколкото е от значение:

„1.. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите..“

A. Допустимост

1. Съвместимост *ratione materiae*

(a) Становищата на страните

210. Правителството изтъква, че информацията, която жалбоподателите са поискали от Агенцията, не представлява лични данни по смисъла на практиката на Съда. Искането им засяга естеството и вида на методите за събиране на разузнавателна информация, използвани от Агенцията, а не данни, които биха могли да се разглеждат като лични за тях и следователно засягащи правата им по член 8 от Конвенцията. Жалбата е съответно несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията.

211. Жалбоподателите отговарят, че както за Агенцията, така и за съдилищата, разглеждащи отказа ѝ да разкрие търсената от тях информация, е било ясно, че тази информация – независимо дали е представлявала интерес за Агенцията – представлява лични данни. Искането им не е засягало работните методи на Агенцията или самоличността на нейните информатори.

(b) Оценката на Съда

212. В първоначалното искане, което г-н Кънев отправя към Агенцията през юни 2021 г. от свое име и от името на Комитета, той иска информация относно използването от Агенцията на (a) „специални разузнавателни средства“ и на (b) методи или техники за събиране на разузнавателна информация или информатори (вж. параграф 6 по-горе). В отговора си в края на юни 2021 г. Агенцията заявява, че доколкото

искането се отнася до „специални разузнавателни средства“, то трябва да бъде адресирано до Националното бюро, докато доколкото се отнася до други способности или методи за събиране на разузнавателна информация и набирането на информатори, то засяга наличието (или липсата) на данни в базите данни на Агенцията, достъпът до които се урежда от чл. 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграфи 7 и 67 по-горе). Вследствие на това указание г-н Кънев преформулира искането, като пита дали базите данни на Агенцията съдържат информация за това дали такива способности или методи са били използвани по отношение на него или на Комитета и дали членове или служители на Комитета са били вербувани като информатори (вж. параграф 8 по-горе). В светлината на тази поредица от събития и на общия контекст, в който е отправено искането, Съдът счита, че жалбоподателите по същество са търсили потвърждение дали са били обект на мерки за събиране на разузнавателна информация, които биха могли да засегнат интереси, защитени от член 8 от Конвенцията, а не информация за техническите подробности на използваните методи.

213. Ако Агенцията е събираща разузнавателна информация за г-н Кънев, това по принцип би могло да доведе до получаване на данни, свързани с „личния му живот“, както този термин се тълкува в практиката на Съда (вж. *Леандер с/у Швеция*, 26 март 1987 г., § 48, Серия А № 116; *Аман с/у Швейцария* [ГК], № 27798/95, § 44, ECHR 2000-II; *Ротару с/у Румъния* [ГК], № 28341/95, § 43, ECHR 2000-V; *Ван Вондел с/у Нидерландия*, № 38258/03, § 48, 25 октомври 2007 г.; *Хараламби с/у Румъния*, № 21737/03, §§ 78-79, 27 октомври 2009 г.; *Шимоволос с/у Русия*, № 30194/09, § 65, 21 юни 2011 г.; и *Качмарек с/у Полша*, № 16974/14, § 89, 22 февруари 2024 г.). Съгласно тази практика въпросните данни могат дори да бъдат публична информация, данни, събрани на обществено място, или данни, отнасящи се изключително до професионалната или обществената дейност на дадено лице – тъй като „личният живот“ може да включва дейности от професионален или бизнес характер (вж. *Аман*, § 65; *Ротару*, § 43; *Ван Вондел*, § 48; и *Шимоволос*, §§ 64-65, всички цитирани по-горе; вж. също *Зегерцет-Виберг и други с/у Швеция*, № 62332/00, § 72, ECHR 2006-VII). По-специално въпросните данни могат да бъдат данни за участие в публични протести (вж. *Асоциация „21 декември 1989“ и други с/у Румъния*, № 33810/07 и 18817/08, § 170, 24 май 2011 г.), или дори данни за местонахождението на дадено лице или за неговите придвижвания в публичното пространство (вж. *Узун с/у Германия*, № 35623/05, §§ 51–52, ЕСПЧ 2010).

214. Ако Агенцията е събираща разузнавателна информация за г-н Кънев и Комитета (включително чрез вербуване на членове или служители на Комитета като информатори), това би могло да доведе и до данни за „кореспонденцията“ на г-н Кънев и Комитета по смисъла на член 8, параграф 1 от Конвенцията (вж., *mutatis mutandis*, *делото Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев с/у България*, № 62540/00, § 60, 28 юни 2007 г., и *Екимджиев и други с/у България*, № 70078/12, § 263, 11 януари 2022 г.). Както е тълкуван в практиката на Съда, този термин обхваща всички видове частни

комуникации, независимо от тяхното съдържание или формата, която могат да приемат – устни комуникации, писма, телефонни разговори или електронна кореспонденция (вж. *Мишауд с/у Франция*, № 12323/11, § 90, ECHR 2012; *М.Н. и други с/у Сан Марино*, № 28005/12, § 52, 7 юли 2015 г.; и *Клаус Мюлер с/у Германия*, № 24173/18, § 37, 19 ноември 2020 г.). По-специално, тя обхваща обажданията, направени или получени на служебни телефони (вж. *Халфорд с/у Обединеното кралство*, 25 юни 1997 г., § 44, *Доклади за съдебни решения и решения 1997-III*; *Коп с/у Швейцария*, 25 март 1998 г., § 50, *Доклади 1998-II*; *Аман*, цитирано по-горе, § 44; *Либлик и други с/у Естония*, № 173/15 и 5 други, § 110, 28 май 2019 г.; и *Алгирдас Буткевичус с/у Литва*, № 70489/17, § 63, 14 юни 2022 г.), както и служебни имейли (вж. *Копланд с/у Обединеното кралство*, № 62617/00, § 41, ECHR 2007-I). Терминът обхваща също така комуникациите на юридическите лица (вж. *Ships Waste Oil Collector V.V. и други с/у Нидерландия* [ГК], № 2799/16 и 3 други, § 146, 1 април 2025 г.).

215. В тази връзка следва да се отбележи, че, както се потвърждава от фактите по много дела, разгледани от Съда, „кореспонденцията“ може да бъде обект на намеса не само в момента на изпращането или получаването ѝ, но и впоследствие чрез достъп до носителя – физически или електронен – на който е съхранена (вж. *Нимиц с/у Германия*, 16 декември 1992 г., § 32, Серия А № 251-B; *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH с/у Австрия*, № 74336/01, § 45, ECHR 2007-IV; *Bernh Larsen Holding AS и други с/у Норвегия*, № 24117/08, § 106, 14 март 2013 г.; *Vinci Construction и GTM Génie Civil et Services с/у Франция*, № 63629/10 и 60567/10, § 63, 2 април 2015 г.; *М.Н. и други с/у Сан Марино*, цитирано по-горе, §§ 54-55; *Servulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL и други с/у Португалия*, № 27013/10, § 76, 3 септември 2015 г.; *Сабер с/у Норвегия*, № 459/18, § 48, 17 декември 2020 г.; *Саргава с/у Естония*, № 698/19, § 85, 16 ноември 2021 г.; и *Науменко и SLA Rix Shipping с/у Латвия*, № 50805/14, § 45, 23 юни 2022 г.).

216. Все пак г-н Кънев и Комитетът не са знаели дали Агенцията е събираща разузнавателна информация за тях, включително информация, идваща от евентуални информатори, които Агенцията би могла да вербува сред членовете или персонала на Комитета. Самата цел на искането, което г-н Кънев отправя към Агенцията – от свое име и от името на Комитета – е да получи информация по този въпрос (вж. параграфи 6 и 8 по-горе).

217. Вярно е, че искането не е формулирано като обичайно искане за достъп до лични данни, съхранявани от Агенцията. В него също така не се иска изрично достъп до конкретни записи, тяхното коригиране или изтриване. Непосредствената му цел е по-тясна: да се получи потвърждение дали жалбоподателите са обект на мерки за събиране на разузнавателна информация или дали Агенцията разполага с информация в този смисъл. Въпреки това такова искане е тясно свързано със защитата, предоставена от член 8 от Конвенцията, тъй като потвърждението дали орган, натоварен с опазването на националната сигурност, е събирал разузнавателна информация за дадено лице, може да представлява необходима предварителна стъпка за упражняването на

всички последващи права или средства за защита във връзка с тайно обработване на данни, засягащо „личния живот“ или „кореспонденцията“ на това лице.

218. Би било в противоречие с целта и смисъла на член 8 от Конвенцията да се приеме, че ако в отговор на такова искане компетентният орган отговори уклончиво или неутрално, или откаже да разкрие дали е събрал разузнавателна информация за съответното лице или обработва данни, свързани с него, този член не намира приложение, освен ако не бъде категорично установено, че такива данни действително се обработват. Подобно тълкуване би противоречало и на утвърдената позиция, че Конвенцията трябва да се тълкува по начин, който прави гарантираните от нея права практични и ефективни (вж. *Артико с/у Италия*, 13 май 1980 г., § 33, серия А № 37; *Соеринг с/у Обединеното кралство*, 7 юли 1989 г., § 87, серия А № 161; и *Демир и Байкара с/у Турция* [ГК], № 34503/97, § 66, ECHR 2008). Това би позволило също така на властите да избегнат контрол в тази област, просто като откажат да потвърдят или отрекат дали са били използвани тайни мерки, засягащи правата, защитени от член 8 (вж., *mutatis mutandis*, *Клаус и други с/у Германия*, 6 септември 1978 г., § 36 *in fine*, серия А № 28; *Кенеди с/у Обединеното кралство*, № 26839/05, § 124, 18 май 2010 г.; и *Роман Захаров с/у Русия* [ГК], № 47143/06, § 169, ECHR 2015). Всъщност както бившата Комисия, така и Съдът са имали повод да постановят, в съответствие с тази логика, че отказът да се уведоми дадено лице за пълния обхват на информацията за него, която се съхранява от публичен орган, сам по себе си представлява намеса в правата на това лице по член 8 (вж. *Шалер Волти с/у Швейцария*, № 25147/94, решение на Комисията от 28 февруари 1996 г., Решения и доклади (DR) 84-B, стр. 106, на стр. 109-10, и *Сегерщет-Виберг и други*, цитирано по-горе, § 99; вж. също, *mutatis mutandis*, *Антунес Роха срещу Португалия*, № 64330/01, §§ 64-65, 31 май 2005 г.).

219. От това следва, че отказът на Агенцията да разкрие дали е събирала разузнавателна информация за г-н Кънев или за Комитета ангажира член 8 от Конвенцията. Възражението на Правителството, че жалбата е несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията, следва съответно да бъде отхвърлено.

2. Изчерпване на вътрешноправните средства за защита

(а) Становищата на страните

220. Правителството изтъкна, че жалбоподателите не са изчерпали вътрешноправните средства за защита. Възражението им се състои от три аргумента:

(а) Жалбоподателите не са поискали достъп до лични данни, отнасящи се до тях самите, а до информация за операции по събиране на разузнавателни данни, свързани с тях. Както Върховният административен съд обяснява, когато потвърждава отказа на Агенцията да разкрие такава информация, този вид информация не представлява лични данни.

(b) Оспорването от страна на г-н Кънев на правилото, предвиждащо, че информацията от вида, която жалбоподателите търсят, представлява „служебна тайна“, все още е висящ (вж. параграфи 32-39 по-горе). Ако то доведе до отмяна на това правило, жалбоподателите ще могат да поискат отново тази информация.

(c) Обжалването на втория отказ на Агенцията да разкрие търсената от жалбоподателите информация също все още е висящо (вж. параграфи 42-44 по-горе).

221. Жалбоподателите отговарят, че като са приключили обжалването на първия отказ на Агенцията да разкрие търсената от тях информация (вж. параграфи 12-27 по-горе), вече са изчерпали вътрешните средства за правна защита. Производството по обжалване на втория отказ на Агенцията да разкрие тази информация (вж. параграфи 42-44 по-горе) е без значение за допустимостта на жалбата им пред Съда; те са започнали това производство просто за да проучат още веднъж позицията на Агенцията. От своя страна, съдебното оспорване на правилото на Агенцията, според което информацията от вида, която жалбоподателите търсят, представлява „служебна тайна“, не може да доведе до разкриването на тази информация, която Агенцията по-късно описва като „държавна тайна“.

(b) Оценката на Съда

(i) Първи аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита

222. По отношение на първата част от възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, повдигнато от Правителството, Съдът отбелязва, че жалбоподателите са следвали процедурния път, посочен от самата Агенция. След като Агенцията заявява, че частта от искането от юни 2021 г., отнасяща се до способите и средствата за събиране на разузнавателна информация и вербуването на информатори, засяга съществуването на данни в нейните бази данни и подлежи на разглеждане съгласно член 36, ал. 4 от Закона от 2007 г., г-н Кънев преформулира искането съответно и след обжалва последващия отказ съгласно член 36, ал. 9 от същия закон (вж. параграфи 7-12 и 67-72 по-горе). Дори ако това искане не е било формулирано като обичайно искане за достъп до лични данни, не може да се каже, че жалбоподателите не са използвали правилно средството, което според самата Агенция е приложимо при обстоятелствата по делото.

(ii) Втори аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита

223. Вторият аспект на възражението също не издържа на проверка. Г-н Кънев иска от Върховния административен съд да спре производството, в което обжалва отказа на Агенцията да разкрие информация до приключването на другото съдебно производство за оспорване на правилото, че информацията от вида, която той търси, е „служебна тайна“. Съдебният състав, разглеждащ първото дело, обаче

отказва да спре производството, като приема, че решението в производството относно правилото не може да засегне законосъобразността на отказа на Агенцията да разкрие търсената от г-н Кънев информация, тъй като самата Агенция не се е позовала на това правило при отхвърлянето на искането му (вж. параграфи 22 и 27 по-горе). Поради това не е ясно как благоприятен изход производството относно правилото (вж. параграф 32 по-горе) би могъл да позволи на жалбоподателите да отменят решението на Агенцията в конкретния случай. Във всеки случай това производство приключва с окончателно отхвърляне на жалбата (вж. параграф 39 по-горе). Следователно вторият аспект на възражението е загубил своята релевантност, ако изобщо е имало такава (вж., *mutatis mutandis*, *Мола Сали с/у Гърция* [ГК], № 20452/14, § 90, 19 декември 2018 г.; *Золтан Варга с/у Словакия*, № 58361/12 и 2 други, § 112, 20 юли 2021 г.; и *Панайотопулос и други с/у Гърция*, № 44758/20, § 90, 21 януари 2025 г.).

(iii) *Трети аспект на възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита*

224. Не може да бъде уважена и третата част на възражението. Както става ясно от съдържанието на оплакването на жалбоподателите по член 8 от Конвенцията (подадено през септември 2022 г., когато са подали настоящата жалба), то се отнася до отказа на Агенцията да разкрие информация през юли 2021 г. (вж. преамбюла на настоящото решение и параграфи 9 и 209 по-горе). Повторното искане на г-н Кънев към Агенцията – отправено и отхвърлено през юни 2023 г. (вж. параграфи 40-41 по-горе), около девет месеца след като жалбоподателите са подали настоящата жалба – и производството, в което г-н Кънев обжалва този отказ (вж. параграфи 42-44 по-горе), следователно нямат отношение към въпроса дали са изчерпани вътрешните средства за защита във връзка с това оплакване. Единствените средства за защита, чието изчерпване се изисква съгласно член 35, § 1 от Конвенцията, са тези, които се отнасят до твърдените нарушения (вж., наред с много други източници, *Ван Остервейк с/у Белгия*, 6 ноември 1980 г., § 27, серия А № 40; *Де Йонг, Балйет и Ван ден Бринк с/у Нидерландия*, 22 май 1984 г., § 39, серия А № 77; и *Паксас с/у Литва* [ГК], № 34932/04, § 75, ECHR 2011).

225. Вярно е, че продължаващото съхраняване на данни представлява продължителна ситуация (вж. *Хилтън с/у Обединеното кралство*, № 12015/86, решение на Комисията от 6 юли 1988 г., DR 57, стр. 108, на стр. 114; *М.М. с/у Обединеното кралство*, № 24029/07, §§ 160 и 172, 13 ноември 2012 г.; и *Борислав Тончев с/у България*, № 40519/15, § 88, 16 април 2024 г.). Все пак, ако се приеме, че жалбоподателите трябва да предприемат по-нататъшни опити да получат информацията, която първоначално са поискали от Агенцията през юни 2021 г., и след това да обжалват на национално ниво по-нататъшни откази от страна на Агенцията да разкрие такава информация, това би могло да ги лиши завинаги от възможността да подадат жалба по този въпрос пред Съда – тъй като такива повторни искания за информация теоретично могат да бъдат отправяни неограничен брой пъти (вж., *mutatis mutandis*, *Гузарди*

с/у Италия, 6 ноември 1980 г., § 80, Серия А № 39; Ненов с/у България, № 33738/02, § 38, 16 юли 2009 г.; Найденов с/у България, № 17353/03, § 58 *in fine*, 26 ноември 2009 г.; Обединена македонска организация Илинден и други с/у България (№ 2), № 34960/04, § 27, 18 октомври 2011 г.; и Обединена македонска организация Илинден-Пирин и други с/у България (№ 2), №№ 41561/07 и 20972/08, § 70, 18 октомври 2011 г.). Освен това възможността да се поиска от публичен орган да преразгледа вече взето решение обикновено не представлява ефективно правно средство за защита (вж. *Росейро Бенто с/у Португалия* (реш.), № 29288/02, ECHR 2004-XII; Обединена македонска организация „Илинден“ и други (№ 2), цитирано по-горе, § 27 *in fine*; Обединена македонска организация Илинден-Пирин и други (№ 2), цитирано по-горе, § 70 *in fine*; и *Васил Василев с/у България*, № 7610/15, § 112 *in fine*, 16 ноември 2021 г.).

226. Във всеки случай – и може би най-важното в настоящия случай – производството по обжалване на втория отказ на Агенцията да разкрие информацията през юни 2023 г. приключва през юли 2024 г., като в крайна сметка неговият изход не довежда до удовлетворяване на жалбоподателите – то довежда просто до потвърждаване на двата поранни отказа на Агенцията да разкрие търсената от тях информация (вж. параграфи 45 -50 по-горе). Следователно и този трети аспект на възражението също е загубил своята релевантност, ако изобщо е имал такава (вж. , *mutatis mutandis*, *Мола Сали*, § 90; *Золтан Варга*, § 112; и *Papayotopoulos и други*, § 90, всички цитирани по-горе).

(iv) *Заключение*

227. От това следва, че възражението на Правителството, че вътрешните средства за защита не са изчерпани, също трябва да бъде отхвърлено.

3. *Заключение на Съда относно допустимостта на оплакването*

228. Вече е установено, че настоящото оплакване не е несъвместимо *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията и че жалбоподателите са изчерпали вътрешноправните средства за защита по отношение на него (вж. параграфи 212-219 и 222-227 по-горе). Оплакването не е явно неоснователно или ои по други причини. Следователно то трябва да бъде обявено за допустимо.

В. По същество

1. *Наличие на намеса в правата, защитени по член 8 от Конвенцията*

(а) *Становищата на страните*

229. Жалбоподателите твърдят, че остава неясно дали Агенцията е събираща разузнавателна информация за тях; тя не е потвърдила, нито е отрекла това – нито на национално ниво, нито в становището си във връзка с производството пред Съда. Въпреки това съществува силно

подозрение, че всъщност е направила това. Напълно възможно е било Агенцията да отговори на този въпрос, дори по отношение на членовете или персонала на Комитета. Възможността за получаване на информация относно използването на „специални разузнавателни средства“ чрез Националното бюро е неефективна, тъй като Бюрото трябва на свой ред да получи тази информация от Агенцията, а Агенцията счита такава информация за класифицирана. Законът от 2007 г. не предвижда достатъчни гаранции, което означава, че данните на всеки могат да бъдат събирани и съхранявани от Агенцията (която има широки правомощия и действа тайно). Тъй като никой не може да провери дали Агенцията действително е събрала и съхранила неговите или нейните данни, е разумно да се предположи, че и жалбоподателите са били обект на интерес от нейна страна.

230. Правителството отбелязва, че Агенцията не потвърждава, че е събираща или съхранявала данни, свързани с жалбоподателите, и че няма индикации, че всъщност е правила това (освен данни, свързани с искания за достъп до информация от страна на жалбоподателите и свързаните с тях съдебни производства по обжалване). Подозренията на жалбоподателите по този въпрос са абстрактни и неоснователни, тъй като се базират единствено на изявления на министъра на вътрешните работи, отнасящи се до политици и участници в антиправителствените протести през 2020–2021 г. Жалбоподателите не попадат в нито една от тези категории, а предположението им, че са били обект на интерес от страна на Агенцията, е неясно и нереалистично. Причините, които Агенцията е посочила за отхвърляне на искането на г-н Кънев, и тези, които съдилищата са посочили впоследствие при отхвърляне на жалбата срещу този отказ, не съдържат нищо, което да предполага обратното. Следователно няма намеса в правата на жалбоподателите по член 8. Освен това, както е потвърдено в отговора на Националното бюро (вж. параграф 31 по-горе), по отношение на г-н Кънев не са били използвани „специални разузнавателни средства“ през целия въпросен период. Такива средства не биха могли да бъдат използвани по отношение на Комитета, тъй като съгласно българското законодателство те могат да бъдат прилагани само по отношение на физически лица, а не на юридически лица. Следователно няма доказателства, че Агенцията е получила данни за жалбоподателите в хода на своята дейност.

231. Правителството изтъкна освен това, че отказът на Агенцията да разкрие търсената от жалбоподателите информация не нарушава и правата им по член 8, тъй като искането на жалбоподателите не е засягало лични данни за тях.

(b) Оценката на Съда

232. При конкретните обстоятелства по настоящото дело отказът на Агенцията да разкрие дали е събираща разузнавателна информация за г-н Кънев или за Комитета представлява сам по себе си намеса в правата им по член 8. Искането на жалбоподателите се отнася до възможното използване на тайни мерки за събиране на разузнавателна информация, които биха могли да засегнат „личния им живот“ и „кореспонденцията“

им, а отговорът на Агенцията по същество представлява отказ да потвърди или отрече дали такива мерки са били прилагани. Такъв отказ сам по себе си може да представлява намеса по смисъла на член 8 (вж. *Сегерцет-Виберг и други*, цитирано по-горе, § 99, и, *mutatis mutandis*, *Център за правосъдие с/у Швеция* [ГК], № 35252/08, §§ 244-45, 25 май 2021 г., и *Big Brother Watch и други с/у Обединеното кралство* [ГК], № 58170/13 и 2 други, §§ 330-31, 25 май 2021 г.).

2. Основания на намесата

233. Съгласно втория параграф на член 8 от Конвенцията такава намеса може да бъде оправдана само ако е „в съответствие със закона“ и „необходима в едно демократично общество“ за постигане на една или повече от легитимните цели, изложени в този параграф. В противен случай ще има нарушение на този член.

(а) Становищата на страните

234. Жалбоподателите повтарят, че Законът от 2007 г. не предвижда ефективни гаранции срещу произволното използване на „специални разузнавателни средства“, което позволява на Агенцията да действа по непредвидим начин. Като отказва да разкрие дали е събирала разузнавателна информация за жалбоподателите, Агенцията прави невъзможно за тях да проверят естеството, обхвата и продължителността на такава намеса в правата им. Противно на твърденията на Правителството, Агенцията отказва да отговори на този въпрос. Вярно е, че държавите разполагат с широка свобода на преценка в тази сфера, но все пак са длъжни да разполагат с ефективни гаранции срещу злоупотреба. Намесата не може да бъде оправдана с позоваване на националната сигурност, тъй като жалбоподателите не са търсили информация за каквито и да било методи и способности, използвани за наблюдение, нито подробности за това; искането на г-н Кънев е формулирано доста общо. Освен това в България понятието „национална сигурност“ има дълга история на злоупотреба. Поради това намесата не е „необходима в едно демократично общество“.

235. Правителството изтъква, че всяка намеса в правата на жалбоподателите по член 8 е „в съответствие със закона“, тъй като отказът на Агенцията да разкрие информация за събиране на разузнавателни данни във връзка с тях се основава на разпоредбите на Закона от 2007 г., които са ясни и достъпни. Намесата има за цел да защити националната сигурност, тъй като всяка публичност би могла да направи способите и средствата на Агенцията неефективни. Предвид естеството на търсената от жалбоподателите информация, отказът да бъде разкрита също е пропорционален и попада в рамките на правото на преценка на властите, което в тази сфера е широко.

(b) Оценката на Съда(i) *Дали намесата е „в съответствие със закона“?*(α) *Общи принципи*

236. Няма съмнение, че с оглед защитата на националната сигурност е необходимо договарящите държави да разполагат със закони, които предоставят на компетентните им органи правомощия да събират и съхраняват в бази данни, недостъпни за обществеността, информация за лица (вж. *Леандер*, цитирано по-горе, § 59). Въпреки това изразът „в съответствие със закона“ не означава само, че намесата в правата по член 8 от Конвенцията трябва да има основание в националното законодателство, но се отнася и до качеството на този закон – изисквайки той да бъде достъпен, предвидим и съвместим с принципа на правовата държава (вж. *Кон*, § 55; *Аман*, §§ 50 и 56; *Ротару*, § 52; и *Сегерцет-Виберг и други*, § 76, всички цитирани по-горе). В разглежданата сфера това предполага, по-специално, наличието на ефективни гаранции срещу произвол и злоупотреба. Това е така, защото (а) система за наблюдение, която не е отворена за контрол от страна на засегнатите лица или широката общественост (тъй като се управлява от властите в тайна), предполага очевидни рискове в това отношение, и защото (б) система за наблюдение, предназначена да защити националната сигурност, може да подкопае или дори да унищожи демокрацията под претекст, че я защитава (вж. *Леандер*, § 60; *Аман*, § 56; *Ротару*, §§ 55 и 59; *Антунес Роха*, § 76; и *Сегерцет-Виберг и други*, § 76, всички цитирани по-горе).

237. Естествено, в тази сфера, както и в други, необходимите гаранции ще зависят от естеството и степента на намесата (вж., наред с други авторитети, *П.Г. и Дж.Х. с/у Обединеното кралство*, № 44787/98, § 46, ECHR 2001-IX; *К.Г. и други с/у България*, № 1365/07, § 45, 24 април 2008 г.; *Ел Хаски с/у Белгия*, № 649/08, § 107, 25 септември 2012 г.; и *Джулиано Джермано с/у Италия*, № 10794/12, § 94, 22 юни 2023 г.). Контекстът, в който се осъществява намесата, също е съществен фактор (вж. *И.Р. и Г.Т. с/у Обединеното кралство* (реш.), № 14876/12 и 63339/12, § 61 *in fine*, 28 януари 2014 г.; *Саед с/у Дания* (реш.), № 53/12, § 35, 24 юни 2014 г.; и *Мирзоян с/у Чешката република*, № 15117/21 и 15689/21, § 81 *in fine*, 16 май 2024 г.).

238. По отношение на намесите от вида, който е предмет на настоящото дело, невъзможността за жалбоподателите (а) да получат достъп до данни, отнасящи се до тях, които се обработват от орган, натоварен с опазването на националната сигурност, и дори (б) да получат ясен отговор на запитването си дали е извършвано такава обработване, не може сама по себе си да породии опасения по смисъла на член 8 от Конвенцията – тъй като именно липсата на такава информация може да гарантира ефективността на работата на този орган (вж. *Леандер*, § 66; *Сегерцет-Виберг и други*, § 102; и *Далеа*, всички цитирани по-горе; вж. също, *mutatis mutandis*, *Антунес Роха*, цитирано по-горе, § 64). Това важи още повече за информация, която би могла да позволи разкриването на самоличността на лица, които са сътрудничили на Агенцията – тъй като това не само би застрашило тяхната

безопасност, но и би възпрепятствало бъдещо сътрудничество с Агенцията.

239. Не е ролята на Съда да създава изчерпателни правила в тази сфера. Все пак, тъй като не може да се откаже от отговорността си да установи дали намесата е „в съответствие със закона“, той трябва да изясни естеството и обхвата на задълженията, които този израз предполага в тази сфера – като по този начин изпълнява задачата си съгласно членов 19 и 32, § 1 от Конвенцията да гарантира спазването на поетите от договарящите държави ангажменти и да тълкува Конвенцията – по-специално правата и свободите, изложени в нейната Част I (вж. *Хумперт и други с/у Германия* [ГК], № 59433/18 и 3 други, § 69, 14 декември 2023 г.).

240. В настоящия случай, който на национално равнище се отнася до прилагането на специалния режим на защита на данните в България в областта на събирането на разузнавателна информация за целите на националната сигурност, вероятно и чрез тайно наблюдение, е уместно да се разгледа въпросът какъв вид гаранции могат да осигурят ефективна защита срещу произвол и злоупотреба, като се вземат предвид:

(а) решенията (както са се оформили в законодателството на ЕС за защита на личните данни, в международните договори, резултат от работата на Съвета на Европа в тази сфера (които България е ратифицирала) и националното законодателство на различните договарящи държави – вж. параграфи 156, 158-159, 162-172, 187-188, 194 *in fine*, 201 и 205 -207 по-горе), създадени в законодателството за защита на личните данни във връзка със ситуации от вида, възникнал тук. Всъщност при оценката на обработването на данни по член 8 от Конвенцията Съдът често взема предвид принципите, съдържащи се в това законодателство (вж. *Л.Б. с/у Унгария* [ГК], № 36345/16, § 123, 9 март 2023 г., и *Ships Waste Oil Collector B.V. и други*, цитирано по-горе, § 155 *in fine*); и

(б) решенията, произтичащи от собствената практика на Съда по отношение на функционално аналогични сценарии, които включват същия вид съображения като тези, които възникват в настоящия случай – по-специално този на масовото прихващане на комуникации.

241. В областта на масовото прихващане на комуникации съображенията, свързани с националната сигурност, също могат по принцип да изключат възможността за уведомяване на засегнатите лица, че са събрани и се съхраняват данни, отнасящи се до тях. В тази връзка Съдът е постановил, че липсата на такова уведомление може да бъде компенсирана чрез ефективен контрол и чрез механизъм за подаване на жалби, който не зависи от такова уведомление и позволява на всеки, който подозира, че неговите комуникации са били прихванати, да инициира производство пред орган, който: (i), макар и да не е непременно съдебен, е независим от изпълнителната власт; (ii) гарантира справедливо производство, като предлага, доколкото е възможно, състезателен процес; и (iii) може да постанови мотивирани и правно обвързващи решения по отношение, *inter alia*, на унищожаването на незаконно получени или съхранявани прихванати

материали (вж. *Център за правосъдие*, §§ 271-73, и *Big Brother Watch and Others*, §§ 357-59, и двете цитирани по-горе). Въз основа на това Съдът приема за задоволителни:

(а) независими надзорни органи, които: (i) имат достъп до всички относими материали; (ii) са оправомощени да преразглеждат прихващането, анализа, използването и унищожаването на такива материали от разузнавателните служби и да разпореждат унищожаването на всички събрани данни; (iii) могат да разгледат необходимостта и пропорционалността на намесата в правата по Конвенцията, която може да бъде предизвикана от масовото прихващане на комуникации; и (iv) редовно упражняват тези правомощия на практика (вж. *Център за правосъдие*, §§ 345-53, и *Big Brother Watch and Others*, §§ 406-12, и двете цитирани по-горе); и

(б) *ex-post-facto* механизми за преразглеждане, които: (i) могат да бъдат задействани, без засегнатите лица да трябва да доказват, че са били засегнати от операция по масово прихващане; (ii) са независими, по-специално *по отношение* на дейностите по събиране на разузнавателна информация, които са призвани да преразгледат; (iii) могат да получават и да разглеждат всички относими материали; (iv) могат надлежно да преценят дали съответните операции на разузнавателните служби са в съответствие с Конвенцията; и (v) могат да отговарят на жалби чрез правно обвързващи решения, които, *inter alia*, могат да разпореждат унищожаването на материалите от прихващането и да съдържат мотиви, достъпни за обществеността, или поне мотиви, достъпни за адвокати със специален достъп до класифицирана информация (вж. *Център за правосъдие*, §§ 354-64, и *Big Brother Watch и други*, §§ 413-14, и двете цитирани по-горе).

242. Горепосочените разрешения, които до голяма степен се припокриват, сочат, че винаги когато е легитимно и пропорционално да се ограничи или премахне прозрачността при обработването на данни от публичен орган, тъй като това би могло да възпрепятства или дори да осуети целта на тази обработка или друг валиден интерес (както често е случаят с обработването на данни от службите за сигурност и разузнаване), единственият възможен начин да се предотврати произволът или злоупотребата във връзка с това обработване — и по този начин да се гарантира, че то е „в съответствие със закона“ — е да се въведе механизъм за непряк достъп или механизъм за надзор, или комбинация от такива механизми, способни да компенсират невъзможността на засегнатите лица да търсят правна защита пряко и при пълно познаване на фактите. Този механизъм трябва да гарантира достатъчно строг независим контрол върху съответното обработване на данни; неговото правилно функциониране зависи от ефективните разследващи, коригиращи и поправителни правомощия на независимия орган, който извършва този контрол. По-конкретно, този орган трябва: (а) да бъде достатъчно независим; (б) да гарантира справедливо производство, като предлага, доколкото е възможно, състезателен процес; (в) да е в състояние да получава и проверява всички относими материали; (г) да е в състояние надлежно да прецени дали съответното обработване на данни е в съответствие с Конвенцията; и (е) да е в

състояние да издава мотивирани и правно обвързващи решения по отношение на обработването на съответните данни. Разбира се, механизмът трябва да функционира ефективно и на практика.

243. Това е и общата логика, на която се основава анализът на Съда в делата *Леандер* (цитирано по-горе, §§ 61–66), *Сегерцет-Виберг и други* (цитирано по-горе, §§ 102–103) и, *Далеа* (цитирано по-горе).

(β) Прилагане на тези принципи

244. Отказът на Агенцията да разкрие дали е събираща разузнавателна информация за г-н Кънев или за Комитета – включително информация, получена чрез вербуване на членове или служители на Комитета като информатори – се основава на съответните разпоредби на Закона от 2007 г. и е потвърден от българските съдилища (вж. параграфи 7, 9–11, 19 и 23–27 по-горе). Следователно може да се приеме, че намесата е била законна по смисъла на българското право.

245. Остава обаче въпросът дали намесата отговаря на останалите изисквания, произтичащи от израза „в съответствие със закона“, както е посочено в параграфи 236–243 по-горе – по-специално дали е съпътствана от ефективни гаранции срещу произвол и злоупотреба.

246. Оценката на този въпрос неизбежно предполага известна степен на абстракция (вж. *Круслин с/у Франция*, 24 април 1990 г., §§ 31–32, Серия А № 176-А, и *Хувиг с/у Франция*, 24 април 1990 г., §§ 30–31, Серия А № 176-В). Тя наистина изисква разглеждане на цялата система, въведена от държавата-ответник – тъй като един недостатък в едно отношение може да бъде компенсиран от гаранция, налична в друго (вж. *И.Р. и Г.Т. с/у Обединеното кралство*, § 60, и *Саед*, § 35 *in fine*, и двете цитирани по-горе).

247. Възможните гаранции във връзка с обработването на оперативни данни отнасящи се до жалбоподателите от Агенцията са: (а) съдебен контрол върху отказа ѝ да разкрие дали обработва такива данни; (б) евентуален надзор върху обработването на данни от Агенцията от страна на Комисията за защита на личните данни; (с) контролът върху някои части от работата на Агенцията от страна на Националното бюро; (д) контрол върху дейността на Агенцията от специална парламентарна комисия и от Парламента като цяло; и (е) контрол върху дейността на Агенцията от правителството и от президента на републиката.

– *Обжалване на отказа на Агенцията да разкрие дали обработва данни, свързани с жалбоподателите*

248. Съдебното производство срещу отказа на Агенцията да разкрие дали е събираща разузнавателна информация за жалбоподателите или е съхранявала такава информация в своите бази данни – което жалбоподателите са започнали на основание чл. 36, ал. 9 от Закона от 2007 г. след решението на Агенцията по тяхното искане по чл. 36, ал. 4 (вж. параграфи 12 и 67–72 по-горе) – не може да се разглежда като ефективна гаранция.

249. На първо място, съдилищата, които разглеждат тези производства, не виждат материала (ако изобщо е имало такъв), с който

е свързано решението на Агенцията (сравни *Бринкс с/у Нидерландия* (реш.), № 9940/04, 5 април 2005 г., и *Das Universelle Leben Aller Kulturen Weltweit e.V. с/у Германия* (реш.), № 60369/11, § 24, 17 ноември 2015 г.). Напротив, те отказват да задължат Агенцията да представи такъв материал – дори за собствена проверка – на основание, че той не е необходим за разглеждане на законността на решението на Агенцията (вж. параграфи 14 (b), 17 и 24 по-горе). Този пропуск е още по-значителен в случай като настоящия, където самият въпрос, който се разглежда, е дали Агенцията е събирала разузнавателна информация за жалбоподателите или е разполагала с информация, която може да засегне правата им по член 8.

250. Вярно е, че съгласно член 39а, съответно член 39, ал. 3, т. 3 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г., страните по делото и техните адвокати имат право на достъп до класифицирана информация, свързана с дело, в което са ангажирани, без да преминават през проверка за сигурност, ако това е необходимо за защитата на конституционните им права (вж. параграфи 114 *in fine* и 115 по-горе). Въпреки това, обсъжданията в Комисията по правни въпроси на Парламента по време на формулирането на окончателния текст на чл. 39а и малкото докладвани дела, свързани с прилагането на чл. 39, ал. 3, т. 3 и 39а от административните съдилища, сочат, че тези разпоредби могат да бъдат използвани само когато класифицираната информация вече е предоставена от Агенцията (вж. параграфи 117-121 по-горе). Както бе отбелязано в предходния параграф, това не е случаят тук. Няма и никакви индикации, че аргументите, основани на чл. 39, ал. 3, т. 3 и чл. 39а, биха позволили на жалбоподателите, чрез косвени процесуални средства, да осигурят разкриването на материали, за чието съществуване Агенцията дори отказва да потвърди. В тази връзка следва да се отбележи също, че Върховният административен съд постановява, че тъй като цялото дело се отнася именно около въпроса дали търсената от жалбоподателите информация следва да бъде разкрита, не е уместно този резултат да бъде постигнат чрез искания за доказателства, отправени в рамките на самото производство (вж. параграф 24 по-горе).

251. Второ, съдилищата, разгледали тези производства, не са проучили дали разкриването на такава информация би могло всъщност да навреди или да застраши някакъв обществен интерес - по-специално националната сигурност. Те се съобразяват изцяло с оценката на Агенцията по този въпрос – въпреки че остават напълно в неведение относно конкретните причини, които са довели до становището на Агенцията, че не може да разкрие такава информация, и всъщност дали е извършена индивидуална оценка в случая на жалбоподателите (вж. параграфи 19 и 25 по-горе). Върховният административен съд се придържа към същата позиция в касационното производство срещу втория отказ на Агенцията през юни 2023 г., като постановява, че Агенцията няма задължение да посочи мотиви по фактическите въпроси (вж. параграфи 43 и 47 по-горе). По този начин изглежда, че националните съдилища не са извършили никакъв анализ, с който да се провери дали отказът на Агенцията да потвърди или отрече събирането

на разузнавателна информация по отношение на жалбоподателите е обоснован при конкретните обстоятелства по делото.

252. На трето място, що се отнася до втория жалбоподател, ефективността на този път за защита е допълнително ограничена от факта, че чл. 36 от Закона от 2007 г. се отнася до лични данни, докато Комитетът е юридическо лице. Въпреки че Комитетът би могъл да се позове на член 8 по отношение на своята „кореспонденция“, не изглежда, че производството по член 36 е било в състояние да му предостави равностойно средство за защита във връзка с отказа да се разкрие дали е бил обект на мерки за събиране на разузнавателна информация или дали Агенцията разполага с информация в този смисъл (сравни *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 354).

– *Контрол от Комисията за защита на личните данни*

253. Не изглежда също така, че основният надзорен орган за защита на данните в България – Комисията за защита на личните данни – би могъл да предостави ефективна гаранция.

254. Контролните органи от този вид могат да осигурят ефективни гаранции по отношение на обработването на данни от органите за целите на полицейската и наказателната дейност и разузнаването (вж. *Брейер с/у Германия*, № 50001/12, §§ 105 и 107, 30 януари 2020 г., и *Ринглер с/у Австрия* (реш.) [Комитет], № 2309/10, §§ 72–79, 15 май 2020 г.). Те обаче могат да го направят само ако имат пряк достъп до тези данни и всякаква свързана с тях информация, за да могат да проверят дали те се обработват по начин, който е в съответствие с приложимите принципи за защита на данните. В неотдавнашен случай срещу Унгария разследване от такъв надзорен орган, при което той не е имал пряк достъп до данни, обработвани от националните служби за сигурност, не е счетоно за ефективна гаранция, тъй като липсата на пряк достъп е попречила на надлежния контрол от негова страна (вж. *Хютл с/у Унгария* [Комитет], № 58032/16, §§ 15-18, 29 септември 2022 г.).

255. В България ролята на тази комисия по отношение на обработването на данни от Агенцията за оперативни цели не изглежда ясно определена. Вярно е, че чл. 37 от Закона от 2007 г., в първоначалния му вид, дава правомощия на тази комисия да упражнява контрол върху обработването на лични данни от Агенцията по реда, предвиден в Закона от 2002 г. (вж. параграф 77 по-горе). В същото време чл. 1, ал. 5 от самия Закон от 2002 г. (в редакцията му от март 2019 г.) постановява, че този закон не се прилага към обработването на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако това не е изрично предвидено другаде – като изложената обосновка е, че подробната система за защита на данните, въведена от правото на ЕС, особено след приемането на GDPR и ДПНД, и отразена в Закона от 2002 г., не обхваща обработването на лични данни за дейности, свързани със защитата на националната сигурност (вж. параграф 88 по-горе). Следователно не е ясно дали чл. 37 от Закона от 2007 г. може да се тълкува в смисъл, че ограниченията на Закона от 2002 г. се прилагат към обработването на такива данни от Агенцията за оперативни цели (или

че Законът от 2002 г. се прилага само към обработването на данни от Агенцията за други цели – като управление на персонала и обществени поръчки), и че Комисията може да упражнява правомощията си за разследване и налагане на корективни мерки, с които разполага съгласно Закона от 2002 г., по отношение на данните, получени от Агенцията в хода на нейните операции.

256. Няма и никакви индикации, че – с изключение може би на одит на Агенцията от 2009 г. във връзка с подготовката за бъдещото въвеждане на Шенгенската информационна система – Комисията някога е проверявала как Агенцията обработва оперативни данни и по-специално дали тя надлежно спазва законовите разпоредби и регламентите, които уреждат този въпрос (вж. параграфи 62-65 и 102 по-горе; сравнете също *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, §§ 346 и 412; сравнете също, *mutatis mutandis*, *Център за правосъдие*, § 351, и *Big Brother Watch и други*, §§ 409-10, и двете цитирани по-горе). Напротив, (изглежда) единственият случай, в който Комисията е била приканена да разгледа въпросния аспект, показва, че тя е била на мнение, че данните, получени в резултат на наблюдението, извършвано от Агенцията, не представляват лични данни и че подобни операции на Агенцията не са предмет на нейния контрол (вж. параграф 90 по-горе).

257. Допълнително ограничение произтича от факта, че Комисията за защита на личните данни може да проверява само обработването на данни, отнасящи се до физически лица – а не данни, отнасящи се до юридически лица като Комитета (вж. параграф 87 по-горе; съпостави също *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 331).

– Контрол от Националното бюро

258. Първото нещо, което трябва да се отбележи относно Националното бюро, е, че то може да упражнява контрол само върху използването на „специални разузнавателни средства“ – а не върху всички видове събиране на разузнавателна информация и свързаното с това обработване на данни от Агенцията (вж. параграф 82 (d) по-горе). Това ограничение на ролята на Бюрото е илюстрирано от фактите по настоящото дело, в което Агенцията отговаря сама на частта от искането на г-н Кънев, отнасяща се по принцип до способите и средствата за събиране на разузнавателна информация, и го насочва към Бюрото само доколкото искането му се отнася до „специални разузнавателни средства“ (вж. параграфи 6 -11 по-горе). Следователно контролът от страна на Бюрото не представлява гаранция по отношение на цялостния начин, по който Агенцията обработва оперативни данни. Бюрото също така не е длъжно да проверява дали са били използвани „специални разузнавателни средства“ по отношение на юридически лица като Комитета (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 349).

259. Освен това ефективността на Бюрото – дори по отношение на обработването на данни за физически лица, получени в резултат на използването на „специални разузнавателни средства“ – е подкопана от няколко недостатъка, вече констатирани в *делото Екимджиев и други* (цитирано по-горе, §§ 339–44), които очевидно не са отстранени,

откакто това решение е окончателно през април 2022 г. (вж. параграф 208 по-горе):

(а) липсата на гаранция, че всички членове на Бюрото са достатъчно независими *по отношение* на органите, които трябва да контролират – по-специално Агенцията (*ibid.*, §§ 339-41);

(b) съмнения относно квалификацията на някои членове на Бюрото (*ibid.*, § 342);

(c) неспособността на Бюрото да си осигури неограничен достъп до всички относими материали, държани по-специално от Агенцията (*ibid.*, § 343); и

(d) липсата на правомощия на Бюрото да разпорежда корективни мерки, като например унищожаване на материали от наблюдението (*ibid.*, § 344).

260. Всъщност изглежда, че всичко, което Бюрото е направило в настоящия случай като разследване, е да пише на Агенцията, за да попита дали е използвала „специални разузнавателни средства“ по отношение на г-н Кънев, и след това да прегледа отговора на Агенцията (вж. параграф 31 по-горе; виж също *Big Brother Watch и други*, цитирано по-горе, §§ 408 и 410).

– Контрол от специалната парламентарна комисия и от Народното събрание като цяло

261. Специалната парламентарна комисия, натоварена с контрола върху дейността на Агенцията – същата комисия, която е предмет на делото *Екимджиев и други* (цитирано по-горе, § 125) – е оправомощена да разглежда индивидуални случаи, но не може да разпорежда корективни мерки; ако установи нередности, тя може само да ги доведе до знанието на прокуратурата или другите компетентни органи (вж. параграф 78 по-горе). Освен това от членовете на тази комисия не се изисква да притежават юридическа квалификация или опит (вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 414). Не изглежда също така, че на практика тя е упражнява подробен и редовен контрол върху дейностите по обработване на данни на Агенцията или че се ангажира с ежедневната работа на Агенцията (сравни *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 345, и, *mutatis mutandis*, *Сабо и Виси с/у Унгария*, № 37138/14, § 82, 12 януари 2016 г.; съпостави също *Леандер*, цитирано по-горе, §§ 40 и 65).

262. Няма индикации, че председателят, заместник-председателите или служителите на Агенцията някога са били призовани в българското Народно събрание, за да докладват конкретно дали Агенцията е действала законно при обработването на данни, получени в резултат на нейните операции (вж. параграф 79 по-горе). Във всеки случай такъв общ парламентарен контрол едва ли може да се разглежда като достатъчен, за да предотврати индивидуални злоупотреби.

– Контрол от Министерския съвет и президента на републиката

263. Няма индикации, че Агенцията е обсъждала конкретно (в доклади до Министерския съвет или до президента на републиката)

начина, по който обработва данни, получени в резултат на своите операции (вж. параграфи 80-81 по-горе). Във всеки случай такъв общ политически контрол едва ли може да се счита за независим (вж., *mutatis mutandis*, *Асоциация за европейска интеграция и човешки права и Екимджиев*, § 87, и *Сабо и Виси*, § 75, и двете цитирани по-горе), или за достатъчен, за да предотврати индивидуални злоупотреби.

– *Заключение*

264. Горният анализ води до заключението, че жалбоподателите не са се ползвали от минималната степен на защита срещу произволно и незаконосъобразно обработване на данни, отнасящи се до тях, от страна на Агенцията. Намесата в правата им по член 8 от Конвенцията следователно не е в съответствие с „закон“, отговарящ на изискванията на втория параграф от същия член.

(ii) *Цел и необходимост на намесата*

265. В светлината на горното заключение не е необходимо да се произнасяме по въпроса дали намесата преследва легитимна цел и е „необходима в едно демократично общество“ за постигането на тази цел (вж. *Кон*, § 76; *Аман*, §§ 63 и 81; *Ротару*, § 62; *Антунес Роха*, § 79; и *Золтан Варга*, § 172, всички цитирани по-горе).

(iii) *Окончателно заключение*

266. От това следва, че е налице нарушение на член 8 от Конвенцията.

II. ТВЪРДЯНО ОБРАБОТВАНЕ НА ДАННИ ОТНОСНО ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ВЪЗГЛЕДИ, ПРИНАДЛЕЖНОСТ И ДЕЙНОСТИ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛИТЕ

267. Жалбоподателите се оплакват, че Агенцията е събрала необосновано данни за техните политически възгледи, принадлежност и дейности. Те се позовават на членове 10 и 11 от Конвенцията, които гласят, доколкото е относимо:

Член 10 (свобода на изразяване)

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите.
...

2. Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

Член 11 (свобода на събранията и сдружаването)

„1. Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване...

2. Упражняването на тези права не подлежи на никакви други ограничения освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. ...“

А. Становищата на страните

268. Правителството твърди, че Агенцията не е събираща данни за политическите възгледи, принадлежността или дейността на жалбоподателите. Освен това не е ясно как това би могло, в крайна сметка, да засегне упражняването на правата им по членове 10 или 11 от Конвенцията. Следователно няма намеса в тези права. В подкрепа на това твърдение те изтъкват, че всяка такава намеса е законна и обоснована, тъй като решението на Агенцията да не разкрива информация по този въпрос е основано на ясни и достъпни правила, имащи за цел да защитят националната сигурност, и е пропорционално – по-специално предвид минималното или дори несъществуващото му въздействие върху жалбоподателите.

269. Жалбоподателите признават, че не могат да знаят със сигурност дали Агенцията е събрала и съхранява разузнавателна информация за тях. Те обаче имат силно подозрение, че това е така, и според тях всякакви такива данни неизбежно биха се отнасяли до техните политически възгледи, принадлежност и дейности. Отказът на Агенцията да разкрие дали това е така следователно представлява и намеса в правата им по членове 10 и 11 от Конвенцията. Тази намеса е незаконосъобразна и необоснована по същите причини, както и намесата в правата им по член 8.

В. Оценката на Съда

270. Съдът е имал повод да постанови, че съхраняването на данни, свързани с политическите възгледи, принадлежност и дейности, което е необосновано по член 8, параграф 2 от Конвенцията, неизбежно представлява и необоснована намеса в правата, защитени съгласно членове 10 и 11 от Конвенцията (вж. *Сегерцет-Виберг и други*, цитирано по-горе, § 107). Той също така е постановявал, че данните, разкриващи политически възгледи – като например информация за участие в мирни протести – се ползват с повишено ниво на защита (вж. *Кат с/у Обединеното кралство*, № 43514/15, §§ 112 и 123, 24 януари 2019 г., и *Глукхин с/у Русия*, № 11519/20, § 76, 4 юли 2023 г.).

271. В този случай обаче остава неизвестно какви данни за жалбоподателите, ако изобщо има такива, са събрани от Агенцията. Следователно е предмет на спекулации дали такива данни се отнасят до техните политически възгледи, принадлежност или дейности (сравни *Сегерцет-Виберг и други*, § 107, и *Кат*, §§ 122–123, и двете цитирани по-горе). Тъй като наличието на ефективни гаранции във връзка с

обработването на тези данни е разгледано изчерпателно по член 8, § 2 (вж. параграфи 248-264 по-горе), няма нужда това да се прави и от гледна точка на членове 10 и 11. Всъщност страните не изтъкват никакви аргументи по този въпрос в допълнение към тези, които изтъкват по член 8, § 2 (вж. параграфи 268-269 по-горе).

272. Поради това допустимостта и основателността на това оплакване не изискват отделно разглеждане.

III. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ПОЛУЧАВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

273. Жалбоподателите се оплакват, че Агенцията неоснователно е отказала достъп до търсената от тях информация. Те отново се позовават на член 10 от Конвенцията, чиято съответна част е цитирана в параграф 267 по-горе.

A. Становищата на страните

1. Правителството

274. Правителството изтъква, че и това оплакване е несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията, тъй като не е ясно как търсената от жалбоподателите информация – която засяга методите на Агенцията и самоличността на нейните информатори – може да има връзка с упражняването на правото им на свобода на изразяване по член 10 от Конвенцията.

275. Правителството продължава с аргумента, че няма намеса в правото на жалбоподателите да получават информация. На първо място, те не посочват целта на своето искане към Агенцията, а търсената от тях информация далеч не е от съществено значение за тяхната свобода на изразяване – ако приемем, че идеята им е била да провокират обществен дебат относно достъпа до данни, получени чрез тайно наблюдение. Второ, търсената от тях информация се отнася до методите на Агенцията, а не до данни за самите тях. Властите правилно са преценили, че тази информация не трябва да бъде предоставена, тъй като нейното разкриване би могло да навреди на националната сигурност. Това разкриване не би било в обществен интерес – независимо от ролята на жалбоподателите като пазители на обществения интерес.

276. Алтернативно, Правителството спори, че всяка такава намеса е законна и предприета в преследване на легитимна цел, по същите причини като твърдяната намеса в правата на жалбоподателите по член 8 (вж. параграф 235 по-горе). Намесата също така е пропорционална, тъй като е оправдано търсената от жалбоподателите информация да остане в тайна. Г-н Кънев е уведомен от Националното бюро, че срещу него не са били използвани „специални разузнавателни средства“ и че такива средства не са могли да бъдат използвани по отношение на Комитета.

2. Жалбоподателите

277. Жалбоподателите отговарят, че Правителството неправилно представя характера на информацията, която са търсили.

278. Според тях отказът на Агенцията да разкрие тази информация нарушава правото им на достъп до информация. Разкриването на тази информация – която не засяга методите на Агенцията като такива – би осигурило прозрачност по въпрос, представляващ интерес за обществото като цяло, и би засилило доверието в службите за сигурност след разкритията за злоупотреби от страна на длъжностно лице, добре запознато с тяхната работа. Ролята на жалбоподателите като пазители на обществен интерес също е от значение. Целта на тяхното искане към Агенцията е очевидна и достатъчно ясна от самото искане. По-късно те подробно обясняват контекста на искането в изявленията си в съдебното производство.

279. Жалбоподателите продължават с аргумента, че отказът на Агенцията да разкрие информацията не е „необходим в едно демократично общество“. Законът от 2007 г. не съдържа ефективни гаранции срещу злоупотреба с широките правомощия и възможностите за обработване на данни на Агенцията. Подозрението, че „специалните разузнавателни средства“ се използват неправомерно, е широко разпространено в България и не може да бъде разсеяно чрез съществуващия механизъм за уведомяване.

В. Оценката на Съда

280. Отказът на Агенцията да разкрие дали е събирала разузнавателна информация за жалбоподателите е разгледан подробно по член 8 от Конвенцията (вж. параграфи 212-219, 232-233 и 236-266 по-горе). Следователно няма нужда да се разглежда допустимостта или основателността на свързаното с това оплакване по член 10 от Конвенцията, което – както може да се види от начина, по който е формулирано, и от изявленията на жалбоподателите във връзка с него (вж. параграфи 273 и 279 по-горе) – представлява повторение на оплакването по член 8 от Конвенцията и не поражда отделен въпрос, освен този, който възниква по член 8 от Конвенцията (вж., *mutatis mutandis*, *Силвър и други с/у Обединеното кралство*, 25 март 1983 г., § 107, серия А № 61, и *Big Brother Watch и други*, цитирано по-горе, § 516).

IV. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 13 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

281. Жалбоподателите също така се оплакват, че не са имали ефективно правно средство за защита по отношение на невъзможността да получат от Агенцията информация за това дали тя обработва данни, отнасящи се до тях. Те се позовават на член 13 от Конвенцията, който гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти.“

А. Становищата на страните

282. Правителството посочва, че жалбоподателите са имали възможност да обжалват отказа на Агенцията да разкрие търсената от тях информация. Въпреки това, както се е оказало по време на това производство, тази информация не представлява лични данни, което означава, че те е трябвало да коригират своето искане към Агенцията. Те не са го направили, а вместо това просто са повторили искането си две години по-късно – очевидно напълно съзнавайки, че то ще получи същия отговор. Те все още имат възможност да преформулират искането си. Фактът, че съдебното производство не е довело до желания от тях резултат, не означава, че такова производство не представлява ефективно правно средство за защита.

283. Жалбоподателите твърдят, че трите съдебни производства, които са завели, не са им предоставили ефективно правно средство за защита по отношение на отказа на Агенцията да разкрие търсената от тях информация – главно защото съдилищата не са изисквали от Агенцията да изложи рисковете за националната сигурност, които биха могли да възникнат в резултат на такова разкриване. Единственото съдебно решение, което задължава Агенцията да предостави такова обосноваване, е това, постановено от Административен съд София-град в началото на 2024 г., но то е било изменено по този въпрос от Върховния административен съд въз основа на правилото, заложено в член 36, ал. 8 от Закона от 2007 г., че Агенцията няма задължение да посочва мотиви относно фактическите обстоятелства при отказ на искания за достъп до лични данни (вж. параграфи 43, 47 и 71 по-горе).

В. Оценката на Съда

284. Въпросът дали съдебното производство във връзка с отказа на Агенцията да разкрие дали е обработвала данни, отнасящи се до жалбоподателите, може да осигури ефективна гаранция срещу произволно или несъразмерно решение на Агенцията по този въпрос, е разгледан подробно съгласно член 8, § 2 от Конвенцията (вж. параграфи 248-252 по-горе). Съдържанието на изявленията на жалбоподателите във връзка с член 13 от Конвенцията (вж. параграф 283 по-горе) показва, че те не повдигна други въпроси във връзка с това производство.

285. Следователно няма необходимост да се разглеждат допустимостта или основателността на оплакването им по член 13 от Конвенцията (вж., *mutatis mutandis*, *Йончев с/у България*, № 12504/09, §§ 32-33, 7 декември 2017 г.; *Негру с/у Република Молдова*, № 7336/11, § 37, 27 юни 2023 г.; и *Качмарек*, цитиран по-горе, § 101).

V. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

286. Член 41 от Конвенцията гласи:

„Ако съдът установи, че е имало нарушение на конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на високостоговарящата страна допуска само

частично обезщетение за последиците от това нарушение, съдът присъжда, ако това е необходимо, справедливо удовлетворение на потърпевщата страна.“

А. Вреди

1. Претенциите на жалбоподателите и становището на Правителството

287. Двамата жалбоподатели претендират по 1 000 евро (EUR) всеки за неимуществени вреди, които твърдят, че са претърпели в резултат на твърдените в настоящото дело нарушения.

288. Правителството оспорва претенциите, като посочва, че жалбоподателите не твърдят, че са претърпели каквито и да било неблагоприятни последици в резултат на твърдените нарушения. Според него констатацията за нарушение би представлявала достатъчно справедливо обезщетение по отношение на всяко нарушение, установено в настоящото дело.

2. Оценката на Съда

289. Както свидетелстват прилагателното „справедливо“ и изразът „ако това е необходимо“ в член 41 от Конвенцията, Съдът разполага с дискреция при упражняването на правомощието си да предостави такова обезщетение на увредената страна (вж., като скорошен прецедент, *Мола Сали с/у Гърция* (справедливо обезщетение) [ГК], № 20452/14, § 32, 18 юни 2020 г.). В някои случаи публичното признаване на вредата, претърпяна от страната, в съдебно решение, което е задължително за държавата-ответник, само по себе си може да представлява достатъчно обезщетение. Това важи особено когато, както в настоящия случай (а), констатацията за нарушение се основава единствено на заключението, че даден закон, процедура или практика не отговарят на стандартите на Конвенцията (*ibid.*, § 33, с позоваване на *Варнава и други с/у Турция* [ГК], № 16064/90 и 8 други, § 224, ECHR 2009), без да е установено допълнително, че това несъответствие е засегнало жалбоподателите по някакъв осезаем начин, и (б) общите мерки биха представлявали най-подходящата форма на обезщетение (вж. параграф 4 от Практическите указания относно претенциите за справедливо обезщетение, изменено през юни 2022 г.).

290. В настоящия случай не са представени доказателства, които да показват, че отказът жалбоподателите да бъдат информират дали Агенцията обработва данни, свързани с тях, им е причинил някаква осезаема вреда. Жалбоподателите дори не са конкретизирали естеството на неимуществената вреда, която твърдят, че са претърпели поради това; тъй като първият жалбоподател е физическо лице, а вторият – юридическо лице, естеството на всяка такава причинена им вреда вероятно ще бъде различно. Дори да се приеме, че и двамата са претърпели някаква неимуществена вреда поради липсата на ефективни гаранции във връзка с потенциалното обработване от Агенцията на данни, отнасящи се до „личния им живот“ и „кореспонденцията“ им, констатацията за нарушение на член 8 от Конвенцията им осигурява

достатъчно справедливо обезщетение в това отношение (вж., *mutatis mutandis*, *Аман*, цитирано по-горе, § 94). Следователно не е необходимо да им се присъди парично обезщетение в тази връзка.

291. В същото време трябва да се подчертае, че съгласно член 46 от Конвенцията решение, в което Съдът констатира нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея, налага на държавата-ответник задължението да избере (при наблюдението от страна на Комитета на министрите) общите и/или, ако е уместно, индивидуални мерки, които да бъдат предприети в нейния вътрешен правен ред, за да се сложи край на нарушението и да се предостави всяко възможно обезщетение за последиците от него, така че да се възстанови, доколкото е възможно, положението, което би съществувало, ако нарушението не беше настъпило. Освен това от Конвенцията, и по-специално от нейния член 1, следва, че с ратифицирането ѝ договарящите държави са поели задължението да гарантират, че вътрешното им законодателство ще бъде съвместимо с нея (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 427).

В. Разходи и разноски

1. Претенциите на жалбоподателите и становището на Правителството

(а) Претенциите и документите, представени в тяхна подкрепа

292. Комитетът иска възстановяване на общо 7 161,80 евро за разходи и разноски. Той разделя искането си, както следва:

- (а) 31,72 евро за пощенски разходи;
- (б) 230,08 евро за съдебни такси и разноски, заплатени на Агенцията в съдебното производство по първия ѝ отказ да разкрие информацията, поискана от г-н Кънев (вж. параграфи 12-27 по-горе), и в съдебното производство относно правилото на Агенцията за държавната тайна (вж. параграфи 32-39 по-горе); и
- (с) 6 900 евро за адвокатски хонорари за общо шестдесет и девет часа правна работа по делото, при часова ставка от 100 евро.

293. В подкрепа на своето искане Комитетът представя:

- (а) пощенски разписки;
- (б) (i) две банкови нареждания за плащане на общо 140 български лева (BGN – еквивалент на 71,58 евро) съдебни такси за производството по първия отказ на Агенцията да разкрие информация (70 лв., платени за г-н Кънев, и 70 лв., платени за самия Комитет); (ii) три банкови нареждания за плащане на общо 110 лв. (равностойни на 56,24 евро) съдебни такси за производството относно правилото за държавна тайна на Агенцията; и (iii) едно банково нареждане за плащане на 200 лв. (равностойни на 102,26 евро) на Агенцията във връзка с нейните собствени разходи в предходното производство;
- (с) таблица за отчитане на работното време на адвоката на Комитета, г-жа А. Качаунова, във връзка с производството по първия отказ на Агенцията да разкрие информацията, поискана от г-н Кънев,

производството относно правилото за държавна тайна на Агенцията и производството пред Съда; и

(d) договор за правни услуги между г-н Кънев като клиент и Комитета като изпълнител във връзка с делото пред Съда.

(b) Становището на Правителството

294. Правителството сочи, че няма данни две от пратките, за които Комитетът претендира пощенски разходи, да са свързани с настоящото дело. Освен това две от петте банкови нареждания, представени от Комитета, са идентични; следователно едното от тях трябва да бъде изключено, което означава, че доказаната сума на платените съдебни такси и разноски в рамките на вътрешното производство се намалява с 194,29 евро. Накрая, договорът за правни услуги – сключен между г-н Кънев и Комитета – се отнася единствено до представителството на г-н Кънев пред Съда. Този договор също така не определя надлежно почасовата ставка за правните услуги по него, нито доказва, че г-жа А. Качаунова е била наета да представлява жалбоподателите на национално равнище или пред Съда. Освен това няма доказателства, че те са й платили каквито и да било суми във връзка с такава работа. Тя не е служителка на Комитета, а практикуващ адвокат и следователно има право само на хонорар за услугите си в съответствие с разпоредбите на Закона за адвокатурата от 2004 г.

2. Оценката на Съда

295. Установено е, че (a) жалбоподателите имат право на възстановяване на съдебните разноски и разходи, само ако те са действително и необходимо направени и са разумни по размер, както и че (b) разноските или разходите, направени за предотвратяване на нарушението на Конвенцията или за получаване на обезщетение за него чрез вътрешния правен ред, също подлежат на възстановяване съгласно член 41 от Конвенцията (вж., наред с много други авторитетни източници, *Мюмюн с/у България*, № 67258/13, § 85, 3 ноември 2015 г.; вж. също параграфи 15 и 18–19 от Практическото указание относно исковете за справедливо обезщетение (в редакцията от юни 2022 г.).

(a) Пощенски разходи

296. Искът за пощенски разходи (вж. параграфи 292 (a) и 293 (a) по-горе) се уважава изцяло. Документите по делото – и по-специално кореспонденцията, изпратена до Съда от жалбоподателите – показват, че и трите пощенски пратки, за които Комитетът е претендирал пощенски разходи, са свързани с настоящото дело. Поради това тези пощенски разходи, които възлизат на обща сума от 62,04 лева (равностойни на 31,72 евро), следва да бъдат присъдени на Комитета в пълен размер.

(b) Разноски в националните производства

297. Претенцията във връзка със съдебните такси и разноски, заплатени в производството по първия отказ на Агенцията да разкрие информация – които възлизат на 340 лв. (равностойни на 173,84 евро) (вж. параграфи 292 (b) и 293 (b)(i) и (iii) по-горе) – също следва да бъде уважен изцяло. Тези производства представляват опит от страна на жалбоподателите – в зависимост от гледната точка – да предотвратят или да получат обезщетение за нарушението на член 8 от Конвенцията. Противно на твърденията на Правителството, няма дублиране в две от петте банкови разплащателни нареждания, представени от Комитета: едното се отнася до такса, платена във връзка с г-н Кънев, а другото – до такса, платена във връзка със самия Комитет (вж. параграф 293 (b)(i) по-горе); и двамата са ищци в тези производства (вж. параграф 12 по-горе).

298. Претенцията относно съдебните такси, заплатени в рамките на съдебното производство относно правилото на Агенцията за служебната тайна (вж. параграфи 292 (b) и 293 (b)(ii) по-горе), трябва, напротив, да бъде отхвърлен. Както е отбелязано в параграф 223 по-горе, изходът от това производство не влияе на настоящото дело. Освен това жалбоподателят в тези производства е единствено г-н Кънев (вж. параграф 32 по-горе), докато искането за разходи и разноски, което се разглежда, е предявено единствено от името на Комитета (вж. параграф 292 по-горе).

(c) Адвокатски хонорари

299. Искът за адвокатски хонорари (вж. параграф 292 (c) по-горе) също следва да бъде отхвърлен. Комитетът не представя доказателства, че е платил или че има правно задължение да плати такива хонорари на адвоката, който го е представлявал на национално равнище и пред Съда, г-жа Качаунова – било то в качеството му на жалбоподател или в качеството му на доставчик на правни услуги на г-н Кънев, в съответствие с договора между тях (вж. параграф 293 (d) по-горе). Графикът за отчитане на работното време, изготвен от г-жа Качаунова, в който е отбелязано колко часа е прекарала в работа по делото, сам по себе си не представлява доказателство за това. Следователно няма основание да се приеме, че адвокатските хонорари, претендирани от Комитета, са действително направени от него (вж. *Мерабишвили с/у Грузия* [ГК], № 72508/13, § 372, 28 ноември 2017 г.). Г-жа Качаунова не може да търси справедливо обезщетение от свое име, тъй като процесуалният представител не е „пострадала страна“ по смисъла на член 41 от Конвенцията (вж. *Корпоративна Търговска Банка АД с/у България*, № 46564/15 и 68140/16, § 223, 30 август 2022 г., с допълнителни препратки).

(d) Обобщение

300. Поради всички изложени по-горе причини на Комитета се присъждат общо 205,56 евро, плюс всички данъци, които могат да се начислят върху тази сума.

ПОРАДИ ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ

1. *Обявява* с мнозинство жалбата по член 8 от Конвенцията за допустима;
2. *Постановява*, с пет срещу два гласа, че е налице нарушение на член 8 от Конвенцията;
3. *Постановява* с единодушие, че няма необходимост да се разглежда допустимостта или основателността на оплакванията (а) по членове 10 и 11 от Конвенцията, че Агенцията е събирала данни за политическите възгледи, принадлежност и дейности на жалбоподателите, (b) по член 10 от Конвенцията, че Агенцията е отказала да предостави информация на жалбоподателите, и (с) по член 13 от Конвенцията;
4. *Постановява* с пет срещу два гласа, че констатацията за нарушение на член 8 от Конвенцията представлява достатъчно справедливо обезщетение за всички неимуществени вреди, претърпени от жалбоподателите;
5. *Постановява* с пет срещу два гласа
 - (а) че държавата-ответник трябва да заплати на Българския хелзинкски комитет, в срок от три месеца от датата, на която настоящото решение стане окончателно в съответствие с член 44, параграф 2 от Конвенцията 205,56 евро (двеста и пет евро и петдесет и шест цента) за съдебни разноски и разходи;
 - (b) че от изтичането на този тримесечен срок до плащането върху посочената по-горе сума се начислява проста лихва в размер, равен на пределния лихвен процент на Европейската централна банка за периода на просрочването, увеличен с три процентни пункта;
6. Единодушно *отхвърля* останалата част от претенцията за справедливо обезщетение.

Изготвено на английски език и съобщено писмено на 28 април 2026 г. съгласно член 77, параграфи 2 и 3 от Правилника за съдебния процес

Милан Блашко
Секретар

Йоанис Ктистакис
Председател

В съответствие с член 45, параграф 2 от Конвенцията и правило 74, параграф 2 от Правилника на Съда, към настоящото решение е приложено отделното становище на съдиите Павли и Ни Райфертай.

СЪВМЕСТНО ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИИТЕ ПАВЛИ И НИ РАЙФЕРТАЙ

1. Ние гласувахме против допустимостта на настоящите жалби, които считаме за явно неоснователни (в случая на г-н Кънев) или по друг начин недопустими (в случая на Българския хелзинкски комитет – „БХК“). Искането за информация, което попада в обхвата на настоящото дело, Е измененото искане, подадено от името на жалбоподателите до българската Държавна агенция „Национална сигурност“ („Агенцията“) в края на юни 2021 г. (вж. Параграф 8 от решението). Основното ни несъгласие с мнозинството е, че не считаме, че това искане е правилно и ясно формулирано като искане за достъп до лични данни, съхранявани от Агенцията; напротив, то е формулирано като искане за информация относно използването на разузнавателни методи. Според нас това има значителни последици за допустимостта на жалбите.

2. За да поставим нещата в контекст, бихме искали да посочим, на най-общо ниво, че правните режими за защита на данните и законите, регулиращи контрола върху разузнавателните агенции, имат доста различни произход и цели. Както става ясно от сравнителните проучвания, цитирани в самото решение, разузнавателните операции обикновено не са обект на законодателството за защита на данните, нито на национално, нито на наднационално ниво, а органите за защита на данните имат малък или никакъв контрол върху тях (вж. по-специално параграфи 205-207 от решението). Доколкото някои режими за защита на данните се прилагат към разузнавателните служби, това обикновено е във връзка с личните данни на техния собствен персонал, а не с данни на трети лица, събрани чрез основни разузнавателни функции. Гаранциите, свързани с наблюдението или използването на тайни източници от службите за сигурност обаче обикновено са *sui generis* и обикновено са се развили по *ad hoc* и поетапен начин, отразявайки историята, политическата система, институционалните разпоредби и други характеристики, специфични за всяка демокрация. Те са в много различни форми и разновидности. Съдът разполага с добре развита юриспруденция в това отношение и предоставя на държавите широка свобода по отношение на това как да структурират такива гаранции в контекста на националната сигурност и разузнаването, при условие че отговарят на минималните стандарти, разработени съгласно член 8 от Конвенцията (вж. практиката, цитирана в параграфи 241 и 243 от решението). Освен това самите тези стандарти са разработени от Съда с внимателно отчитане на специфичните характеристики на националните режими на национална сигурност. Може да се отбележи, че тази юриспруденция определя средствата за защита по отношение на

потенциална злоупотреба с разузнавателни методи от страна на държавата главно чрез общи мерки като ясно законодателство, независим контрол и други проверки и балансиране на системата като цяло; не съществува, по очевидни причини, общо индивидуално право да се знае дали някой е обект на конкретна разузнавателна операция.

3. Националната правна рамка в настоящия случай отразява това разграничение както по отношение на това на кои органи са възложени функции, свързани съответно със защитата на личните данни и с контрола върху разузнавателната дейност, така и по отношение на правните режими, регулиращи тези органи. Считаме, че начинът, по който първият жалбоподател е формулирал искането, което е предмет на настоящото дело, е създава объркване относно това, което той всъщност иска, и прави случая му недопустим по следните причини.

Искането на втория жалбоподател

4. Първо, относно искането, подадено от първия жалбоподател от името на БХК, отбелязваме, че измененото искане до Агенцията – за разлика от първоначалното искане, подадено по-рано същия месец (вж. точка 6 от решението) – не съдържа никакви позовавания на използването на „специални разузнавателни средства“, които се отнасят по същество до тайно подслушване на комуникации. (Отделното искане на първия жалбоподател в този смисъл, подадено до Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства – вж. параграф 28 от решението – не попада в обхвата на настоящото дело.) Като юридическо лице БХК не може да претендира за намеса по член 8 в „личните му данни“, а само в кореспонденцията му. Тъй като изменената молба, подадена до Агенцията в края на юни 2021 г., не съдържа конкретно позоваване на подслушване на комуникациите ѝ – и пред нас няма реални индикации, че всъщност е имало такова подслушване – ние не считаме, че БХК може да твърди, че е жертва на намеса в правата ѝ по член 8 при тези обстоятелства. Фактът, че юридическите лица нямат право съгласно националното законодателство да използват процедурата за подаване на жалби пред Националното бюро, не променя този извод. Ние също така не считаме, че самата теоретична възможност членовете на БХК да са били (законно) вербувани като информатори на Агенцията съгласно националното законодателство е достатъчна, за да ѝ се предостави статут на жертва при тези обстоятелства.

Искането на първия жалбоподател

5. Преминавайки сега към искането на г-н Кънев от негово име, считаме за важно да подчертаем точните условия на неговото искане за

информация. Той пита дали базите данни на Агенцията съдържат информация за

(а) „способи за събиране на разузнавателна информация, които са използвани по отношение на него“ (вж. параграф 8 от решение); или

(b) членове на БХК, които са вербувани като информатори на Агенцията.

6. По отношение на това искане могат да бъдат отбелязани три неща. Първо, в него не се пита директно дали Агенцията разполага с лични данни за жалбоподателя. Вместо това се пита за използването на способности за събиране на разузнавателна информация и вербуване на информатори (макар и по отношение на него/БХК, а не на тези, които Агенцията използва като цяло). Второ, такива способности за събиране на разузнавателна информация са сред най-чувствителните аспекти на всички разузнавателни операции; като такива, те обикновено получават най-високото ниво на защита в системите за класифицирана информация, по легитимни причини. Същото важи и за използването на тайни информатори, с цел защита на тяхната безопасност и оперативни методи. Трето, искането на жалбоподателя не съдържа никаква препратка към евентуална незаконосъобразност при събирането на разузнавателна информация. Изявленията на министъра на вътрешните работи се отнасят до възможни злоупотреби чрез масово прихващане на съобщения (вж. параграф 5 от решението) и ние приемаме, че това може да е породило основателни опасения сред националното гражданско общество относно потенциални злоупотреби при използването на други способности и средства. Такива опасения обаче не са изложени в искането и Съдът трябва да обърне внимание на конкретното искане, което действително е отправено от жалбоподателя и което става предмет на анализ в рамките на националното съдебно производство по обжалване.

7. Въпреки липсата на изрично искане относно това дали Агенцията е съхранявала данни за първия жалбоподател, мнозинството е на мнение, че искането все пак следва да се разглежда, по същество или имплицитно, като искане за лични данни. Те правят това на две основания, като и двете считаме за проблематични. Първото основание е, че те считат, че първоначалното потвърждение от Агенцията би могло да „съставлява необходима предварителна стъпка за упражняването на каквито и да било по-нататъшни права или средства за защита“ (вж. параграф 217 от съдебното решение). С други думи, те считат, че действително отправеното искане може да се тълкува като искане за данни, тъй като би могло да бъде предпоставка на искане за данни. Не можем да споделим това заключение и считаме, че то е неоправдано благосклонно към жалбоподателя. Макар че в обичайния контекст на защита на данните може да е приемливо или разбираемо просто да се поискат такива потвърждения като първа стъпка в процедурата, това не е толкова просто в контекста на националната сигурност (въпрос, към

който се връщаме по-долу). Ако жалбоподателят е искал да разбере дали Агенцията разполага с данни за него, не е имало причина да не зададе този въпрос с ясни думи. Той не само е неясен но и го довежда директно в изключително чувствителната сфера на тайните способности и средства.

8. Второто основание, изтъкнато от мнозинството за третиране на искането му като искане за данни, е предположението, че ако действително са били използвани, всички методи за събиране на разузнавателна информация биха довели неизбежно до създаването на записи на Агенцията, съдържащи лични данни за първия жалбоподател (вж. параграфи 213-214 от съдебното решение). Макар това да е възможно, то не е задължително или логично. Възможно е дадено лице да бъде подложено на мерки за наблюдение, без това да доведе до създаването на писмени записи или съхраняването на други лични данни от разузнавателна агенция; такъв би бил случаят, например, когато агенти извършват наблюдение на група хора на обществено място (например по време на протест), но без това да доведе до създаването на индивидуализирани записи, съдържащи лични данни. Отново не можем да разберем защо първият жалбоподател просто не е формулирал искането като такова, отнасящо се до съхраняваните за него данни, ако това е било обстоятелството, което е искал да научи.

9. Националният Върховен административен съд постановява, че искането не е насочено към достъп до лични данни, съхранявани от Агенцията, а всъщност засяга способите ѝ за събиране на разузнавателна информация (вж. параграф 25 от решението). Не можем да упрекнем националните съдилища, че не са били толкова щедри като мнозинството в камарата при „преинтерпретирането“ на искането на жалбоподателя като искане за защита на лични данни.

10. Връщаме се към факта, че молбата на жалбоподателя не съдържа никакво позоваване на незаконосъобразно използване на средства за наблюдение. Считаме това за съществен пропуск, тъй като опасенията или подозренията, че лицето е подложено на незаконно наблюдение, ясно подкрепят претенциите на жалбоподателя по член 8 да бъде информиран за естеството и обхвата на такава незаконосъобразност. От друга страна, не съществува безусловно право по член 8 да бъдеш информиран за *самия* факт на наблюдение, при липса на потвърдена незаконосъобразност. Ако се установи, че наблюдението е проведено законно, след процедура, която отговаря на критериите на Конвенцията за *последваща* проверка, Съдът прима, че лицето може просто да бъде информирано, че не е имало незаконно наблюдение, на принципа „нито потвърждавам, нито отричам“ (вж. *Кенеди с/у Обединеното кралство*, № 26839/05, §§ 95 и 167, 18 май 2010 г.). (Това, между другото, е същият вид отговор, който жалбоподателят е получил от Бюрото за контрол в настоящия случай.)

11. Жалбоподателите приканват следователно Съда да установи недостатъци в цялостната национална система от гаранции относно разузнавателните способности при обстоятелства, при които националният съдебен спор се съсредоточава върху искане, което (i) е отправено към разузнавателна агенция, която не се регулира основно от законодателството за защита на личните данни; (ii) в най-добрия случай е двусмислено по отношение на това каква информация се търси, а в най-лошия случай просто иска информация за използването на разузнавателни способности; и (iii) не прави разграничение между законно и незаконно събиране на разузнавателна информация, въпреки че този фактор има значителни последици по отношение на защитата по член 8.

12. С оглед на горните съображения относно несъвършения характер на поправеното искане на първия жалбоподател към Агенцията, считаме, че дори и да приемем, че е налице намеса в правата му по член 8 – което е спорно – твърдението за нарушение на тази разпоредба е явно неоснователно в настоящия случай.

13. При тези обстоятелства не е необходимо да се задълбочаваме в същината на делото, но бихме искали да отбележим, че като се има предвид разграничението между режимите за защита на данните и правните рамки, регулиращи държавните разузнавателни функции (както е описано в параграф 2 по-горе), изразяваме загриженост, че решението замъглява границата между двете ситуации и ненужно преоткрива методологическия подход на Съда за справяне с контрола върху разузнавателната дейност. Съществуващата практика на Съда по отношение на гаранциите срещу злоупотреба с разузнавателни способности вече е адекватна и няма нужда да се извършва обширен анализ, например, на законодателството на ЕС за защита на данните. Освен това усилията да се внесат обичайните подходи за защита на данните в тази област на съдебната практика по член 8 неминуемо ще създадат объркване и несигурност.