

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
29 апреля 2021 г. № Р-1261/2021

**О соответствии Конституции Республики Беларусь
Закона Республики Беларусь «О защите
персональных данных»**

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Козыревой Л.Г., Рябцева В.Н., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «О защите персональных данных».

Заслушав судью-докладчика Данилюка С.Е., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «О защите персональных данных» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «О защите персональных данных» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 2 апреля 2021 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 21 апреля 2021 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью урегулирования общественных отношений, возникающих при сборе, обработке, распространении, предоставлении персональных данных физических лиц, а также их защите.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов оценивает конституционность Закона исходя из норм Конституции:

устанавливающих, что Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику; защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок (части вторая и третья статьи 1);

определяющих, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства; обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства (часть первая статьи 2, часть первая статьи 21);

предусматривающих, что государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности; каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на его честь и достоинство (часть первая статьи 25, статья 28);

гарантирующих права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть третья статьи 21), в том числе право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды, и устанавливающих обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы (часть первая и вторая статьи 34);

закрепляющих обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть первая статьи 59).

Проверяя конституционность Закона, Конституционный Суд, руководствуясь частью первой статьи 54 Закона «О конституционном судопроизводстве», устанавливает соответствие его Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами и порядку принятия.

2. В условиях интенсивного развития информационных технологий вопросы неприкосновенности личной жизни, предметом которой выступают персональные данные, приобретают особое значение. В связи с этим на международном и региональном уровне принят ряд документов, направленных на защиту личной информации, неконтролируемое распространение которой может причинить существенный вред конституционным правам и законным интересам граждан, собственности, общественному порядку и национальной безопасности.

Так, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 73/179 «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху» от 17 декабря 2018 года содержится призыв ко всем государствам рассмотреть вопрос о разработке или продолжении и обеспечении выполнения на основе сотрудничества со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, надлежащего законодательства, предусматривающего эффективные санкции и соответствующие средства правовой защиты, для защиты людей от нарушений и ущемлений права на неприкосновенность частной жизни, заключающихся в противоправном и произвольном сборе, обработке, хранении или использовании персональных данных физическими лицами, правительствами, коммерческими предприятиями и частными организациями (подпункт «f» пункта 6).

В основном документе в области персональных данных, принятом в Европейском союзе, – Общем регламенте о защите персональных данных от 27 апреля 2016 года предусмотрена возможность ограничения прав, установленных указанным Регламентом, при условии, что такое ограничение соответствует сущности основных прав и свобод и является необходимой и пропорциональной мерой в демократическом обществе для обеспечения национальной безопасности; обороны; общественной безопасности и др. (статья 23).

Вопросам надежной защиты персональных данных уделено особое внимание и в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года».

Исходя из предписаний Конституции, согласно которым Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (часть первая статьи 8), государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (часть третья статьи 21), и анализа норм Закона, Конституционный Суд отмечает, что при совершенствовании правового регулирования работы с персональными данными законодателем учтены рекомендации, содержащиеся в международно-правовых актах, а также положительный зарубежный и отечественный опыт в этой области.

3. Законом системно и комплексно регулируются общественные отношения в сфере совершения различных действий с персональными данными (сбор, использование, распространение, удаление и др.) и закрепляются основные используемые в нем термины, в частности «персональные данные», «общедоступные персональные данные», «специальные персональные данные», «субъект персональных данных» и др., а также их определения.

В статье 1 Закона предусматривается, что персональные данные – любая информация, относящаяся к идентифицированному физическому лицу или физическому лицу, которое может быть идентифицировано (абзац девятый); общедоступные персональные данные – персональные данные, распространенные самим субъектом персональных данных либо с его согласия или распространенные в соответствии с требованиями законодательных актов (абзац седьмой); специальные персональные данные – персональные данные, касающиеся расовой либо национальной принадлежности, политических взглядов, членства в профессиональных союзах, религиозных или других убеждений, здоровья или половой жизни, привлечения к административной или уголовной ответственности, а также биометрические и генетические персональные данные (абзац двенадцатый).

Закрепление в Законе указанной терминологии обусловлено необходимостью обеспечения ясности и непротиворечивости правового регулирования, однозначного понимания норм Закона и исключения их различного толкования в правоприменительной практике, что согласуется с принципом правовой определенности как важнейшей составляющей конституционного принципа верховенства права, установленного частью первой статьи 7 Конституции.

4. Законом предусматривается создание уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных (далее – уполномоченный орган), а также определяются его полномочия (статья 18).

Так, устанавливается, что уполномоченный орган осуществляет контроль за обработкой персональных данных операторами (уполномоченными лицами) в соответствии с законодательными актами; рассматривает жалобы субъектов персональных данных по вопросам обработки персональных данных; требует от операторов (уполномоченных лиц) изменения, блокирования или удаления недостоверных или полученных незаконным путем персональных данных, устранения иных нарушений данного Закона; определяет перечень иностранных государств, на территории которых обеспечивается надлежащий уровень защиты прав субъектов персональных данных; выдает разрешения на трансграничную передачу персональных данных, если на территории иностранного государства не обеспечивается надлежащий уровень защиты прав субъектов персональных данных, и др.

Согласно пункту 5 статьи 18 Закона уполномоченный орган определяется Президентом Республики Беларусь.

Конституционный Суд отмечает, что регулирование Законом вопросов деятельности уполномоченного органа основано на положении части второй статьи 7 Конституции, согласно которому государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства, имеет целью обеспечение более полного и эффективного выполнения государством конституционной обязанности, закрепленной частью первой статьи 59 Конституции, согласуется с нормой Конституции, закрепляющей, что Президент осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами (пункт 30 статьи 84).

Создание уполномоченного органа для защиты прав субъектов персональных данных, осуществления контроля за соблюдением законодательства о защите персональных данных отвечает положениям Конституции об обеспечении прав и свобод граждан Республики Беларусь как высшей цели государства (часть первая статьи 21), а также согласуется с требованиями Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 73/179 «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху» от 17 декабря 2018 года о необходимости рассмотрения государствами вопроса, связанного с принятием и обеспечением выполнения законодательства, норм регулирования и политики в области защиты данных, включая данные цифровой связи, которое соответствовало бы их обязательствам по международному праву в области прав человека, которые могут включать создание независимых национальных органов, наделенных полномочиями и ресурсами для наблюдения за практикой в области обеспечения конфиденциальности данных, расследования нарушений и злоупотреблений, получения информации

от физических лиц и организаций и предоставления надлежащих средств правовой защиты (подпункт «g» пункта б).

Такая же рекомендация по созданию национального органа содержится и в Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года, в которых подчеркивается необходимость более надежной институциональной формы защиты персональных данных, с соблюдением баланса защиты в условиях их трансграничного обмена (глава 2).

5. Законом закрепляются требования к обработке персональных данных (статьи 4–9).

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных, за исключением случаев, предусмотренных данным Законом и иными законодательными актами. В статье 6 Закона устанавливаются случаи, когда согласие субъекта персональных данных на обработку персональных данных не требуется, за исключением специальных персональных данных, порядок обработки которых установлен статьей 8 данного Закона, в пункте 2 статьи 8 – случаи, когда на обработку специальных персональных данных согласия субъекта персональных данных не требуется. Таким образом, Законом предусматриваются положения, которые в определенной мере ограничивают права и свободы физических лиц.

В ряде решений Конституционного Суда (от 8 июня 2018 г. № Р-1126/2018, от 27 декабря 2018 г. № Р-1162/2018, от 10 июля 2019 г. № Р-1188/2019 и др.) сформулированы правовые позиции по аналогичным вопросам о необходимости такого законодательного регулирования и соответствующей правоприменительной практики в сфере информационных отношений (в том числе порядка идентификации граждан), которые надежно обеспечивали бы их права и законные интересы, защиту персональных данных (в том числе сведений, составляющих личную, семейную и иную охраняемую законом тайну), исключая при этом действия с персональными данными, не обусловленные законодательно установленными целями их сбора, хранения и использования, правомерным исполнением функций органами, обладающими законными полномочиями на их сбор, хранение и использование.

Оценивая характер и пределы ограничений прав и свобод личности, предусматриваемых Законом, Конституционный Суд отмечает, что с учетом положений части первой статьи 23, статьи 28 и части третьей статьи 34 Конституции, устанавливающих законные основания вмешательства в личную жизнь граждан, рассматриваемые правоограничения при условии обеспечения защиты персональных данных от незаконного доступа иных лиц представляются допустимыми и соразмерными конституционно значимым целям, поскольку исходят из необходимости достижения оптимального и справедливого баланса публичных и частных интересов, в том числе между объективно обусловленным требованием точной идентификации пользователей и реализацией конституционной гарантии защиты сферы их личной жизни от противоправных посягательств.

6. В главе 3 Закона (статьи 10–17) закрепляются права субъекта персональных данных, то есть физического лица, в отношении которого осуществляется обработка персональных данных, и обязанности оператора, то есть государственного органа, юридического лица Республики Беларусь, иной организации, физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, самостоятельно или совместно с иными указанными лицами организующих и (или) осуществляющих обработку персональных данных.

Так, согласно Закону субъект персональных данных имеет право: отозвать свое согласие в любое время без объяснения причин (пункт 1 статьи 10); получать информацию, касающуюся обработки своих персональных данных (пункт 1 статьи 11); требовать от оператора внесения изменений в свои персональные данные в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими или неточными (пункт 4 статьи 11); получать от оператора информацию о предоставлении своих персональных данных третьим лицам один раз в календарный год бесплатно, если иное не предусмотрено данным Законом и иными законодательными актами (пункт 1

статьи 12); требовать от оператора бесплатного прекращения обработки своих персональных данных, включая их удаление, при отсутствии оснований для обработки персональных данных, предусмотренных данным Законом и иными законодательными актами (пункт 1 статьи 13).

Статьей 16 Закона закрепляются соответствующие обязанности оператора: обеспечивать защиту персональных данных в процессе их обработки; вносить изменения в персональные данные, которые являются неполными, устаревшими или неточными, за исключением случаев, когда иной порядок внесения изменений в персональные данные установлен законодательными актами либо если цели обработки персональных данных не предполагают последующих изменений таких данных; прекращать обработку персональных данных, а также осуществлять их удаление или блокирование (обеспечивать прекращение обработки персональных данных, а также их удаление или блокирование уполномоченным лицом) при отсутствии оснований для обработки персональных данных, предусмотренных данным Законом и иными законодательными актами, и др.

По мнению Конституционного Суда, установление Законом прав субъектов персональных данных и корреспондирующих им обязанностей операторов имеет целью обеспечение дополнительных гарантий от произвольной и бесконтрольной обработки, включая сбор, хранение, использование, распространение и предоставление, персональных данных физических лиц, а также достижение конституционного баланса публично-правовых и частноправовых интересов.

Кроме того, нормами Закона гарантируется право на обжалование действий (бездействия) и решений оператора, связанных с обработкой персональных данных. Так, согласно статье 15 Закона субъект персональных данных вправе обжаловать действия (бездействие) и решения оператора, нарушающие его права при обработке персональных данных, в уполномоченный орган в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц; принятое уполномоченным органом решение может быть обжаловано субъектом персональных данных в суд в порядке, установленном законодательством.

Конституционный Суд считает, что определяемый Законом порядок обжалования действий (бездействия) и решений оператора в сфере обработки персональных данных соответствует части первой статьи 40 Конституции, предусматривающей право каждого направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, и части первой статьи 60 Конституции о гарантированности каждому защиты его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки.

Такое правовое регулирование создает необходимые условия для своевременного и эффективного восстановления нарушенных прав, что отвечает также положению Конституции, в соответствии с которым государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (часть первая статьи 59).

Исходя из анализа норм Закона, Конституционный Суд считает, что Закон устанавливает системное и комплексное регулирование важнейших общественных отношений, возникающих при обработке персональных данных физических лиц, имеет целью защиту конституционных прав и свобод человека, в том числе права на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, путем недопущения неправомерного использования персональных данных, укрепление информационной безопасности государства, а также создание необходимых условий для эффективного международного сотрудничества в сфере обеспечения права на неприкосновенность личной жизни, что соответствует положениям Конституции.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики

Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «О защите персональных данных» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь**

П.П.Миклашевич