



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 17 март 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 17.03.2026 г. конституционно дело №9/2025 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 17.07.2025 г. по искане на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на председател на Комисията за защита на личните данни, прието на 9 май 2025 г. (обн. ДВ, бр. 40 от 2025 г.).

Вносителят претендира установяване на противоречие на посоченото решение с чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията във връзка с чл. 53, пар. 2 от

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните; Регламент (ЕС) 2016/679). Искането е мотивирано с позоваване на практика на Конституционния съд и на Съда на Европейския съюз, като се изтъква, че всеки държавен орган (в случая се има предвид Народното събрание) „следва служебно да следи за правилното и точно приложение на Конституцията и законите, включително приложимото право на ЕС“. Твърди се, че избраният кандидат „не притежава необходимата професионална подготовка и опит в защита на личните данни“ и че неизпълнението на изискването за подходящи квалификация и опит „поставя под съмнение независимостта и капацитета на КЗЛД да изпълнява ефективно функциите и правомощията си“.

Вносителят твърди също, че проверката на Народното събрание относно допустимостта на кандидатите за председател и членове „е формална, а процедурата за кандидатстване и установяване на съответствията, включително опита на кандидатите за председател и членове на КЗЛД в МС липсва“. Той претендира несъответствие на решението с Регламент (ЕС) 2016/679 и специално със съображение 121, в което са посочени минимално необходимите изисквания за провеждане на процедурата по избор на членове на независим надзорен орган. Според вносителя липсва прозрачност в действията на органите, които предлагат и вземат решение в хода на провежданата процедура.

С определение от 16 септември 2025 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност и е изискал от Народното събрание да представи заверени копия от документацията, относима към процедурата за избора на председател на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД), в която е

избран Борислав Пламенов Божинов. Със същото определение Съдът е конституирал Борислав Пламенов Божинов като заинтересувана страна.

С определение от 21 октомври 2025 г. Конституционният съд е приел като писмени доказателства по делото предоставените от Народното събрание документи.

От конституираните като заинтересувани институции и страни и поканени специалисти на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд становище и правно мнение са представили Министерският съвет и проф. д.н. Райна Николова, както и заинтересуваната страна Божидар Пламенов Божинов.

Според Министерския съвет (МС) искането е неоснователно. В неговото становище се твърди, че актът на вторичното право на Европейския съюз (ЕС) не поставя изисквания за вида и фазите на процедурата за избор, като тези въпроси са в компетентността на националните власти. Посочва се, че задължението на МС в процедурата по номинация на членове на КЗЛД е единствено да провери дали кандидатите отговарят на изискванията на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Изразява се становище, че предложението на правителството е „предхождащ етап, невключен във фактическия състав на процедурата по избор“, който не предопределя избора на Народното събрание, тъй като то е свободно да отхвърли кандидатурата за председател или член на КЗЛД по всякакви съображения.

В правното си мнение проф. д.н. Райна Николова съпоставя разпоредби относно избора на председател на КЗЛД от националното законодателство и от правото на ЕС. Проф. Николова изяснява съдържанието на чл. 8, ал. 1 и 3 ЗЗЛД и на чл. 53, пар. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679, както и действието и прилагането им в националния правен ред. Тя представя данни за практиката в редица държави – членки на ЕС, и информация за професионалната биография на лицата, заемащи идентична или аналогична длъжност в съответните национални органи по защита на

личните данни. Проф. Николова смята, че преди произнасянето по същество Съдът „трябва да изиска и да разгледа съответните доказателства за професионална квалификация, професионални знания, професионални умения и професионален опит в съответствие с изискването на чл. 53, пар. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679“.

Заинтересуваната страна Борислав Божинов твърди недопустимост и неоснователност на искането. Според него искането е недопустимо, тъй като вносителят реално цели произнасяне не по чл. 149, ал. 1, т. 2, а по т. 4 – установяване на несъответствие с международен договор, по който Република България е страна. Той твърди също, че „констатирането на неправилното прилагане на правото на ЕС [...] е от ексклузивната компетенция на Европейската комисия“, като към настоящия момент такива действия не са предприети. Намира, че в искането са изложени „хипотетични критерии за подбор на членове на КЗЛД, които не почиват на никакви нормативни основания“ и не е зачетена свободата на преценка на Народното събрание относно качествата и квалификацията на кандидатите. Освен доводите за недопустимост на искането Борислав Божинов привежда и такива за неоснователност. Той смята, че нормата на чл. 53 от Регламент (ЕС) 2016/679 е „общо и необвързващо формулирана“, защото преценката е предоставена на националните власти. Позовава се на липса на тълкуване от Съда на ЕС относно обхвата на чл. 53, което да изведе минимални критерии, очертаващи „профил на ръководителите на надзорните органи в държавите-членки още на етапа на подбора им“.

Конституционният съд, за да се произнесе, обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища и правно мнение, както и относимата към предмета на спора правна уредба.

От фактическа и правна страна Конституционният съд установи:

Съгласно чл. 6, ал. 1 ЗЗЛД Комисията за защита на личните данни е постоянно действащ независим надзорен орган, който осъществява защитата на лицата при обработване на техните лични данни и при достъпа

до тези данни. Правомощието да предлага председател и членове на КЗЛД е на Министерския съвет, а изборът – на Народното събрание за срок от 5 години, като е възможно еднократно преизбиране (чл. 7, ал. 2 ЗЗЛД).

Спорът е изпълнени ли са материалноправните изисквания, предвидени както в националното законодателство (ЗЗЛД), така и в правото на ЕС – Регламент (ЕС) 2016/679 – конкретно дали изборният за председател на Комисията кандидат притежава професионален опит и умения специално в областта на защитата на личните данни.

Народното събрание е приело Правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на КЗЛД, представянето и публичното оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред (КВСОР), както и процедура за избирането им от парламента (Решение на Народното събрание от 19 февруари 2025 г., обн. ДВ, бр. 15 от 2025 г.; Правила).

Съгласно раздел I, т. 1 от Правилата предложението за председател и членове на КЗЛД се внася от МС в писмена форма и се адресира до КВСОР чрез председателя на парламента, придружено от мотиви и изчерпателно изброени в т. 2 документи: писмено съгласие на кандидата да бъде предложен за длъжността; писмено съгласие по чл. 27, ал. 2 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия; декларация за българско гражданство; подробна автобиография; заверено копие на диплома за завършено висше образование по информатика, право или магистърска степен по информационни технологии; документи, удостоверяващи, че предложеният кандидат притежава добра репутация, знания, умения и професионален опит и отговаря на изискването за трудов стаж по специалността не по-малко от 10 години. За кандидата за председател на КЗЛД е предвидено да представи и заверен документ за юридическа правоспособност. Всички тези документи за избрания кандидат са представени в Народното събрание.

Предвидената в чл. 8, ал. 1, т. 1 ЗЗЛД алтернатива за образование на кандидатите за членове на КЗЛД не се отнася за председателя. За него единственото съответно на длъжността висше образование е по специалността „Право“ и да е правоспособен юрист (чл. 8, ал. 3 ЗЗЛД). Освен това законът предвижда и 10-годишен стаж по специалността. Тези изисквания са въведени с приетия през 2002 г. ЗЗЛД и не са променени след влизане в сила на Регламент (ЕС) 2016/679.

Процедурата по избор на председател и членове на КЗЛД е фактически състав, уреден в чл. 7, ал. 1 и 2 и чл. 8, ал. 1 – 3 ЗЗЛД. Решението, с което Министерският съвет предлага председател и членове на КЗЛД, е необходимо условие, за да може Народното събрание да осъществява възложената му от закона компетентност за избор на председател. Нито предложението на правителството, нито Правилата, приети от Народното събрание, се позовават на изискванията на Регламента за специфичен опит и умения на кандидата за председател в областта на защитата на личните данни. Раздел IV от Правилата урежда подробно реда за провеждане на изслушването. Според т. 1 на тези правила КВСОР проверява предоставените документи и дали кандидатите отговарят на изискванията за заемане на длъжността, за което тя съставя списък на допуснатите кандидати, който се публикува на интернет страницата на Народното събрание. Изслушването на допуснатите кандидати за председател и членове на КЗЛД е проведено от КВСОР на 3 април 2025 г.

Срещу Решение №117 от 05.03.2025 г. на Министерския съвет, с което той предлага кандидатурата на Борислав Пламенов Божинов за председател, е подадена жалба пред Върховния административен съд (ВАС) с искане за прогласяване на нищожност или за неговата отмяна. С Определение №4731/08.05.2025 г по административно дело №3823/2025 г. тричленен състав на ВАС оставя жалбата без разглеждане и прекратява съдебното производство. Съдът е приел, че актът не подлежи на оспорване, тъй като е част от фактически състав, завършващ с приемане на решение за избор на

председател на КЗЛД от парламента. Според Съда предложението на Министерския съвет служи като правна основа за приемане на решение, но не подлежи на изпълнение, тъй като няма годно за изпълнение съдържание (аргумент от Решение №2/2002 г. по к.д. №2/2002 г.). Определението е обжалвано и потвърдено от петчленен състав на ВАС с Определение №6879/24.06.2025 г. по административно дело №6066/2025 г. След постановяването на Определение №4731/08.05.2025 г., в рамките на законовия срок за обжалването му, на 9 май 2025 г. Народното събрание в съответствие с приетата от него процедура провежда избора за председател на КЗЛД.

В настоящото конституционно производство се оспорва конституционносъобразността на акт на Народното събрание – решение с индивидуален характер. За някои от държавните органи, предвидени от Конституцията, изискванията, на които трябва да отговарят лицата при избора/назначаването, също се съдържат в нея (конституционни съдии, членове на Висшия съдебен съвет и др.). За други органи (Българска народна банка, Сметна палата, омбудсман и др.) Конституцията предвижда само избора им от Народното събрание (Българска народна банка) и предназначението на тези органи (Сметна палата, омбудсман). Народното събрание избира и освобождава ръководителите и на други институции, определени със закон – чл. 84, т. 8 от Конституцията. Към последната категория се отнасят председателят и членовете на КЗЛД.

Конституционният съд констатира, че съгласно чл. 7, ал. 2 ЗЗЛД и раздел I, т. 1 от Правилата кандидатурата за председател на КЗЛД е внесена в Народното събрание с придружаващи я писмени мотиви, които са в подкрепа на добрата професионална репутация на кандидата и на притежаваните от него „знания, умения и професионален опит“. По предложенията за персоналия състав на КЗЛД е проведен дебат както в КВСОР, така и в пленарния състав на Народното събрание. Така

процедурата, предвидена в приетите на 19 февруари 2025 г. Правила, формално е изпълнена.

Конституционният съд трябва да прецени дали кандидатът, избран за председател на КЗЛД, отговаря на нормативно определените изисквания.

Борислав Пламенов Божинов има образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „Право“ (нотариално заверено копие на диплома за висше образование от Югозападния университет „Неофит Рилски“ в Благоевград, Правно-исторически факултет). Той е придобил юридическа правоспособност (нотариално заверено копие на Удостоверение за правоспособност №1528/06.12.2010 г., издадено от министъра на правосъдието). Следователно кандидатът отговаря на изискванията на чл. 8, ал. 1, т. 1 и ал. 3 ЗЗЛД за образование и специална правоспособност.

Служебна бележка рег. №513р-20776/26.02.2025 г., издадена от директора на Столичната дирекция на вътрешните работи, удостоверява, че Борислав Пламенов Божинов последователно е заемал длъжностите младши разследващ полицай (от 21.10.2009 г.), разследващ полицай (от 20.12.2010 г.), старши разследващ полицай (от 19.03.2014 г.) в отдел „Разследване“ на Столичната дирекция на вътрешните работи. Той временно е преназначен на длъжност началник на група (главен разследващ полицай) в 5-о Районно управление на Столичната дирекция на вътрешните работи (от 19.08.2024 г.), като от 24.10.2024 г. е назначен за титуляр на тази длъжност, която заема до избора му за председател на КЗЛД. Според същата служебна бележка за периода 06.12.2010 – 26.02.2025 г. „заеманите от служителя длъжности следва да се считат за юридически стаж – общо четиринадесет години, два месеца и двадесет дни“. Следователно кандидатът отговаря на изискването на чл. 8, ал. 1, т. 2 ЗЗЛД за необходимия стаж по специалността.

Според представената на Народното събрание информация (кадрова справка, рег. №513р-19577/24.02.2025 г., издадена от директора на Столичната дирекция на вътрешните работи) от 30.09.2015 г. до 29.09.2016

г. Борислав Божинов е участвал като представител на Република България в състава на Мисията на Европейския съюз в Грузия, чиято цел е да допринесе за стабилизиране, нормализиране и изграждане на доверие и за формиране на европейската политика в подкрепа на трайно политическо решение в Грузия като командирован персонал (командирован служител – „експерт“) в състава на гражданските операции. В периода от 19.03.2023 г. до 30.06.2023 г. Борислав Божинов е командирован като национален експерт в Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) за извършване на „вторични проверки“ за сигурност по линия на нелегалната миграция и тероризъм в „горещи точки“.

Естеството на извършваната от Борислав Божинов работа като разследващ полицай е дало основание на Народното събрание да направи извод, че е налице необходимият опит за работа в областта на защитата на личните данни.

Народното събрание има свобода на преценка относно качествата на кандидата, но въпросът е подлежи ли тази преценка на контрол за съответствие с Конституцията. Конституционният съд е имал възможност да отговори на подобен въпрос по конкретен правен спор. Според Решение №11/1994 г. по к.д. №16/1994 г. „преценката за избор или назначаване, включително и за притежаването на високи нравствени качества, принадлежи единствено на органа, оправомощен да я прави. Тя не подлежи на конституционен контрол, защото е лична и суверенна. Личностната преценка за професионалните и нравствени качества е единствено право и отговорност на избиращия, респективно назначаващия орган“. Същата позиция е възприета и в Решение №12/2024 по к.д. №3/2024 г., отнасящо се до оспорени решения за избора на конституционни съдии от квотата на Народното събрание. С тази си позиция Конституционният съд, за разлика от проверката за изпълнение на формални критерии (за необходимите образование и стаж по специалността), се въздържа да контролира избора на Народното събрание по отношение на прилагането на оценъчни

критерии. Контролът за конституционосъобразност изключва проверка на политическа целесъобразност, нравствени качества и професионална пригодност. Така конституционната юрисдикция, за да не дублира и подменя преценката на органа, на когото е предоставен изборът, не подлага неговата преценка на контрол извън предвидените формални критерии.

В искането се твърди „противоречие с чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията във връзка с чл. 53, пар. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679“. За разлика от българския закон, този регламент изрично предвижда в чл. 53, пар. 2 като изисквания към кандидата за член на надзорния орган „да има квалификациите, опита и уменията, по-специално в областта на защитата на личните данни, необходими, за да изпълнява своите задължения и да упражнява своите правомощия“.

Конституционният съд взема предвид правното естество на този акт и съдържащата се в него правна уредба. Регламентът възприема идеите и принципите на Директива 95/46/ЕО, която отменя и редом с другото води до хармонизиране на някои аспекти от законодателството на държавите членки в областта на защитата на личните данни в рамките на ЕС (Решение №8/2019 г. по к.д. №4/2019 г.).

Регламент (ЕС) 2016/679 е „общ“ регламент на ЕС. Самото му наименование разкрива целеното с него цялостно общо правно регулиране на материята на защитата на личните данни, като включва и разпоредби, подобни на разпоредби на директива, които оставят на държавите членки свобода на преценка относно постигането на някои аспекти на целения правен резултат. Разпоредбите на чл. 53 и 54 изискват мерки, аналогични на мерките по транспониране на директива: създаване в национален нормативен акт на правни норми, постигащи целения с тези разпоредби на Регламента резултат – в частност закрепване в националното законодателство на предвидените в тях изисквания относно членовете на националния надзорен орган. Изискваните от Регламента „квалификации, опит и умения, по-специално в областта на защитата на личните данни“

нямат легална дефиниция в Регламента, което позволява на държавите чрез законодателна уредба да определят и/или конкретизират съдържанието на тези категории в съответствие с целите и разпоредбите на Регламента.

Конституционният съд установява, че Законът за защита на личните данни не съдържа всички следващи от Регламента изисквания към членовете на надзорния орган. Народното събрание е направило опит да съобрази тези изисквания чрез Правилата за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на КЗЛД, но те също не включват всички изисквания, които Регламентът предвижда.

От разпоредбата на чл. 53, пар. 2 от Регламента може да се направи извод за изискване за преценка за „опит и умения“ именно в областта на защитата на личните данни. Дори изискуемото по силата на Регламента да беше постигнато в пълнота в българското законодателство, преценката по критериите за избор на член (вкл. на председател) на КЗЛД би останала в дискрецията на Народното събрание (по смисъла на чл. 54, пар. 1 от Регламента).

С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на оспореното решение на Народното събрание е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за избор на председател на Комисията за защита на личните данни, прието на 9 май 2025 г. (обн. ДВ, бр. 40 от 2025 г.).

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Красимир Влахов

Сашо Пенев

Янаки Стоилов

Невин Фети

Соня Янкулова

Орлин Колев

Борислав Белазелков