



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 9 за 2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 16 септември 2025 г. на Конституционния съд сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 от 2025 г., образувано по искане на 58 народни представители от 51-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на председател на Комисията за защита на личните данни, прието от Народното събрание на 9 май 2025 г. (ДВ, бр. 40 от 2025 г.).

В отправеното до Конституционния съд искане са изложени мотиви относно неговата допустимост и основателност. Вносителят обосновава противоконституционност на оспореното решение с аргументи от фактическо и правно естество. Според него оспореният акт на Народното събрание противоречи на Конституцията поради нарушаване на чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията във връзка с чл. 53, § 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).

От фактическа страна народните представители, подали искането, разглеждат процедурата по избор на председател на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД); приемането на решение, с което са одобрени процедурни правила и ред за предлагане на кандидати; публичното оповестяване на документите; изслушването на кандидатите в Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред и гласуването на кандидатите от Народното събрание.

В искането се твърди, че „проверката на НС относно допустимостта на кандидата за председател и членове ... е формална, а процедурата за кандидатстване и установяване на съответствията, включително опита на кандидатите за председател и членове в КЗЛД в МС липсва“. Изтъква се, че това не съответства на „минимално необходимите условия, при които процедурата за избор на членове на независим надзорен орган като КЗЛД следва да се проведе“ така, както са предвидени в Регламент (ЕС) 2016/679. Твърди се, че с предложението си Министерският съвет до голяма степен предопределя избора на председател и членове на КЗЛД и нарушава чл. 105, ал. 1 от Конституцията, защото действа в нарушение на законови изисквания, предвидени в Закона за защита на личните данни и в посочения регламент. Вносителят твърди, че „към момента на избора от НС, решението на МС 117/2025, с което се предлага поименен състав на КЗЛД е оспорено пред ВАС и е образувано дело 3823/2025, което към момента на избора на 9 май 2025 г., а и към момента на подаване на настоящата жалба пред КС не е приключило“.

Вносителят се позовава на юриспруденцията на Конституционния съд и на Съда на Европейския съюз, за да обоснове противоречие на процесното решение с чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията и с чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679, като изтъква, че всеки държавен орган с властнически правомощия „следва служебно да следи за правилното и точно приложение на Конституцията и законите, включително приложимото право на ЕС“. Така според него се гарантира приложението „както на върховния закон на държавата, така и съответните секторни закони какъвто е Законът за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679...“. Вносителят посочва изискванията на регламента за притежаваните от кандидата за тази длъжност

професионална квалификация, умения и опит, които съотнася с професионалната биография на избрания кандидат. Прави се заключение, че кандидатът за председател на КЗЛД „не притежава необходимата професионална подготовка и опит в защита на личните данни“ и че неизпълнението на тези изисквания „поставя под съмнение независимостта и капацитета на КЗЛД да изпълнява ефективно функциите и правомощията си на национален надзорен орган за защита на личните данни“.

Считаме твърденията за неоснователни по следните съображения:

Действително, както посочват и вносителите, чл. 53, ал. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 определя, че държавите членки предвиждат, че всеки член на техните надзорни органи се назначава по прозрачна процедура. Същото е посочено и в съображение 121, изречение първо от цитирания регламент, според което общите условия за члена или членовете на надзорния орган следва да бъдат определени със закон във всяка държава членка, и по-специално - да осигурят тези членове да се назначават посредством прозрачна процедура от парламента, правителството или от държавния глава на държавата членка въз основа на предложение от правителството, от член на правителството, на парламента или на камара на парламента или от независим орган, оправомощен съгласно правото на държавата членка.

Тези изисквания са спазени, като изискуемите общи условия са определени в чл. 8, ал. 1 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), а процедурата за избор е регламентирана в Решение на НС от 19 февруари 2025 г. Регламентът не поставя никакви изисквания за вида и фазите на процедурата за избор, като тези въпроси са оставени на преценката и регламентацията от националните органи. В чл. 7, ал. 2 от ЗЗЛД се посочва, че изборът на председател и членове на КЗЛД се прави от Народното събрание по предложение на Министерския съвет. Българският законодател е възприел двуфазна процедура, състояща се от номинация на кандидати за председател и членове на Комисията и същинска процедура на избор от Народното събрание. В случая е важно да се разкрият видът и характерът на първия етап на номинация, доколкото в искането за него се твърди, че е непрозрачен, което е опорочило избора на председател и членове на независимия надзорен орган в Република България, а именно Комисията за защита на личните

данни. Процедурата за номинация е приключила с Решение № 117 от 5 март 2025 г. на Министерския съвет, с което същият предлага на Народното събрание състав на КЗЛД. Това Решение обаче е предшестваш етап на същинската процедура за избор от НС. Смесовото тълкуване на съображение 121 от Регламент (ЕС) 2016/679 също води до цитирания извод, защото в него е казано, че членовете на надзорния орган се назначават от Парламента посредством прозрачна процедура въз основа на предложение на правителството, т.е. предложението е предхождащ етап, невключен във фактическия състав на процедурата по избор. В този смисъл е и разбирането на Върховния административен съд, изразено в Определение № 4731 от 8 май 2025 г. по административно дело № 3823 от 2025 г., потвърдено от ВАС, 5-членен състав, с окончателно Определение № 6879 от 24 юни 2025 г. по административно дело № 6066 от 2025 г. Съдът в хода на разглеждането на жалба срещу Решение № 117 на Министерския съвет от 2025 г. приема, че с обжалваното решение на МС е поставено началото на процедурата по избор на председател и на членове на КЗЛД, която завършва с тяхното избиране от друг орган - НС. Изискванията за публичност и прозрачност на процедурата по избора са гарантирани чрез предвиденото в т. II от Решението на НС от 19 февруари 2025 г. публично оповестяване на документите на номинираните кандидати, в т. IV – изслушване на кандидатите в Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред в Народното събрание, и в заседанието на НС по т. V за избор на председател и членове на КДЛД, който се излъчва в реално време. Следва да се има предвид, че избор на членове на други органи се извършва от НС по чл. 84, ал. 1, т. 8 от Конституцията по приети от него процедурни правила. В голяма част от тях (например процедурата за избор на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране, приключила с Решение на НС от 9 февруари 2022 г. – обн., ДВ, бр.13 от 2022 г.) възможност за издигане на кандидати имат народни представители и парламентарни групи и по отношение на тях не е поставяно изискване за публичност на процедурата по номиниране на кандидати, нито за прозрачност на направените предложения или проверка на това отговарят ли издигнатите кандидати на законовите изисквания за избиране на съответната длъжност. В настоящия случай МС е длъжен при номинацията да извърши проверка дали кандидатите отговарят на изискванията на ЗЗЛД, но не и да прави собствена,

„прозрачна“ според вносителите, процедура за тази номинация. Изискванията на ЗЗЛД са спазени, като предложените лица отговарят на изискванията на закона, видно от мотивите към проекта на Решение на Народното събрание за избиране на председател и членове на Комисията за защита на личните данни, приложени към Решение № 117 на МС от 5 март 2025 г.

Неоснователно е и твърдението, че номинацията на Министерския съвет предопределяла избора на председател и на членове на КЗЛД от НС. От една страна, това „предопределяне“ произтича от съображение 121 към Регламент (ЕС) 2016/679. От друга – НС не действа служебно в нито един свой акт – винаги някой предлага, но след като има гласуване и доколкото в т. V от Решението на НС от 19 февруари 2025 г. е регламентирана процедурата по избор, българският Парламент може да не избере предложен кандидат за председател или член на КЗЛД по всякакви съображения.

Конституционният съд е разгледал и се е произнесъл по вида и характера на Регламент (ЕС) 2016/679 в Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело № 4 от 2019 г. В цитираното решение съдът излага виждането, че Регламент (ЕС) 2016/679 е приет като „общ“ в смисъл на „генерален“ регламент. По този начин в самото наименование на акта се подчертава, че той включва и разпоредби с общ характер в сферата на защитата на личните данни и на държавите членки е предоставена свобода на преценка да приемат самостоятелно национални правни норми, изключения и дерогации на включените изисквания в регламента. Такава е и разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД, в която се въвеждат изисквания към кандидатите за председател и членове на КЗЛД, съпоставена към разпоредбата на чл. 53, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679. Това придава специфика на разпоредбата на посочения текст от „общия“ Регламент - нейното изпълнение става чрез национален законодателен акт. Аналогичен на актовете, транспониращи директивите на ЕС, този национален акт е необходим, за да бъдат изпълнени указанията в определени разпоредби от самия Регламент във вътрешното право на държавите членки и да се осигури неговото ефективно прилагане и постигане на неговите цели. Нормата на чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД е приета при упражняване на дискреционна власт от държава - членка на ЕС, и подлежи на контрол за конституционност на общо основание. Тя е създадена, за да осигури изпълнението на чл. 53, ал. 2 от общия регламент в националния правов ред. Поради това

принципно правилно е разбирането на вносителите на искането, че чл. 53 от Регламент (ЕС) 2016/679 предписва, че всеки член на надзорен орган трябва да притежава квалификацията, опита и уменията в областта на защитата на личните данни, необходими за изпълнение на неговите задължения за ефективно упражняване на правомощията на надзорния орган. Изисквания за това обаче българският законодател е предвидил в чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД. Тези изисквания са: висше образование по информатика, по право или кандидатът да е магистър по информационни технологии и да има трудов стаж по специалността си не по-малко от 10 години. При удовлетворяване на тези минимални изисквания преценката за личните и деловите качества и на професионалната и управленската компетентност на кандидатите за председател и за членове на КЗЛД се прави от Народното събрание в хода на изслушванията и задаването на въпроси към кандидатите в комисиите на НС и в парламентарната зала на заседание на Народното събрание. Законодателят не е поставил изисквания за представяне на други доказателства за професионалната експертиза и академична или практическа дейност, но това не нарушава изискванията на чл. 53, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679, както твърдят вносителите на искането. Напротив - поставянето на стеснени изисквания към кандидата за председател на КЗЛД - да има задължителен професионален опит (а не общ такъв, както посочва европейският акт), свързан със защита на личните данни, би ограничило възможните кандидати и избора за номинация. Както посочва и Конституционният съд в Решение № 8 по конституционно дело № 4 от 2019 г. разпоредбата на чл. 8 от ЗЗЛД подлежи на контрол за конституционност на общо основание, но не е била подлагана на такъв контрол и такова искане не е било разглеждано от Конституционния съд.

Твърдяното противоречие на Решението на Народното събрание за избиране на председател на КЗЛД с изискванията на чл. 53 от Регламент (ЕС) 2016/679 изисква да се разкрие характерът на посочената съюзна норма и нейното реципиране и приложение в националната правна уредба и система. В Решение № 5 от 14 юни 2022 г. по к.д. № 13/2021 КС посочва, че „Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му, или по друг начин е свързана с

него) и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие. Това означава последователно да бъде установено дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права), ако не – кои са относимите съюзни правни норми (включително принципи); дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба; дали допускат изключение (дерогация); дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива), дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция; какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми, вкл. и дали то не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията. Когато една вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС, единствено прочитът ѝ в неговия контекст може да разкрие в пълнота нейните цели, съдържание и правни последици. Съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна.“ Анализът на чл. 53, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679 сочи, че със същия ЕК създава задължение на страните членки да определят за членове на надзорните си органи по защита на личните данни лица, които имат квалификацията, опита и уменията, по-специално в областта на защитата на личните данни, необходими, за да изпълняват своите задължения и да упражняват своите правомощия. Относимата съюзна правна уредба не налага конкретни задължения за държавите членки относно съдържанието на изискванията към председателя и членовете на КЗЛД. Тя оставя на държавите членки свобода на преценка относно тези изисквания и най-вече относно начина за доказване на удовлетворяването им и органите, критериите и условията за преценка на това удовлетворяване.

Изискванията на Регламент (ЕС) 2016/679 са въведени в българското законодателство чрез разпоредбите на Закона за защита на личните данни, видно от разпоредбата на § 1а от Допълнителните разпоредби на закона. Според нея цитираният закон предвижда мерки по прилагане на 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 (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.). В частност изискванията на чл. 53, ал. 2 от Регламента са въведени в българското законодателство чрез разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД. Процесът по изпълнение на задълженията на Република България, произтичащи от изискването за хармонизация на вътрешното законодателство с Регламент (ЕС) 2016/679, е регламентиран в чл. 258-260 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Ако ЕС установи непълно, неправилно или неточно изпълнение на държава членка, произтичащо от Договорите на ЕС, тя образува производство за неизпълнение по чл. 258-260 от ДФЕС. При извършена проверка и справка се установява, че срещу Република България в ЕС не е образувана процедура по чл. 258-260 от ДФЕС за неправилно, неточно или непълно въвеждане в националното законодателство на изискванията на чл. 53, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679. Европейската комисия извършва мониторинг на изпълнението на задълженията на РБ, произтичащи от посочения Регламент, и от обстоятелството, че тя не е образувала процедура, може да се направи извод, че чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД е напълно хармонизиран и съответства на изискванията на чл. 53, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679.

В искането вносителите цитират 3 решения на Съда на Европейския съюз – по дело C-518/07, дело C-614/10 и дело C-311/18. В решенията по тези дела обаче Европейският съд излага доводи за необходимостта от изисквания, гарантиращи независимост на националните надзорни органи за защита на личните данни, и акцентира на важността те да отговарят на условията за ефективност и компетентност. В тези решения обаче съдът не се произнася, не коментира и не разглежда въобще въпросите за това какви конкретно изисквания следва да бъдат поставени на национално ниво към ръководителите и членовете на националните органи за защита на личните данни и как те да бъдат доказвани и установявани при преценка за удовлетворяването им. Поради това считаме, че споменатите решения на Европейския съд не са относими към предмета на конституционното дело.

Предвид изложените съображения смятаме, че искането на 58 народни представители от 51-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на председател на

Комисията за защита на личните данни, прието от Народното събрание на 9 май 2025 г (ДВ, бр. 40 от 2025 г.), е неоснователно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Росен Желязков