

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ
от проф. д. н. Райна Николова

1

Относно: Конституционно дело № 9/2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (КС) и във връзка с Определение от 10.06.2025 г. на Конституционния съд на Република България представям своето правно мнение по предмета на конституционно дело № 9 от 2025 г.

Делото е образувано на 17.07.2025 г. по искане на 58 народни представители от LI-то Народно събрание (НС) за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на председател на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД), прието от Народното събрание на 9 май 2025 г (обн. 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). С определение от 16.09.2025 г. по образуваното к. д. № 9/2025 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

I. Общи въпроси

LI-то Народно събрание е извършило избор на председател на КЗЛД съобразно дадените му правомощия: „Поначало на Народното събрание принадлежи компетентността да избира и освобождава ръководителите на определени от Конституцията и закона институции – чл. 84, т. 8. Също Народното събрание може чрез закон да предостави това правомощие на президента – чл. 98, т. 7. В рамките на конституционните правомощия на Народното събрание е да извършва персонални промени в ръководството на една национална институция. В едни случаи Конституцията направо посочва институцията (напр. Българската народна банка в чл. 84, т. 8), в други те се определят от закон.“ (Решение № 15 от 22.09.1993 г. по к. д. № 17 от 1993 г.). В конкретния случай сме изправени пред втората възможна хипотеза.

Оспорва се решение на Народното събрание. В научната доктрина се приема, че всички решения на Народното събрание са с ненормативен характер¹. Конституционният съд прави следното разграничение на тези актове: „Изменения в ПОДНС се правят с нормативни решения. Народното събрание приема и решения по дейности, които нямат нормотворчески характер. По принцип решенията имат ненормативен характер и са ненормативни актове, но в малък на брой случаи се приемат и нормативни решения. С такъв акт се прави промяна в ПОДНС, което е рядкост в парламентарната практика. Декларациите и обръщенията не са правни актове на Народното събрание. Следователно от категорията „и другите актове на НС“ възможен предмет на нормен контрол остават ПОДНС (чл. 73 от КРБ) и решенията на НС“ (Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к. д. № 5 от 2010 г.). Следователно във всяко съмнение е компетентността Конституционният съд на Република България да се произнесе относно конституционността на акта, с който е извършен изборът на председател на КЗЛД, доколкото е налице основание по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

По отношение на решенията на Народното събрание няма конституционни разпоредби, които да определят специален ред за тяхното гласуване и приемане. Те могат да бъдат взети така, както Народното събрание прецени (Решение № 12 от 29.07.1992 г. по к. д. № 19 от 1992 г. и позоваващото се на него Решение № 14 от 23.10.1992 г. по к. д. № 11 от 1997 г.). Процесуалните аспекти относно ролята на Министерски съвет в процедурата по избор на председател и членове на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) няма да бъдат коментирани от настоящото правно мнение, тъй като този въпрос е решен от Върховния административен съд (ВАС) с постановяването на Определение № 473 от 8.05.2025 г. по адм. д. № 3823/2025 г. на ВАС, V отделение и Определение № 6879/24.06.2025 г. по адм. д. 6066/2025 г. на Петчленен състав.

II. Обсъждане на въпроса за професионалната квалификация

Целта на този разбор е при паралелното съществуване в националната правна система и правото на ЕС на два текста, свързани с избора на председател на органа, отговарящ за защитата на личните данни, как Република България, която участва в изграждането и развитието на Европейския съюз съобразно чл. 4, ал. 3 от КРБ, чрез своя орган (LI-то Народно събрание) е приложила разпоредбата на Съюзното право (чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679) и на две национални правни норми (чл. 8, ал. 1 и ал. 3 от ЗЗЛД) при избора на председател на КЗЛД, като основният въпрос е правната валидност на същия този акт (решение на НС) и доколко той съответства на чл. 4, ал. 1 от КРБ във връзка с чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Предмет на анализ са следните въпроси:

1) съдържанието на чл. 8, ал. 1 и ал. 3 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679;

2) действието и прилагането от LI-то Народно събрание на двете норми в българския национален правопорядък в контекста на принципа на правовата държава, въплътен в Закона за нормативните актове;

¹ Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас: EDITIO "NOVISSIMA VERBA", 1992 г., с. 71. При подробно обсъждане за правнозадължителния им характер като властнически акт на орган на държавната власт решенията на Народното събрание се определят като „ненормативни юридически форми“. Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, 2002 г., с. 457.

3) какви са практиките при избора на председателите на органите, отговарящи за защитата на личните данни в останалите държави от Европейския съюз (ЕС) относно тяхната професионална квалификация.

1. Съдържание на чл. 8, ал. 1 и ал. 3 от ЗЗЛД и чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679

Изискванията за избор на член и председател на Комисията за защита на личните данни се съдържат в чл. 8 от ЗЗЛД:

„(1) За членове на комисията могат да бъдат избирани български граждани, които:

1. имат висше образование по информатика, по право или са магистри по информационни технологии;

2. имат трудов стаж по специалността си не по-малко от 10 години;

3. не са осъждани на лишаване от свобода за умишлени престъпления от общ характер, независимо дали са реабилитирани.

(2) Членове на комисията не могат:

1. да бъдат лица, които са еднолични търговци, управители/прокуристи или членове на управителни или на контролни органи на търговски дружества, кооперации или администратори на лични данни по смисъла на този закон;

2. да заемат друга платена длъжност, освен когато упражняват научна или преподавателска дейност;

3. да бъдат лица, които са съпрузи или се намират във фактическо съжителство, роднини по права линия, по съребрена линия – до четвърта степен включително, или по сватовство – до втора степен включително, с друг член на комисията.

(3) За председател на комисията се избира правоспособен юрист, който отговаря на изискванията по ал. 1 и 2.“

Нормата на чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679 гласи следното: „Всеки член трябва 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“.

Отношение към правното ми мнение имат чл. 8, ал. 1 и ал. 3 от ЗЗЛД. Законният текст в чл. 8, ал. 1 ще бъде обсъден през призмата на редица легални дефиниции от националното право, доколкото те имат отношение към съдържанието на чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679 и споменаването на понятията „квалификациите, опита и уменията“, но отсъстват от ЗЗЛД поради факта, че българският закон е приет през 2002 г. (обн, ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г.).

В българския закон този въпрос е уреден в чл. 8, ал. 1, т. 1 (отнася се до висше образование по информатика, по право или са магистри по информационни технологии) и т. 2 (отнася се до трудов стаж по специалността не по-малко от 10 години).

Съобразно § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО) „професионална квалификация“ е квалификация по професия или по част от професия, която включва съвкупността от професионални компетентности и необходимите за тяхното формиране общообразователни знания и умения.

„Професия“ е вид трудова дейност, за която се организира професионално образование и професионално обучение (§ 1, т. 2 от ДР на ЗПОО). В разпоредбата на чл. 8,

ал. 1, т. 3 от ЗЗЛД е въведен образователен ценз, като се поставя изискване лицето да е завършило образование по право, което е регулирана професия.

„Регулирана професия“ е професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, включена в Списъка на регулираните професии в Република България, която е от обществена значимост и/или е от съществено значение за живота и здравето на хората и достъпът до която е подчинен на закони, подзаконови или административни разпоредби относно:

- а) притежаването на специфична професионална квалификация, или
- б) правоспособност, или
- в) членство в професионална организация, работеща за поддържане на високо равнище в съответната професионална област, за осъществяването на което е получила специфично признаване от държавата (§ 1, т. 1 от ДР на Закона за признаване на професионални квалификации).

„Професионални компетентности“ е доказана способност за използване на професионални знания, професионални умения и личностни качества, необходими за упражняване на професия, в съответствие с Националната квалификационна рамка“ (§ 1а, т. 3 от ДР на ЗПОО).

„Професионални знания“ са съвкупност от теории и практики, свързани с определена сфера на работа, които са усвоени в процеса на обучение или учене (§ 1а, т. 1 от ЗПОО).

„Професионални умения“ са способностите за прилагане на усвоените професионални знания при изпълнение на задачи и решаване на проблеми (§ 1а, т. 2 от ДР на ЗПОО).

„Професионален опит“ е времето, през което заявителят действително и законно е упражнявал съответната професия на пълно работно време или равностойно непълно работно време в държава членка (§ 1, т. 8 от ДР на Закона за признаване на професионални квалификации).

„Доказателства за професионална квалификация“ са дипломи, свидетелства и други документи, които удостоверяват успешно завършване на професионално обучение, проведено в по-голямата си част на територията на Европейската общност, и са издадени от компетентен орган в държава членка. Доказателства за професионални квалификации са и доказателствата, издадени в трети държави по смисъла на §3 и 3а“ (§ 1, т. 3 от ДР на Закона за признаване на професионални квалификации).

Разпоредбата на регламента е абстрактна, като дава възможност на националния орган, според спецификата на институционалната си култура и традиции, да предвиди конкретни положителни и отрицателни условия пред кандидатите за тази публична длъжност. Същевременно тя е конкретна относно задължителната специализация, доколкото става въпрос за формирането на персоналия състав на колективен административен орган със специална компетентност.

Основният проблематичен въпрос при избора на председател на КЗЛД се оказва отсъствието, според сезиращите Конституционния съд народни представители, на специализирана професионална квалификация на избрания за председател на административния орган. За нейната оценка в конкретния случай ще представя становище в точка 3.

2. Действието на двете норми в рамките на българския правопорядък

В конкретния случай не става въпрос за съответствието на чл. 8 от ЗЗЛД на чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679. Споделям становището в научната доктрина, че „което и да било несъответствие на вътрешна правна норма с правото на ЕС не може само по себе си да бъде приравнено на (разглеждано/определяно като) нарушение на Конституцията“². Налице е едновременно действие на устройствени норми от две паралелно функциониращи правни системи, които намират своята пресечна точка при уреждане на обществените отношения по избор на председател на Комисията за защита на личните данни.

Съгласно чл. 288, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) регламентът е акт с общо приложение. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки. По този повод регламентите на Европейския съюз (ЕС) се обнародват в „Официален вестник“ на Европейския съюз на български език (чл. 37, ал. 2 от ЗНА). Трябва да отбележим, че регламентът като акт от вторичното право на ЕС не е международен договор по смисъла на чл. 5, ал. 4 от КРБ: „Сред актовете на вторичното право на Европейския съюз на първо място е регламентът – акт с общо действие и обвързваща сила, задължителен и пряко (непосредствено) приложим във всяка от страните членки [...] Основна характеристика на вторичното право е, че неговите актове не са международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация от националните парламенти след приемането им. Те имат пряко действие и не се нуждаят от изрично въвеждане в националното законодателство. Това е така, защото институциите на европейските общности действат в рамките на техните компетенции с пряко обвързващ правен ефект спрямо институциите и гражданите в държавите членки.“ (Решение № 3 от 5.07.2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г.).

Той не се ратифицира от Народното събрание: „Регламентите, като източник на производно правото на ЕС, са пряко приложими и са задължителни за държавите членки в своята цялост. Те пораждат задължение за своите адресати да ги изпълняват, без да изискват приемане на нарочен законодателен акт, който да въвежда предписаното от тях в националния правен ред. Всяка държава членка трябва да осигури изпълнението на регламент на ЕС, като наред с другото определи националните органи, овластени за прилагането му, както и да санкционира всяко неизпълнение на предписаните в този акт на правото на Съюза ангажименти.“ (Решение 7 от 16.05.2024 г. по к. д. № 14/2023 г.).

Принципът на правовата държава е уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и той предвижда следното: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. Този конституционен принцип е уреден подробно в Закона за нормативните актове.

Конкретното измерение на принципа е своеобразната допълнителна гаранция при едновременното прилагане на две разпоредби с нюанси в своето съдържание, въведена в чл. 15, ал. 2 от ЗНА. Текстът предвижда, че ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът. Същото се отнася и до приемането на решение от НС в изпълнение на тази разпоредба. По тази причина преценката на Конституционния съд е доколко решението за избор на председател на КЗЛД съответства на чл. 4, ал. 1 от КРБ във връзка с чл. 15, ал. 2 от ЗНА, а не на международен договор или на правото на ЕС.

² Семов, А. Конституцията и Европейският съюз (том I): Европейският съюз в практиката на Конституционния съд в първите 30 години (1991-2021). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2025 г., с. 185.

3. Професионална квалификация на председателите на органите, отговарящи за защитата на личните данни в останалите държави от Европейския съюз (ЕС)

Релевантен пример за доказването на професионална квалификация в областта на медийния сектор в периода 2001 – 2005 г. бе изискване към кандидатите за членове на Съвета за електронни медии да притежават задължителен 5-годишен трудов стаж в радио и/или телевизия.

Предвид факта, че по настоящото конституционно дело не е представена биографична справка на избраното за председател на КЗЛД лице и никакви доказателства за квалификацията му, в искането за обявяването на противоконституционност се преразказва заседанието на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред от 9.04.2025 г., от която дата липсва качена стенограма на интернет страницата на Народното събрание, ми е особено трудно да дам категорично становище относно това избираният на публичната длъжност Борислав Пламенов Божинов дали отговаря като професионални качества на изискванията на чл. 53, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ във връзка с чл. 15, ал. 2 от ЗНА.

Доколкото в стенограмата от пленарното заседание на 9 май 2025 г. е налична следната кратка информация: „Господин Борислав Божинов, кандидат за председател на Комисията за защита на личните данни, се представи като служител на Министерството на вътрешните работи с повече от 17 години трудов стаж в системата. Завършил е Академията на МВР, впоследствие е завършил специалност „право“ в ЮЗУ „Неофит Рилски“. Посочи, че е бил командирован служител на Министерството на вътрешните работи в Европейската комисия за период от две години. На по-късен етап отново е бил командирован, но в Европол.“ (<https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/11006>), бих могла да направя най-общ извод, че по-скоро отсъстват данни за специална квалификация в областта на защитата на личните данни.

От друга страна, прави впечатление, че повечето оглавяващи подобни структури лица в държавите от ЕС имат предходен професионален опит в министерството, свързано с вътрешните работи, това на отбраната, други служби, свързани с националната сигурност, както е в българския казус. Сравнителният анализ на професионалната квалификация в областта на защитата на личните данни на председателите на тези в останалите държави от ЕС (https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/members_en) показва следното:

Австрия: 1 година стаж в Конституционната служба на Федералното канцлерство, където е назначен в отдела „Конституционно законодателство и административно производство“ и отдела „Право за защита на данните“.

Белгия: 11 години стаж като юрисконсулт в Комисията за защита на личните данни.

Хърватия: 11 години стаж като главен директор по човешките ресурси, отговарящ за служителите и правните въпроси на организацията.

Кипър: не предоставя публично биографична справка.

Чехия: от 1997 г. до избирането си през 2020 г. на поста заема различни длъжности в Министерство на вътрешните работи: първоначално работи в отдел „Законодателство и координация на нормативните актове“, от 2001 до 2015 г. е директор на отдел „Законодателство“, а от 2015 до 2020 г., е държавен секретар.

Дания: от 1996 до 2000 г. работи в органа за защита на личните данни, с прекъсване от 2015 г. до настоящия момент оглавява организацията.

Естония: преди избора на поста през 2019 г. няма специализиран опит: консултант в нотариална кантора; старши юрист, главен юрисконсулт, ръководител на екип и мениджър по съдебни спорове в Данъчната и митническа служба.

Финландия: преди да оглави органа е била заместник-омбудсман, като преди това има стаж над 10 години като директор по законодателни въпроси в Министерството на правосъдието и старши специалист по въпросите на ЕС в областта на защитата на личните данни

Франция: преди да оглави органа по защита на личните данни работи като държавен служител и член на надзорни органи (медиен, телекомуникационен, енергиен регулатор).

Германия: адвокат и университетски преподавател.

Гърция: по неофициални данни депутат и министър преди да заеме поста.

Унгария: от 1996 до 2001 г. като служител в органа, член на органа от 2001 до 2007 г. с 5-годишно прекъсване отново оглавява органа от 2012 с 9-годишен мандат.

Ирландия: до 2024 г. работи в неправителствения сектор в областта на правата на човека, оглавява орган за защита на правата на човека, заместник-главен държавен прокурор от 2015 г. до избирането си.

Италия: до 2020 г. е адвокат и университетски преподавател – професор по гражданскоправни науки с над 40-годишен опит.

Малта: от 2002 г. е един от първите служители на органа за защита на личните данни, макар да не е с юридическо образование.

Нидерландия: до 2016 г. е заемал различни позиции в политиката и съдебната система.

Полша: в периода 2007-2024 г. работи в Службата на комисаря по правата на човека, където е директор на отдела за конституционно, международно и европейско право и като председател на Комисията по правата на човека към Националния съвет на юрисконсултите.

Португалия: университетски преподавател по право от 1996 г. до избора през 2018 г.

Румъния: не се открива информация по въпроса.

Словакия: в периода 2008-2011 е държавен служител, служител в органа за защита на личните данни 2011-2015 г., от 2015 до 2024 г. е в частния сектор.

Словения: в периода 2008-2018 служител в националния орган за защита на личните данни.

Испания: до 2024 г. университетски преподавател по право.

Швеция: до 2025 г. има професионален опит в съдебната система и в правителствени служби.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложените от мен по-горе съображения от материалноправно естество и отсъствието на достатъчна и подробна информация намирам, че Конституционният съд на Република България преди да установи и да обяви за противоконституционно решение на LI-то Народно събрание от 9 май 2025 г (обн. ДВ, бр. 40 от 2025 г.) за избор на Борислав Пламенов Божинов за председател на Комисията за защита на личните данни, поради противоречието му с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България във връзка с чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове, 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, § 2 от Регламент (ЕС) 2016/679.

8

17.10.2025 г.

С уважение,

**Raina
Borisova
Nikolova**

Digitally signed
by Raina
Borisova
Nikolova
Date: 2025.10.17
15:55:08 +03'00'

проф. д. н. Райна Николова