



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София, 22 юни 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 Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 22.06.2026 г. конституционно дело №19/2025 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 27.11.2025 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за електронните съобщения (обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 55 от 2026 г.; ЗЕС), които са приети с §42 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 95 от 07.11.2025 г., ПЗР на ЗИДЗЗК). Това са: чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита

на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 ЗЕС, които уреждат правомощието на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и реда за достъп до и използването на трафични данни, събирани от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за целите на производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Категориите трафични данни, които могат да бъдат предоставени на КЗК по този ред, се отнасят до: проследяване и идентифициране на източника на връзката; идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката; идентифициране на крайното устройство на потребителя или на устройството, което се представя за негово крайно устройство (чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 ЗЕС).

В искането вносителят твърди противоречие на посочените разпоредби с прогласените в чл. 4, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34, ал. 1 и 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията принцип на правовата държава, право на неприкосновеност на личния живот, право на неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията и неотменимост на основните права на гражданите, както и с „чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), чл. 5 и 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП)“.

Според президента уреденият достъп до трафични данни, въпреки че не включва съдържанието на кореспонденцията, позволява да се изготви „профил на засегнатата личност, който е прекалено подробен“, което засяга възможността на гражданите да упражняват в пълнота конституционно гарантираните им права. „Повелята за свободно развитие на човешката личност в рамките на гражданското общество, съобразно чл. 4, ал. 2 от Конституцията“ според вносителя „има функционален характер по отношение на всички права, гарантирани от Основния закон. Свободната

стопанска инициатива също е средство, чрез което личността упражнява своите основни права“, поради което „всеки има своето конституционно право на личен живот и когато осъществява търговска дейност, полага труд на работното си място“.

Макар защитата на конкуренцията да е значим обществен интерес, според вносителя разглежданите разпоредби „ограничават несъразмерно неотменими права“, тъй като поставят на една плоскост „несъвместими по своята тежест право и насрещен обществен интерес“ при липса на основание от конституционен ранг, което да обоснове обхвата на ограничаването. Нарушенията на конкуренцията не са сред изрично изброените в Конституцията основания, позволяващи ограничаване на твърдените нарушени основни права. Според вносителя законодателят е подхождал към уреждането на конкретните обществени отношения, без да отчете необходимостта от баланс между личната сфера на гражданите и нуждите на правоприлагането в сферата на защитата на конкуренцията. Той е предвидил непропорционални ограничителни мерки, без да осигури надлежна законодателна рамка по отношение на материалноправните и процесуалноправните гаранции за правата на гражданите и по отношение на правомощията на КЗК като разследващ и наказващ орган в конкретното производство.

Президентът счита, че оспорените разпоредби не само не гарантират защитата на посочените неотменими права, но и създават предпоставки за тяхното несъразмерно ограничаване. Подобно положение според него е несъвместимо както с българската Конституция, така и с цитираните норми на международното право, поради което намира, че оспорените разпоредби на ЗЕС трябва да бъдат обявени за противоконституционни.

С определение от 16.12.2025 г. Конституционният съд е допуснал искането до разглеждане по същество.

От конституираните заинтересувани страни и поканените по реда на чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд

становища и правни мнения са представили: Висшият адвокатски съвет, Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за регулиране на съобщенията, проф. д.н. Георги Димитров и проф. д-р Мартин Захариев, доц. д-р Деница Топчийска, д-р Богдан Млъчков и адв. Георги Сулев. Те могат да бъдат обособени в две групи.

Висшият адвокатски съвет и Комисията за защита на конкуренцията намират, че искането трябва да бъде отхвърлено. Според тях предвидените в ЗЕС мерки не засягат основни права на гражданите в степен, която обосновава противоконституционност на разглежданата уредба. Тяхното въвеждане е оправдано с оглед на легитимния обществен интерес, свързан със защита на икономическото благосъстояние на страната и на отделния гражданин. Те намират подхода на законодателя при уреждане на отношенията по защита на конкуренцията за балансиран и подходящ, осигуряващ достатъчно средства, които предотвратяват произволна и прекомерна намеса в личната сфера на гражданите, като позволяват на националния орган за защита на конкуренцията да осъществява своите правомощия по ефективен начин.

Проф. д.н. Георги Димитров и проф. д-р Мартин Захариев, доц. д-р Деница Топчийска, д-р Богдан Млъчков и адв. Георги Сулев представят правни мнения, които са в синхрон с мотивите в искането, и намират, че то трябва да бъде уважено. Те считат, че въведените мерки водят до налагане на необосновано и непропорционално ограничение на основни права, не съответстват на декларираната от законодателя цел, която да изисква и оправдава намеса на държавата в личната сфера на гражданите, нито осигуряват необходимите материални и процесуални гаранции, които да обезпечат съответствието на разглежданата правна уредба с приложимата правна рамка – национална и на Европейския съюз.

Комисията за регулиране на съобщенията не се ангажира с конкретна позиция за съответствието на разглежданите разпоредби с Конституцията, но обобщава релевантни произнасяния на Съда на Европейския съюз (СЕС)

в областта на защитата на личните данни, включително по въпроси за достъпа до трафични данни, както и прави обзор на приложимата правна рамка на Европейския съюз.

Съдът, като съобрази мотивите на искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба и релевантната конституционна практика, за да се произнесе по същество, взе предвид следното:

Оспорените по настоящото дело разпоредби на ЗЕС следва да се разглеждат съвкупно, тъй като те формират единен нормен комплекс, подчинен на обща цел – да осигурят правомощие и ред, по който КЗК да получава достъп до определени трафични данни за целите на производствата за нарушения на чл. 15 ЗЗК. Всички те заедно, прилагани във взаимната им връзка и обусловеност, уреждат режима за достъп до трафичните данни на крайните ползватели на електронни съобщителни мрежи и/или услуги. Това налага при контрола за конституционносъобразност оспорените разпоредби да бъдат анализирани в единство, като се вземат предвид общата им регулативна цел и правни последици в контекста на производството по установяване и санкциониране на посочените нарушения на конкуренцията. Това производство се развива по реда на ЗЗК, като при него КЗК е разследващ и наказващ орган, а отговорността е административнонаказателна (чл. 99, ал. 1 ЗЗК).

Конституционният съд е имал повод да се произнесе по законови разпоредби, свързани със събиране, съхраняване и достъп до данни от телекомуникационния трафик, и е развил непротиворечива практика относно защитата на личната сфера на гражданите, както и относно възможността държавата да я ограничава законодателно за целите на правоприлагането. Тази практика изяснява конституционноправната рамка, приложима за защитата на основните права в дигиталната среда.

Конституционният съд, отчитайки, че не е налице разлика в смисъла и съдържанието на гарантираните от Конституцията основни права на

неприкосновеност на личния живот и на личната кореспонденция с тези, гарантирани от правото на Европейския съюз и от международни договори, по които България е страна (КЗПЧОС, МПГПП), неотклонно изгражда своята практика при отчитане и на релевантната юриспруденция на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), която е особено богата в последните години. И по настоящото дело Съдът не намира основание да се отклони от тази своя практика, като по този начин прилага и развива стандарта за съответствие на всяка ограничителна мярка по отношение на правото на неприкосновеност на личния живот и личната кореспонденция (Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г.; Решение №8/2019 г. по к.д. №4/2019 г.; Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г.).

В Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г. Конституционният съд приема, че макар неприкосновеността на личните данни, вкл. трафичните данни, да не е част от изричния текст на Конституцията, то те без съмнение са „данни, свързани с основни права на гражданите“. Съхраняването на и достъпът до трафични данни е „тежка намеса в личната сфера на гражданите“, която безусловно засяга неприкосновеността на личния живот, но и свободата и тайната на кореспонденцията. Това разбиране на Конституционния съд е в съответствие с решението на СЕС от 08.04.2014 г. (*Digital Rights Ireland Ltd и др.*, по съединени дела C-293/12 и C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238), в което изрично се подчертава, че запазването на данни, генерирани по повод електронни съобщителни услуги или обществени съобщителни мрежи, с оглед на евентуален достъп на компетентните национални органи до тях представлява обработка на лични данни по смисъла на чл. 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) и поради това задължително трябва да отговаря на изискванията за защита на данните, произтичащи от същия член (т. 29). То е в съответствие и с решение от 28 май 2024 г. по делото *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others v. Poland* (№72038/17 и 25237/18), в което ЕСПЧ приема, че самото съществуване на законодателство, позволяващо

съхранение и достъп до трафични данни, представлява намеса в защитеното по чл. 8 КЗПЧОС право на зачитане на неприкосновеността на личния и семейния живот (§195). В допълнение определя както съхранението, така и последващия достъп на компетентните органи до трафичните данни като отделни нарушения на чл. 8 от КЗПЧОС (§248).

В своята практика Конституционният съд поставя трафичните данни в обхвата на уредбата на защитата на личните данни – защита, която е обвързана с правото на личен живот и правото на неприкосновеност на кореспонденцията (Тълкувателно решение №7/1996 г. по к.д. №1/1996 г.; Решение №8/2019 г. по к.д. №4/2019 г.). Съдът отчита запазването на тяхната поверителност с оглед на разбирането за неприкосновеността на личния живот и за неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията като елементи от конституционно защитената сфера на автономност на индивида в отношенията с публичната власт (Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г.). Изискването за поверителност обхваща данни, които, дори и да не позволяват пряк достъп до съдържанието на разменените съобщения, дават възможност да се изградят подробни информационни профили за отделни лица или групи от лица (Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г.; Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г.). Това разбиране на Съда е в унисон с разбирането, което СЕС и ЕСПЧ са установили в своята практика във връзка с правата по чл. 7 и 8 ХОПЕС и с правото по чл. 8 КЗПЧОС. Съдът отчита също така, че конституционната защита на личния живот е срещу незаконната намеса, а правото на неприкосновеност на кореспонденцията е допустимо да бъде ограничено при спазване на изискванията, установени в чл. 34, ал. 2 от Конституцията.

Неприкосновеността на личния живот като основно право, предвидено в чл. 32, ал. 1 от Конституцията, е отбранително право. Свободата и тайната на кореспонденцията като основно право по чл. 34, ал. 1 от Конституцията също е отбранително право. То има охранителна функция и представлява преграда не само срещу нарушаване на неприкосновеността на личния и

семеиния живот на гражданите, но и срещу нарушения на други техни права както от държавни органи, така от частни лица. Конституцията изрично предвижда, че защитата на тайната и свободата на кореспонденцията не е абсолютна, и в ал. 2 на чл. 34 въвежда изисквания, които трябва да бъдат спазвани, за да може това право да бъде ограничавано. Конституционният съд приема, че тъй като посочените права не са абсолютни, тяхното ограничаване е допустимо единствено по изключение – при наличие на изрична законова уредба, след предварително разрешение от съдебната власт и „само когато интервенцията в сферата на неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения се налага за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления и то не може да бъде тълкувано и прилагано разширително“ (Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г.). Такова разбиране в е синхрон с практиката на ЕСПЧ и на СЕС, които в произнасянията си също заемат позицията, че само борбата с тежки престъпления би обосновала нормативна уредба, разрешаваща съхранение и достъп до трафични данни, независимо дали става въпрос за целенасочен достъп (решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788, т. 56), или за достъп до масиви от данни (*Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, №58170/13, 62322/14 и 24960/15, §519, 25 май 2021 г.).

В своята практика Конституционният съд развива разбирането за конституционните рамки, в които трябва да се вмести всеки законов режим, допускащ обработване и съхранение на трафични данни. В Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г. Конституционният съд обсъжда възможни хипотези на изключения от принципа на поверителност на трафични данни, като отчита практиката на СЕС по прилагането на чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и др., по съединени дела C-

203/15 и C-698/15, ECLI:EU:C:2017:222). Конституционният съд приема, че дерогиране на изискването за поверителност е позволено, но при условията на стриктно тълкуване и прилагане, тъй като в противен случай дерогацията на правата би могла да се превърне в правило и да обезсмисли самия принцип. Изрично се подчертава, че подобни изключения следва да бъдат строго пропорционални на преследваната цел, защото дори когато сам по себе си достъпът до данните от комуникационен трафик не разкрива съдържанието на комуникацията между правните субекти, той все пак представлява съществена намеса в неприкосновеността на личния им живот, тъй като дава възможност за профилиране на засегнатите лица чрез систематизиране на събраните данни. Според Съда по тази причина всяко ограничение трябва да е съобразено със „същността на основните права и свободи и да представлява необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократичното общество“.

За да се произнесе по конституционносъобразността на оспорените разпоредби, Съдът не се отклонява от разбирането, че достъпът до трафични данни „представлява намеса в основни, конституционно защитени права на гражданите“, каквито са правото на неприкосновеност на личния живот (чл. 32, ал. 1) и правото на неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията (чл. 34, ал. 1). При така установената конституционна уредба и съдебна практика на защитата на правото на неприкосновеност на личния живот и на личната кореспонденция, преценката на Съда за конституционносъобразност на уредената с оспорените разпоредби намеса в тези права изисква преценка за наличие на легитимна цел, законоустановеност на намесата и съответствието ѝ с конституционните ограничения.

Намеса със съществен ефект върху правата на гражданите изисква строги правила по отношение на законовите основания и реда за получаване на достъпа с оглед на взаимовръзката между конституционното изискване за законно осъществяване на публичната власт и необходимостта от

адекватна защита на основните права. Конституционният съд застава на позицията, че колкото по-сериозна е намесата, произтичаща от използването на трафични данни в правоприлагането, толкова по-стриктно трябва да бъдат определени в съответната нормативна уредба условията и обхватът на използването на данните. Конституционният съд намира, че заложеният в Основния закон стандарт е приложим и за всяка друга уредба относно органите и процедурите, по които ще се изпълнява въведената мярка, вкл. материалноправните и процесуалноправните гаранции срещу злоупотреби с трафичните данни, като „е задължително легитимираният субект да разполага с изрично възложена му, и то със закон, компетентност по разкриване и разследване на тежки престъпления, т.е. правомощия, свързани с преследваната със закона легитимна цел“ (Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г.). Такова разбиране поставя тесни рамки по отношение на законодателните цели, преследвани с нормативните изменения, тъй като тестът за пропорционалност изисква значението на „легитимната цел“ на законодателя да е съизмеримо по тежест със значението на основните права, чиято регулация на законово ниво подлежи на ограничаване. Тя е нормативната причина, която обосновава нововъведения нормен комплекс, и служи като референтна величина при претеглянето на противостоящите интереси.

С оглед на възприетото в практиката на Конституционния съд анализът за пропорционалност по настоящото дело изисква проверка дали степента на намеса в правото на свобода и тайна на кореспонденцията не надхвърля необходимото за постигане на преследваната с ограничителната мярка цел. Подобна сериозна намеса в защитено от основно право пространство като тази, която предвижда запазване на трафични данни, ще е пропорционална само ако насрещният интерес е също толкова значим от гледна точка на конституционния ценностен ред. За да отговаря на изискването за съразмерност, е необходимо произтичащият от оспорената уредба достъп до трафични данни да служи на изключително важни цели от обществен

интерес, заложен в ценностната система на Основния закон, като например преследване на тежки престъпления, и да съответства на специалните изисквания относно ограничаване на засегнатите от такъв достъп основни права.

Субектният обхват на оспорените правила заслужава особено внимание, тъй като изясняването му дава яснота по въпроса как правната проблематика на спора по това дело се разполага в контекста на защитата на основните права. В своето становище по делото КЗК изразява позиция, че по общо правило „физическите лица в личното им качество не са включени като субекти по закона“, а искането на президента визира тъкмо гражданите като субекти, чиито основни права са засегнати от действието на разглежданите норми. Комисията за защита на конкуренцията тълкува понятието „предприятие“ по смисъла на §1, т. 7 ДРЗЗК във връзка с чл. 2, ал. 1, т. 4 ЗЗК и приема, че извън случаите, когато самите физически лица извършват нарушения по ЗЗК или съдействат на друг да извършва нарушение по ЗЗК, те могат да участват в производството само като част от предприятието (собственици, представляващи, служители), но не и в качеството си на граждани, действащи в рамките на конституционно защитената си лична сфера.

Конституционният съд отчита, че няма правен механизъм, който ефективно да установи строго разделение между правната сфера на юридическото лице – стопански субект, чиито действия подлежат на контрол по реда на ЗЗК, и правната сфера на неговите собственици, членове на управителни органи или служители. Юридическите лица изразяват воля и извършват дейност чрез персоналния състав на органите си за управление и служителите си, които са физически лица. В становището на КЗК изрично се подчертава, че при разследване на нарушения по чл. 15 ЗЗК субект на производството пред органа по конкуренция е юридическото лице, но елементите от състава на нарушението са извършени от „конкретни физически лица (собственик, представляващ, служители)“. С оглед на

факта, че не е задължително исканията за достъп до трафични данни по разглежданата уредба да бъдат обвързани с индивидуализирани адресати (чл. 251в, ал. 3 ЗЕС), а по-скоро с предприятие – титуляр на договор за интернет и мобилна услуга, то с оспорения нормен комплекс на КЗК е дадена възможност да ползва трафичните данни на потенциално неограничен кръг лица, което прави невъзможно ограничаването на мярката до строго необходимото за целите на доказването в конкретно производство и позволява да бъде засегната личната сфера и на лица без никаква връзка с разследването нарушение.

В оспорените разпоредби на ЗЕС е предвидено редът за достъп до трафични данни да се използва за целите на разследване и наказване на нарушенията по чл. 15 ЗЗК. По този начин законодателят не се е ограничил в използването на трафичните данни само за преследването на тежки престъпления, а необосновано е разширил тази цел, като е надхвърлил допустимите легитимни цели за съхраняване и достъп до трафични данни, възприети и развити в практиката на Конституционния съд, на СЕС и на ЕСПЧ. Тъй като тежестта на намесата в случая е значителна, като се имат предвид видът, обхватът и възможностите за използване на трафичните данни, не е конституционно допустимо да се разрешава такъв достъп, за да се разследват и наказват административни нарушения. Без съмнение съхраняваните трафични данни могат да бъдат полезни при разследването на нарушения на конкуренцията, извършени с помощта на телекомуникационни средства. Въпреки това в гаранцията, съдържаща се в чл. 34, ал. 2 от Конституцията, и в общото изискване за пропорционалност при уреждане на обществените отношения е заложено, че не всяка мярка, която може да бъде полезна за целите на правоприлагането, дори и да е необходима в конкретния случай, е конституционно допустима с оглед на негативните последици, до които води. Липсва конституционноправно основание да се приеме, че допустимото ограничаване на неприкосновеността на личния живот и на неприкосновеността на свободата

и тайната на кореспонденцията в случаите на „тежко престъпление“ може да се разшири, за да включи и деянията, представляващи административни нарушения, дори квалифицирани от националното законодателство като „тежки“.

За разлика от наказателното производство, където трафичните данни са свързани с предварително индивидуализирани адресати, при разследванията на нарушения на конкуренцията трафичните данни се отнасят предимно до ползватели – юридически лица, и приложението на мерките рядко може да бъде ограничено до конкретни ползватели – физически лица. Това обстоятелство характеризира достъпа до трафични данни като общ и неизбирателен, тъй като към момента на прилагане на мярката трудно може да се идентифицират конкретни извършители на административно нарушение. Оспорената уредба не съдържа гаранции, че достъпният масив от трафични данни има пряка връзка с преследваното нарушение. Изложеното дава основание да се заключи, че е нарушено изискването на принципа за пропорционалност намесата в основните права да не отива по-далеч и да не надхвърля необходимото за постигане на формално заявената от законодателя цел.

Въпреки че КЗК има право на достъп само до част от масива от данни, събирани по реда на ЗЕС от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, широкият обхват на данните предопределя значителния потенциал, който тази мярка има за навлизане в личната сфера на гражданите. Според чл. 251г, ал. 9 във връзка с чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 и чл. 251в, ал. 1, т. 6 ЗЕС КЗК може да изисква трафични данни относно източника на връзката, относно датата, часа и продължителността на връзката и относно крайното устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство, като обхватът на тези категории данни се изяснява от разпоредбата на чл. 251и ЗЕС. В практиката си Съдът приема това за законодателно ограничение с изключително висока интензивност, тъй като при извършен анализ и

оценка на такъв обем данни може да се изгради личен профил на едно лице (Решение №2/2015 г. по к.д. №8/2014 г.).

Същото съображение мотивира ЕСПЧ да приеме, че трафичните данни, генерирани по повод електронна кореспонденция между лицата, се ползват с аналогичен стандарт на защита по КЗПЧОС както самото съдържание на кореспонденцията (*Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, №58170/13, 62322/14 и 24960/15, §363, 25 май 2021 г., както и *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria*, №62540/00, §394, 28 юни 2007 г.). В този смисъл Конституционният съд приема, че правната проблематика за конституционносъобразността на режимите за събиране и съхраняване на трафични данни принадлежи към по-общия въпрос за ограничаване на правото на свободата и тайната на кореспонденцията. Стеснителното тълкуване на понятието „тайна на кореспонденцията“ не би могло да отговори на целите, заложи в конституционната норма, като го сведе единствено до неприкосновеност на съдържанието на разменените съобщения. Конституционният съд приема, че не само съдържанието на електронната комуникация, но и съпътстващата информация относно вида връзка, идентификационните данни за изпращача и получателя, информацията за вида на използваните устройства, както и индикаторите за времето за осъществяване на електронната комуникация и нейната продължителност попадат в обхвата на конституционната закрила по чл. 34 от Конституцията.

Конституционният законодател не е предвидил свободата и тайната на кореспонденцията като право, което не подлежи на ограничения по смисъла на чл. 57, ал. 3 от Конституцията. „Тъй като Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с разглежданото право, оправдано е да се допусне ограничаването му“ (Тълкувателно решение №7/1996 г. по к.д. №1/1996 г.). Отделният индивид е личност, която се развива в рамките на социалната общност (Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г. и Определение №6/2024

г. по к.д. №19/2024 г.). От тази връзка на индивида с обществото, призната от Основния закон, произтича принципната допустимост на държавна намеса в личната сфера в защита на насрещен обществен интерес. Дори и тогава обаче законодателят трябва да намери подходящия баланс между сериозността на обществените интереси, на които служат предвидените на законово ниво ограничителни мерки, и интересите на индивида. В своята практика Конституционният съд приема, че основните права са непосредствено обвързващи публичната власт при осъществяване на правомощията ѝ. Би възникнало противоречие с тази всеобхватна връзка, ако основното право на свобода и тайна на кореспонденцията може да бъде ограничавано дискреционно от законодателя. Границите на това право може да бъдат определени единствено от самата Конституция, т.е. съобразно стандартите на ценностния ред на Основния закон и при зачитане на единството на конституционния ценностен порядък.

В практиката си Конституционният съд заема позицията (Решение №13/2022 г. по к.д. №8/2022 г.; Решение №15/2010 г. по к.д. №9/2010 г.), че законодателят не определя свободно съдържанието на основните права, а обратното – от конституционното съдържание на тези права се извеждат и ограниченията на законодателната дискреция. В Решение №8/2019 г. по к.д. №4/2019 г. Съдът „подчертава необходимостта от засилено внимание (стриктен контрол) към интензитета на навлизане в дадено основно право, при анализите за пропорционалност на законодателно въведена ограничителна мярка“, което е в съответствие с разбирането на СЕС, формулирано за пръв път в решението по цитираното дело Digital Rights Ireland (т. 39 – 40), за важността да се изследва евентуалното засягане на същностното съдържание (твърдото ядро) на основните права, тъй като „ограничителна мярка, която поставя под въпрос самото право като такова, е непропорционална сама по себе си“.

За да се възпрепятства всяко ограничаване на правото на свобода и тайна на кореспонденцията, е необходимо атакуваните разпоредби на ЗЕС

да бъдат оценявани по начин, който е ориентиран около ценностната основа на това право. В демократичната държава то може да бъде ограничавано със законови разпоредби, които защитават правно гарантирано благо, което е поне толкова съществено от гледна точка на конституционния ред. Следователно предвиденият с оспорения нормен комплекс достъп до трафични данни трябва да бъде обоснован от законодателя със съображения, свързани със защитата на достатъчно значими правни интереси, което се преценява спрямо интензитета на намесата в основното право. Конституционният съд приема, че степента, в която е допустимо ограничаването на основно право, „е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила“ (Тълкувателно решение №7/1996 по к.д. №1/1996 г.).

В глава осма на ЗЗК са уредени редица процесуални способности, които КЗК има възможност да използва при разследване и наказване на административни нарушения, включително и на тези по чл. 15 ЗЗК. Тя може да изисква от субектите на разследването да предоставят документация, да получава устни обяснения в хода на проучванията си, да извършва проверки на място, да изземва или получава на хартиен, цифров или електронен носител всякакви копия или извлечения от документи и записи независимо от носителя, на който се съхраняват, както и други веществени доказателства, вкл. да изземва или получава електронни, цифрови и форенсик доказателства, както и данни за трафика от всички видове носители на компютърни данни, компютърни системи и други носители, както и да изземва средства за предаване на информация и да получава достъп до всякакви носители на информация, включително сървъри, достъпът до които може да се осъществява чрез компютърни системи или други средства, при които данните за електронните комуникации на субектите на разследването също са налични (чл. 45 – 54 ЗЗК). Доколкото трафичните данни, до които КЗК би могла да има достъп съгласно оспорените разпоредби, биха могли да се използват за удостоверяване на

наличие на комуникация между пазарните субекти, без да се разкрива съдържанието на тази комуникация, тези данни биха могли да служат само като косвено доказателство, преценявано в съвкупност с други доказателства в хода на производството по разкриване и наказване на нарушения по чл. 15 ЗЗК. Ограниченият полезен ефект от тази мярка не оправдава нито нейния широк обхват, нито високия интензитет на засягане на основните права, до който тя води, предвид сериозното навлизане в неприкосновеността на личния живот на гражданите и в неприкосновеността на свободата и на тайната на тяхната кореспонденция. В същото време са налице други, по-щадящи процесуални способи за разследване, но достатъчно ефективни средства за преследване и наказване на административните нарушения по чл. 15 ЗЗК. По този начин оспореният нормен комплекс представлява непропорционална законодателна мярка за постигане на обективизираната в оспорените разпоредби законодателна цел, поради което е противоконституционен.

По изложените съображения следва да се приеме, че разпоредбите на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 ЗЕС противоречат на чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 и 2 от Конституцията, поради което следва да бъдат обявени за противоконституционни.

С обявяването на разпоредбите на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 ЗЕС за противоконституционни се изключва всяка възможност те да влязат реално в колизия с чл. 10 КЗПЧОС, чл. 12 ВДПЧ и с чл. 5 и 17 МПГПП. Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение второ от Конституцията обявяването за противоконституционен акт не се прилага от деня на влизането

на решението на Конституционния съд в сила. Поради това не е необходима преценка за съответствието на оспорените разпоредби с разпоредбите от посочените по-горе международни актове (в този смисъл Решение №8/2019 г. по к.д. №4/2019 г.).

С оглед изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 55 от 2026 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