

ПРАВНО МНЕНИЕ

ОТ

ДОЦ. Д-Р ДЕНИЦА ТОПЧИЙСКА

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ, ДЕПАРТАМЕНТ „ПРАВО“

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и във връзка с Определение на Конституционния съд (КС) от 16.12.2025 г. по конституционно дело № 19/2025 г., представям своето правно мнение по предмета на конституционното дело.

Конституционно дело № 19/2025 г. е образувано на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предл. второ от Конституцията на Република България по искане на президента на Република България за установяване противоконституционност и несъвместимост с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, 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 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.). Оспорваните разпоредби, приети с §42 от ПЗР на ЗИД на Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 95 от 2025 г.), предоставят правомощия на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и определят реда, по който тя получава достъп, използва и съхранява данни от електронно-комуникационния трафик на предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията.

В своето искане до КС, въз основа на което е образувано к.д. № 19/2025 г., президентът на РБ излага мотиви, съгласно които оспорваните разпоредби са в противоречие с прогласените от Конституцията принципи на правовата държава (чл. 4),

на неприкосновеност на личния живот (чл. 32, ал. 1 и 2), на свободата и тайната на кореспонденцията (чл. 34, ал. 1 и 2) и на неотменимост на основните права на гражданите (чл. 57, ал. 1 и 3). Също така се посочват съображения за противоречие с чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), чл. 5 и чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

В представеното от мен правно мнение бих искала да изложа някои съображения по отношение предмета на разглежданите конституционни дела.

1/ АНАЛИЗ НА ПРАКТИКАТА НА КС ОТНОСНО ПРАВНИЯ РЕЖИМ НА ЗАПАЗВАНЕТО, СЪХРАНЕНИЕТО И ДОСТЪПА ДО ТРАФИЧНИ ДАННИ И ДАННИ ЗА МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ

Правното регулиране в Закона за електронните съобщения (ЗЕС), свързано със запазването, съхраняването и достъпа на данните за трафик е предмет на анализ в две предходни решения на Конституционния съд (КС), а именно Решение № 2 от 12.03.2015 г. на КС по к. д. № 8/2014 г. и Решение № 15 от 17.11.2020 г. на КС по к. д. № 4/2020 г. **Решение № 2 от 2015 г.** е постановено в контекста на обявяването за невалидна на Директива 2006/24/ЕО от Съда на Европейския съюз, вследствие на което на държавите членки бе възложена отговорността самостоятелно да извършат преценка за съответствието на националните нормативни актове, приети за транспониране на тази директива, както с техните конституционни разпоредби, така и с изискванията на член 15 от Директива 2002/58/ЕО. В решението си КС приема, че режимът на запазване, съхранение и достъп до данни за трафика по своя характер и същност безспорно представлява намеса в основни, конституционно защитени права на гражданите, а именно правото на личен живот по чл. 32 от Конституцията и свободата и неприкосновеността на кореспонденцията и другите съобщения по чл. 34 от Конституцията, поради което следва да се третира като изключение от установения с тези конституционни разпоредби общ режим. Тъй като посочените права не са абсолютни, тяхното ограничаване е допустимо единствено по изключение **при наличие на изрична законова уредба, след предварително разрешение на съдебната власт и само когато това се налага за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления** (чл. 34, ал. 2 КРБ).

В същото решение КС подчертава, че съобразяването с установения конституционен стандарт всяко ограничение на основни права на гражданите да е уредено със закон включва не само основаниято, но също така органите и процедурите, по които ще се изпълнява съответната въведена мярка. За да бъде намесата оправдана, материалноправната и процесуалноправната ѝ уредба следва да съдържа ясни, точни и недвусмислени основания и процедури, гарантиращи, че достъпът на компетентните национални органи до запазените данни се осъществява изключително с цел предотвратяване и разкриване на тежки престъпления и единствено за нуждите на наказателни производства за такива престъпления, като същевременно се осигурява ефективна защита срещу всякакви злоупотреби с данните както от страна на държавните органи, така и от страна на доставчиците на електронни съобщителни мрежи и услуги, които ги съхраняват. С постановеното решение КС отменя действащата към съответния момент правна уредба относно запазването и достъпа до трафични данни в ЗЕС, тъй като приема, че същата не отговаря на утвърдените европейски стандарти за защита на конституционно гарантираните основни права на гражданите и, в резултат на това, противоречи на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

През 2015 г. в ЗЕС беше въведена нова правна уредба относно запазването и достъпа до трафични данни и данни за местонахождение, която впоследствие бе допълнена чрез разпоредбите на § 41 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. Тези допълнителни разпоредби бяха обявени за противоконституционни с **Решение № 15 от 2020 г.** на КС. В мотивите на решението си КС се позовава на практиката на Съда на ЕС във връзка с прилагането на чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО, който допуска въвеждането на изключения от принципа на поверителност на личните данни (гарантиран с чл. 5, 6 и 9), но при условията на стриктно тълкуване и прилагане, тъй като в противен случай дерогацията би могла да се превърне в правило и да обезсмисли самия принцип. Изрично се подчертава, че подобни изключения следва да бъдат **строγο пропорционални на преследваната цел.**

КС посочва, както и в Решение № 2 от 2015 г., че дори при липса на достъп до съдържанието на комуникацията, съхраняването и достъпът до трафични данни представляват значителна намеса в неприкосновеността на личния живот, тъй като позволяват профилиране на лицата. В **Решение № 15 от 2020 г.** КС приема, че чл. 32,

ал. 1 от Конституцията е основен критерий за конституционна оценка на оспорените разпоредби, дистанцирайки се от подхода от 2015 г., при който се вземаше предвид и чл. 34, и допуска, че съхраняването и достъпът до трафични данни не следва да се ограничават единствено до целите на разкриването на тежки престъпления. КС приема, че тъй като правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно, то може да бъде ограничено, но само при условията на чл. 8, пар. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и чл. 52 (1) от Хартата на основните права на ЕС, а именно, когато това е предвидено със закон, за преследване на легитимни цели и ако ограничението е необходимо в демократичното общество. Докато Конвенцията на СЕ изрично посочва допустимите цели, включително защитата на правата и свободите на другите, Хартата на ЕС допуска ограничения за цели от общ интерес, признати от Съюза. Конституционният съд обосновава тезата за непропорционалност на предвидената правна уредба с оглед преследваните цели, и отменя оспорваните разпоредби като противоречащи на чл. 32 от Конституцията, разглеждан в контекста на относимото право на ЕС.

2/ ПРАКТИКА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТНОСНО ОБХВАТА НА ИЗКЛЮЧЕНИЕТО ПО ЧЛ. 15, ПАР. 1 ОТ ДИРЕКТИВА 2002/58/ЕО И ДОПУСТИМОСТТА НА ОТКЛОНЕНИЯ ЗА ЦЕЛИ, РАЗЛИЧНИ ОТ ИЗРИЧНО ПРЕДВИДЕНИТЕ В РАЗПОРЕДБАТА

Правната уредба в ЗЕС, свързана с обработването и достъпа до трафични данни и данни за местонахождение, генерирани от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и услуги, е съобразена с Директива 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации.¹ Директивата установява задължение за държавите-членки да гарантират в националното си законодателство поверителността на данните за трафик и за местонахождение, пренасяни и обработвани чрез обществените комуникационни мрежи и услуги. Тези данни трябва да бъдат изтрети или анонимизирани, когато вече не са необходими за

¹ 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 (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации), ОВ L 201, 31.7.2002г., стр. 37—47 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058>)

предаване на дадено съобщение, с изключение на данните, необходими за изготвяне на абонатни сметки и плащания за взаимно свързване. Данните могат да се предават на държавни органи или на други трети страни само ако са анонимизирани от доставчика или, когато става въпрос за данни, указващи географското положение на крайното оборудване на ползвателя, които не представляват данни за трафик, само с предварителното съгласие на ползвателите.²

В съответствие с член 15 от Директива 2002/58/ЕО са допустими ограничения на правата и задълженията, предвидени в директивата, включително и по отношение на достъпа до данни за трафик и за местонахождение. Те трябва да се **приемат със закон** и са допустими само ако **представяват необходима, подходяща и пропорционална мярка** в рамките на демократичното общество, за да се гарантира обществената безопасност и превенцията. Всяко ограничение трябва да бъде съобразено с принципите на правото на ЕС и защитата на основните права и свободи на лицата. В своята практика СЕС подчертава, че член 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО трябва да се тълкува с оглед на основополагащите принципи на Съюза, посочени в член 6 от ДЕС и по-конкретно в контекста на основните права, закрепени в Хартата на основните права на Европейския съюз, като се обърне специално внимание на зачитането на личния живот (член 7), защитата на личните данни (член 8) и свободата на изразяване (член 11).³ Възможността за ограничаване на правата по член 7, 8 и 11 от Хартата на ЕС, отразява разбирането, че те не се считат за абсолютни, а следва да бъдат разглеждани с оглед на тяхната социална роля, като се отчита значението на целите за защита на националната сигурност и борбата срещу сериозната престъпност.⁴ За да бъде спазен принципът на пропорционалност обаче, дерогациите и ограниченията на защитата на личните данни могат да се въвеждат единствено в границите на строго необходимото.⁵

Още през 2008 г. Съдът на ЕС в свое решение във връзка с преюдициално запитване⁶ дава насоки за прилагането на член 15 от Директива 2002/58/ЕО. В тълкуването си съдът посочва, че предвидените възможности за изключения, от една

² Членове 5, 6 и 9 от Директива 2002/58/ЕО

³ Хартата на основните права на Европейския съюз, ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 389—405.

⁴ Параграф 120-122 от Решение на Съда на ЕС от 6 октомври 2020 година по съединени дела С 511/18, С 512/18 и С 520/18, *La Quadrature du Net* и др.

⁵ Параграф 94-96 от Решение на Съда на ЕС от 21 декември 2016 г. по съединени дела С-203/15 и С-698/15, *Tele2 Sverige AB/Watson*

⁶ Решение на Съда на ЕС от 29 януари 2008 г. по дело С-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae)/Telefónica de España SAU*, пар. 49 -54

страна, се отнасят до националната сигурност, отбраната и обществената безопасност, като свързаните с тях дейности са присъщи на държавите или на държавните органи и, от друга страна, се отнасят до разкриването и преследването на престъпления. Съдът посочва, че член 15 от Директива 2002/58/ЕО изрично препраща към член 13, пар. 1 от Директива 95/46/ЕО⁷, която позволява на държавите-членки да приемат мерки, с които да ограничат задължението за поверителност на личните данни, когато това ограничение е необходимо за защита на правата и свободите на трети лица. С оглед на това няма пречки държавите-членки да предвидят ограничения от правата и задълженията, свързани с конфиденциалността на данните, предвидени в Директива 2002/58/ЕО, като предоставят възможност тези данни да бъдат разкривани не само в наказателни, но в рамките на граждански производства.

Директива 95/46/ЕО е отменена с **Общия регламент на ЕС за защита на данните (Регламент (ЕС) 2016/679)**, който се прилага от 25 май 2018 г.⁸ Регламентът предвижда актуализирана и адаптирана към съвременната технологична среда правна рамка за защита на данните. В него се предвижда като **специално основание, възможността за приемане на ограничителни мерки на национално ниво** по отношение на правата и задълженията, предвидени в регламента, когато това е необходимо с оглед постигането на важни цели от обществен интерес (чл. 23). Такова ограничение е допустимо и **за защитата на важни цели от широк обществен интерес** за Съюза или за държава членка, и по-специално важен икономически или финансов интерес на Съюза или на държава членка, **включително паричните, бюджетните и данъчните въпроси, общественото здраве и социалната сигурност** (чл. 23, пар. 1, б. д). Всяко ограничение обаче трябва е съобразено със същността на основните права и свободи и да съответства на критериите за необходимост и пропорционалност в рамките на демократичното общество, а Регламент (ЕС) 2016/679 въвежда и допълнителни изисквания по отношение на съдържанието на законодателните разпоредби, с които се въвеждат ограничителните мерки (член 23, пар. 2).⁹

⁷ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995г., стр. 31—50 (отм.))

⁸ 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) (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 119, 4.5.2016г., стр. 1—88

⁹ Вж. член 23, пар. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679

По делото *La Quadrature du Net* (C 511/18, C512/18 и C520/18) СЕС се произнася по отношение приложния обхват на Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия¹⁰ и съотношението ѝ с Директива 2002/58/ЕО във връзка със запитване относно възможността да бъде наложено задължение за общо и неизбирателно запазване на IP адреси на доставчици на услуга за достъп до интернет и хостинг услуги.¹¹ СЕС посочва, че независимо че някои услуги на информационното общество по смисъла на Директивата за електронната търговия представляват също така електронни съобщителни услуги по смисъла на Директива 2002/58/ЕО, всички въпроси, свързани с поверителността на информацията и защитата на личните данни трябва да бъдат разглеждани в контекста на Регламент (ЕС) 2016/679 (ОРЗД)¹² и Директива 2022/58/ЕО.¹³ В случаите, когато услугите на информационното общество представляват също така електронни съобщителни услуги, запазването на трафичните данни и достъп до тях за целите на националната сигурност и борбата с престъпността трябва да се разглежда в контекста на изключението по член 15, пар. 1 от Директива 2022/58/ЕО. В обратния случай, законодателните мерки попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 23, пар. 1 от Регламент 2016/679, като разпоредбата трябва да бъде тълкувана по аналогичен начин.

3/ АНАЛИЗ НА ОСПОРЕНИТЕ В НАСТОЯЩОТО ПРОИЗВОДСТВО РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА ЗА ЕЛЕКТРОННИТЕ СЪОБЩЕНИЯ И ИЗВОДИ ОТНОСНО ТЯХНАТА КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗНОСТ

Оспорваните по конкретното дело разпоредби от ЗЕС, приети с §42 от ПЗР на ЗИД на Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 95 от 2025 г.), предоставят правомощия на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и определят реда, по който тя получава достъп, използва и съхранява данни от електронно-комуникационния

¹⁰ Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия), ОJ L 178, 17.7.2000, р. 1–16

¹¹ Параграф 93 от Решение на Съда на ЕС от 6 октомври 2020 година по съединени дела C 511/18, C512/18 и C520/18, *La Quadrature du Net* и др.

¹² 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), ОJ L 119, 4.5.2016, р. 1–88

¹³ Параграф 204 и 212 от Решение на Съда на ЕС от 6 октомври 2020 година по съединени дела C 511/18, C512/18 и C520/18, *La Quadrature du Net* и др.

трафик на предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). В мотивите към приетия законопроект се посочва, че целта на законодателната мярка е да се повиши ефективността на КЗК при извършване на проучвания относно „евентуално извършени“ тежки нарушения по ЗЗК. **Тъй като посочената цел не попада в обхвата на целите, за които е предвидено изключението по чл. 15, пар. 1 от Директива 2022/58/ЕО, спрямо нея са приложими изискванията на член 23, пар. 1 от Регламент 2016/679.** В пар. 2 на чл. 23 от Регламент 2016/679 са посочени изрично изискванията към всяка законодателна мярка, която въвежда ограничение на правото на лична неприкосновеност и правото за защита на личните данни, за целите предвидени в пар. 1 на същия член. Съответствието на приетите разпоредби с изискванията на чл. 23 от регламента представлява необходима предпоставка за законосъобразното ограничаване на основните права по смисъла на чл. 52, пар. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и за спазването на изискванията на чл. 8, пар. 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. В този контекст същите изисквания обуславят и законосъобразното нормативно очертаване на ограниченията на правото на личен живот, гарантирано от чл. 32 от Конституцията.

В конкретния случай, разпоредбите, предоставящи достъп на КЗК до данни по чл. 251б от ЗЕС за целите на производства за нарушения по ЗЗК, се интегрират в действащата към момента правна уредба на ЗЕС без да конкретизират условията и сроковете за достъп до данните с оглед на посочената цел. Предвидената процедура в чл. 251г, ал. 9 от ЗЕС за предоставяне на достъп до трафичните данни не съдържа ясни гаранции за съответствие с изискванията на законодателството за защита на личните данни и по-конкретно чл. 23 от Регламент 2016/679.

С оглед на гореизложеното считам, 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 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.), приети с §42 от ПЗР на ЗИД на Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 95 от 2025 г.), тъй като те представляват една обща законодателна мярка, са в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4) и правото на неприкосновеност на личния

живот (чл. 32, ал. 1 и 2), прогласени в Конституцията, разглеждани в контекста на относимото право на ЕС и международното право. С оглед на това те трябва да бъдат обявени за противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ,

16 януари 2026 г.

ДОЦ. Д-Р ДЕНИЦА ТОПЧИЙСКА