

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Богдан Млъчков

по конституционно дело № 19/2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 27 ноември 2025 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на Президента на Република България за установяване на 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 по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г.).

В искането си до Конституционния съд Президентът на Република България посочва, че:

1. оспорените норми от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) не само не гарантират защитата на неотменими права, особено неприкосновеността на личния живот и неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията, но създават и предпоставки за тяхното несъразмерно ограничаване;

2. оспорените разпоредби следва да бъдат обявени за противоконституционни поради противоречие с чл. 4, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34, ал. 1 и 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, както и поради несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна - чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права.

Посочените в искането текстове от Закона за електронните съобщения се отнасят до правната уредба за съхраняването и предоставянето на достъп до трафични данни. След допълненията от м. ноември 2025 г. (доп., ДВ, бр. 95 от 2025 г., в сила от 07.11.2025 г.) данните се съхраняват „и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ (чл. 251б, ал. 2), като право да иска извършване на справка за данните по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 при интернет достъп вече има и

Комисията за защита на конкуренцията (чл. 251в, ал. 1, т. 6). Съгласно чл. 251г, ал. 2 достъпът до данните по чл. 251б, ал. 1 за предотвратяване, разкриване и разследване на (...) нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията се осъществява след разрешение от председателя на Софийския градски съд или от оправомощен от него съдия, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните. Съгласно чл. 251г, ал. 9 “за нуждите на производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията данните по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 се предоставят на съда и на Комисията за защита на конкуренцията при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс и правилата по чл. 55, ал. 5 от Закона за защита на конкуренцията за достъпа, използването и съхраняването на документите, представляващи производствена, търговска или друга тайна, защитена от закон.”

В Решение № 2 на Конституционния съд от 2015 г. (конституционно дело № 8/2014 г.), с което е обявена противоконституционността на целия набор от разпоредби, с които в българското законодателство е транспонирана Директива 2006/24/ЕО за запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи¹, се посочва, че предвиденият в Закона за електронните съобщения режим за съхраняване, достъп и унищожаване на трафични данни представлява намеса в конституционно защитени права на гражданите и следователно трябва да се третира като изключение от правилата, предвидени в чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 от Конституцията. По-конкретно, съгласно изискванията на чл. 32, ал. 2 и чл. 34, ал. 2 изключенията следва да бъдат уредени в закон, да се допускат само с разрешение на съдебната власт и само когато това се налага за разкриването и предотвратяването на тежки престъпления.

Необходимо е да се отбележи, че неприкосновеността на личния живот и на тайната на кореспонденцията попадат под закрилата на Конституцията и без задължително да е налице огласяване на съответните данни от страна на лицата, които ги обработват (в случая – предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги). 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.

Както посочва Конституционният съд в Решение № 2 от 2015 г., запазването на толкова значителен обем данни (кой, с кого, кога, как, с кое конкретно устройство и къде точно е осъществявал комуникация) дава възможност да се направят аргументирани заключения за личния живот на лицата, навиците им, социалната среда, местопребиваването, пътуванията им и т.н. При подробен анализ на генерирания трафик могат да се изведат и съдържателни изводи за интимния живот на гражданите,

¹ Директивата е обявена за недействителна от Съда на Европейския съюз с решението по съединени дела C-293/12 и C-594/12 (“Digital rights”) от 2014 г., тъй като съдът намира, че Директивата непропорционално ограничава правото на личен живот и правото на защита на личните данни, като поставя на обсъждане редица спорни въпроси относно съхраняването на трафични данни и използването им като доказателство в наказателния процес.

сексуалната им ориентация, здравословното им състояние, професионалната или политическата принадлежност, дори личните предпочитания, склонности, увлечения и слабости. По този начин се осигурява реална възможност за съставянето на ясен профил на засегнатите лица, не само без тяхното изрично съгласие, но и без те въобще да имат представа или да подозират, че се извършва подобна дейност.

Този извод е в съзвучие и със съвременната практика на Съда на Европейския съюз² и на Европейския съд по правата на човека³, в която се откроява идеята, че събирането на трафични данни може да накърнява също толкова правата на гражданите, колкото и събирането на данни за съдържанието⁴.

По-нататък, в решението по делото „Tele2/Watson” (по съединени дела C-203/15 и C-698/15) Съдът на Европейския съюз приема, че съгласно чл. 15, пар. 1 от Директива 2002/58/ЕО⁵ във връзка с чл. 7, чл. 8 и чл. 52, пар. 1 от Хартата на основните права не се допуска приемането на национална правна уредба, която за целите на борбата срещу престъпността не ограничава достъпа на компетентните национални органи до съхранените данни единствено за целите на борбата срещу тежката престъпност. Съдът признава, че чл. 15, пар. 1 позволява въвеждането на изключения от принципното задължение за гарантиране на поверителността на данните, но подчертава, че в съответствие с постоянната си юриспруденция тази разпоредба следва да се тълкува стриктно именно защото представлява дерогация на общото правило⁶, доколкото в противен случай забраната за съхраняване на данни би се изпразнила от съдържание.

Същевременно, списъкът в чл. 15, пар. 1 е изчерпателен – законодателните мерки биха могли да преследват единствено целите, посочени в разпоредбата, а именно гарантирането на националната сигурност, отбраната, обществената безопасност и предотвратяването, разследването, разкриването и преследването на престъпления. Съдът на Европейския съюз намира, че преследваната с подобна уредба цел следва неизменно да бъде обвързана с тежестта на намесата в основните права, до която води достъпът от страна на разследващите органи до съхранените данни. Поради това същият би бил обоснован само ако се отнася до предотвратяването, разследването, разкриването и преследването на тежки престъпления, тъй като това ще гарантира, че намесата се извършва единствено в рамките на строго необходимото.

Според съдиите в Люксембург националното право следва да предвиди материално- и процесуалноправни условия за достъп на компетентните органи до запазените данни, основаващи се на ясни критерии за определяне на обстоятелствата, при които това ще бъде възможно. В това отношение за целите на борбата срещу

² Виж решението по съединени дела C-203/15 и C-698/15 („Tele2/Watson”), т. 99.

³ Виж решението по делото „Big Brother Watch и други“ от 25 май 2021 г., т. 363.

⁴ Виж решенията на Европейския съд по правата на човека по дела „Centrum for rättvisa“, т. 256; „Big Brother Watch и други“, т. 342; „Екимджиев и други срещу България“, т. 394.

⁵ 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.

⁶ Виж решение от 22 ноември 2012 г., „Probst“, C-119/12, т. 23.

престъпността достъп следва да се предоставя единствено до данните на лица, заподозрени, че подготвят, извършват или са извършили тежко престъпление или които по някакъв друг начин са участвали в подобно престъпно деяние⁷.

С оглед на горните причини в Решение № 2 от 2015 г. конституционните съдии обявяват за противоконституционен по-конкретно и чл. 250а, ал. 2 ЗЕС⁸, който позволява предоставянето на достъп до трафични данни за нуждите на разкриването и разследването на престъпни деяния по чл. 319а - 319е от Наказателния кодекс (НК) (Глава девета „а“ Компютърни престъпления), които към момента на разглеждането на конституционното дело не представляват тежки престъпления⁹ по смисъла на чл. 93, т. 7 НК (в тях не се предвижда наказание лишаване от свобода за повече от пет години).

Оспорените разпоредби от Закона за електронните съобщения целят повишаване на капацитета на Комисията за защита на конкуренцията за целите на установяването и санкционирането на нарушения по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), който забранява *„всякакъв вид споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия, както и съгласувани практики на две или повече предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар“*. Тези текстове обаче накърняват неприкосновеността на личния живот на гражданите, тъй като оправомощават Комисията за защита на конкуренцията да събира трафичните данни по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от Закона за електронните съобщения. Обстоятелството, че това не е целият набор от данни, които се съхраняват по реда на чл. 251б, не е в състояние да промени направения извод.

Въпреки обществената значимост на противодействието на практики като горепосочените, което е от съществено значение за утвърждаването на конкурентната пазарна среда в Република България, следва да се отбележи, че оспорените норми са в разрез с чл. 34 от Конституцията, който провъзгласява неприкосновеността на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения и посочва, че изключения от това правило се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления.

Постигането на споразумения между предприятия, приемането на решения на сдружения на предприятия, както и съгласуването на практики на две или повече предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар, по смисъла на чл. 15 ЗЗК не съставляват престъпления съгласно разпоредбите на Особената част на Наказателния кодекс, още по-малко са тежки престъпления по чл. 93, т. 7 НК. В случай че извършеното деяние по чл. 15 ЗЗК осъществява признаците и на престъпен състав, за

⁷ Виж и ЕСПЧ, Решение по дело „Захаров с/у Русия“ от 4 декември 2015 г., т. 260.

⁸ Чл. 250а. (Обявен за противоконституционен от КС на РБ - бр. 23 от 2015 г.) (2) Данните по ал. 1 се съхраняват за нуждите на разкриването и разследването на тежки престъпления и престъпления по чл. 319а - 319е от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица.

⁹ Към датата на постановяването на решението на Конституционния съд изключение прави единствено престъпният състав по чл. 319а, ал. 5, в който се предвижда наказание лишаване от свобода от една до осем години.

който е предвидено наказание лишаване от свобода повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна, то събирането на трафичните данни по реда на Закона за електронните съобщения ще бъде осъществимо на друго основание.

Предвид изложените по-горе съображения намирам, 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 по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г.) следва да бъдат обявени за противоконституционни поради противоречие с чл. 4, чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България.

С уважение,

 Recoverable Signature

X **Богдан
Млъчков**

Богдан Млъчков

Signed by: Boqdan Radoslavov Mlachkov