



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 73

Дата: 22.01.2026 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 19 / 2025 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 16 декември 2025 г. по к.д. № 19/2025 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и произнасяне за съответствието с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „*както и за производства за нарушение 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. 441 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и му е предоставен 30-дневен срок да даде писмено становище.

По съдържанието на оспорените разпоредби н Закона за електронните съобщения (ЗЕС):

Адресати на чл. 251б ЗЕС са предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, които са длъжни, при спазване на изискванията за защита на личните данни, да съхраняват за срок от шест месеца информацията, създадена или обработена в процеса на тяхната дейност. Обхватът на задължително съхраняваните данни е ограничен в рамките на осигуряване на възможност за: 1. проследяване и идентифициране на източника на връзката; 2. идентифициране на направлението на връзката; 3. идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката; 4. идентифициране на типа на връзката; 5. идентифициране на крайното устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство; 6. установяване на идентификатор на ползваните клетки. В ал. 2 на чл. 251б ЗЕС са посочени изчерпателно различните категории нужди, които оправдават запазването на така посочената информация за определения период от време. С искането е оспорено последното допълнение (обн. ДВ, бр. 95 от 2025 г.), с което е прието, че данните следва да се съхраняват и за нуждите на производствата за нарушения по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). От своя страна чл. 15 ЗЗК забранява всякакъв вид споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия, както и съгласувани практики на две или повече предприятия, които могат да имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар като: 1. пряко или косвено определяне на цени или други търговски условия; 2. разпределение на пазари или източници на снабдяване; 3. ограничаване или контролиране на производството, търговията, техническото развитие или инвестициите; 4. предлагане на различни условия за един и същ вид договори по отношение на определени партньори, при което те се поставят в неравноправно положение като конкурентите; 5. поставяне на условия за сключването на договори в зависимост от поемането от другата страна на допълнителни задължения за сключването на допълнителни договори, които по своя характер или съгласно обичайната търговска практика не са свързани с предмета на основния договор или с неговото изпълнение.

С чл. 251в ЗЕС е очертан лимитативно кръгът на държавните структури, които могат да искат от предприятията – доставчици на обществени електронни съобщителни мрежи и услуги справка за стопанските субекти, разследвани за незаконна дейност по чл. 15 ЗЗК. Оспорена е новата разпоредба на чл. 251в, ал. 1, т. 6 ЗЕС, която допълва списъка като включва и Комисията за защита на конкуренцията, но същевременно ограничава правомощието ѝ само в рамките на данните при Интернет достъп от три категории – проследяване и идентифициране на източника на връзката, идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката и идентифициране на крайното устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство. Извън обхвата на специалните правомощия на Комисията остава изцяло информацията получена чрез използването на други средства за електронна комуникация.

Като цяло чл. 251г ЗЕС установява съдебен контрол върху получаването на информация за нуждите на съответните държавни органи в рамките на тяхната законово учредена компетентност. С искането е поставена под въпрос неговата конституционност в частта, с която се предвижда разрешение, дадено под формата на мотивирано разпореждане на председателя на Софийския градски съд, или на упълномощен от него съдия, като предварително условие за получаване на справката, необходима на Комисията за защита на конкуренцията в производствата по чл. 15 ЗЗК. Оспорена е и ал. 9 на чл. 251г ЗЕС, която предвижда данните, необходими за производствата по чл. 15 ЗЗК да се предоставят както на Комисията за защита на конкуренцията, така и на съда, при условията и по реда на Административно-процесуалния кодекс и правилата по чл. 55, ал. 5 ЗЗК.

По основанията, на които се позовава вносителят на искането:

В искането са развити подробни съображения за противоречие на оспорената уредба 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 принципи на правовата държава, неприкосновеността на личния живот, свободата и тайната на кореспонденцията и неотменимостта на основните права на гражданите. Твърди се, че е въведено ограничение при липсата на цел, легитимирана от необходимостта да бъдат защитени други съществени конституционни ценности. Поставя се въпросът за непропорционалност, както и за липсата на адекватни законови механизми срещу произвол, гарантиращи съразмерност и обективност на намесата.

По отношение на искането по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията вносителят на искането се позовава на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, като изрично сочи 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 чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП). Обосновката на тази част от искането е сходна, дори до голяма степен съвпадаща с изложените в него доводи за противоконституционност.

По конституционността на оспорената законова уредба – чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията:

За да се произнесе по същество относно основателността на искането за установяване на противоконституционност, Конституционният съд трябва да даде последователен отговор на следните въпроси: 1. дали оспорената законова уредба действително накърнява, пряко или косвено, неприкосновеността на личния живот на гражданите (чл. 32 от Конституцията), както и свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения (чл. 34 от Конституцията); 2. дали въведеното ограничение, ако такова се установи, се легитимира от конституционно оправдана цел; и 3. дали в светлината на принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията и неотменимост на основните права по чл. 57, ал. 1 във вр. с ал. 3 от Конституцията ограничението е необходимо и най-подходящо средство за постигане на тази цел.

Само по себе си временното запазване на определени данни в информационните масиви на предприятията, предоставящи електронни съобщителни услуги, не засяга личния живот на гражданите, нито тайната и свободата на водената от тях кореспонденция. Това е така, защото лицата, които използват услугите, добре съзнават, че техните доставчици по силата на естеството на дейността им неминуемо придобиват определена по вид информация, способна да послужи за някои ограничени по обхват констатации за личния живот на потребителя. Гаранцията срещу злоупотреба се съдържа в разпоредбата на чл. 251б, ал. 4 ЗЕС, която изисква съответните данни, до изтичане на задължителния срок за тяхното запазване, да се обработват и съхраняват съобразно правилата за защита на личните данни. В действителност реалната

заплаха за накърняване на неприкосновеността на личния живот и кореспонденцията възниква с предаването на съхранената информация на Комисията за защита на конкуренцията в стеснените рамки по чл. 251б, ал. 1, точки 1, 3 и 5 ЗЕС. Това предаване обаче не се основава на произволна преценка, а е насочено към обслужване на разследването и санкционирането на незаконните картелни споразумения и другите прояви на нелоялна търговия по чл. 15 ЗЗК.

В мотивите на Решение № 2/2015 г. по к.д. №8/2014 г. Конституционният съд приема, че „...събирането и запазването на данни от телекомуникационен трафик не представлява дейност, забранена от Конституцията или такава, която дефинитивно следва да бъде отречена поради несъвместимост с основните права на гражданите, регулирани от Хартата и КЗПЧОС“. Същата насока на правния анализ следва и Решение № 15/2020 по к.д. № 4/2020 г., с което се изразява съгласие с предходната практиката на съда, че „...правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно и може, но само при спазване на изискванията на чл. 8 ЕКЗПЧОС, да бъде ограничавано със закон...“. Решението признава приложимостта на правото на Европейския съюз (в частност чл. 23 от Регламент 2016/679), за да посочи обществено значимите цели, които биха оправдали известно ограничаване обхвата на посоченото основно право, разбира се, при спазване на изискванията за съразмерност и необходимост. Целите са изброени изрично, а сред тях от значение за настоящето конституционно производство са „социалната сигурност“, „икономическия или финансовия интерес на Съюза или на държава членка“ и „националната сигурност“. Тук е мястото да се подчертае, че цитираната практика на КС следва духа и буквата на чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 8 от ЕКЗПЧОС предвижда зачитане както на личния живот, така и на кореспонденцията, т.е. обхваща основните права, защитавани от чл. 32 и чл. 34 от Конституцията. Указва и на публичните интереси, които при определени условия биха оправдали намесата на органите на властта в упражняването на тези права. Сред тях са националната сигурност и икономическото благосъстояние на държавата. На тази основа може да се направи категорично заключение, че подпомагането на Комисията за защита на конкуренцията в дейността ѝ по разкриване и санкциониране на незаконните картелни уговорки между стопанските субекти и другите прояви на нелоялна търговска дейност се легитимира от необходимата защита на съществени конституционни ценности. С разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията

държавата е поела ангажимент със закон да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, за да предотврати злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция, както и за да защити потребителя. Незаконната дейност по чл. 15 ЗЗК, осъществявана от отделни стопански субекти, тотално противоречи на основополагащата идея за свободна и честна пазарна конкуренция. Тя уврежда непосредствено интересите на масовите потребители на стоки и услуги като същевременно създава дисбаланси и несправедливости, уронващи икономическото благосъстояние на държавата. Нещо повече, сигурността на гражданина в нейните икономически аспекти, е един от елементите на националната сигурност (вж. Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България, обн. ДВ, 26 от 29018 г., точки 3, 19, 83, 84 и 92).

При положение, че предоставянето на Комисията за защита на конкуренцията на информацията за Интернет контактите на лицата, заподозрени в осъществяването на противозаконна дейност по чл. 15 ЗЗК, действително се легитимира от нуждата да бъдат защитени други съществени ценности от конституционен порядък, остава да бъде разгледан въпросът за пропорционалността на установеното ограничение при съобразяване на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията. Същественото в случая е, че въведените ограничения на основни права са абсолютно необходими и същевременно – подходящи от гледната точка на интересите на обществото и отделната личност. Сами по себе си картелните споразумения и лошите търговски практики освен че са противозаконни и обективно вредят на обществото, се характеризират с особения начин, по който се сключват, а именно – прикрито, тайно и подмолно. Затова е напълно логично, че разследващите възможности на Комисията за защита на конкуренцията са твърде ограничени, тъй като поначало доказването на една съзнателно прикривана дейност е изключително трудно. Чрез прилагането на оспорените законодателни решения не може да бъде установено съдържанието на разследваните картелни споразумения, но данните за Интернет трафика биха могли да бъдат използвани като косвени доказателства в съвкупност с информацията от други източници. По принцип волеизявленията на лицата, които участват в посочената противоконституционна и незаконна дейност сами по себе си не следва да се ползват от защитата на Основния закон, но самата процедурата по предоставяне на съхраняваните данни наистина поставя в риск упражняването на индивидуалните права по чл. 32 и чл. 34 от Конституцията

извън контекста на чл. 15 ЗЗК, поради което задължително трябва да съдържа гаранции срещу административен произвол. Това обаче е съобразено от законодателя, който в случая е възприел балансиран, умерен и съдържан подход.

Установеният шестмесечен срок за съхраняване на данните от Интернет трафика от предприятието, предоставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, е разумен и необходим за постигане на целта да се съдейства на разследването на дейността по чл. 15 ЗЗК. Отчетени са спецификите и обективните трудности при разкриване и доказване на нелоялните търговски практики, обичайната им продължителност и необходимостта от събиране на други доказателства за установяване на тяхното съдържание.

За разлика от държавните органи по превенция и разкриване на престъпленията и опазване на националната сигурност, Комисията за защита на конкуренцията има ограничен достъп до данните от трафика – само в рамките на необходимата информация за проследяване и идентификация на източника на връзката, идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката, идентифициране на крайното устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство. При това става въпрос само за данните, придобити чрез Интернет достъп (чл. 251в, ал. 1, т. 6 ЗЕС).

Съществена гаранция срещу възможен административен произвол и злоупотреба е въвеждането на съдебен контрол. Справката за трафика не се издава от доставчика по пряко искане на Комисията за защита на конкуренцията, дори и когато нуждата от нея е добре мотивирана. Достъпът се разрешава с разпореждане на съдия, чиято задача е да провери дали потърсената информация действително е необходима за конкретното производство по чл. 15 ЗЗК. По този начин законодателят е съобразил и принципните съображения по предходната практика на Конституционния съд.

Оспорената законова уредба в никаква степен не отменя, нито обезсмисля възможността за упражняване на основните права на гражданите по чл. 32 и чл. 34 от Конституцията. Вярно е обратното, а именно, че тя държи сметка за тях и ги зачита. Във връзка с това следва да се подчертае, че искането няма никаква опора в чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията, защото без основание механично приравнява правомерното ограничаване на конституционното право на пълната му отмяна. В случая с картелните споразумения приложение намира чл. 57, ал. 2 от

Конституцията, която не допуска злоупотребата с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява правата или законните интереси на другите.

Налага се крайното заключение, че искането на президента за установяване на противоконституционност на оспорените разпореди на ЗЕС е неоснователно.

По съответствието на оспорените разпоредби с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна – чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията.

При спор за конституционност на закон, Конституционният съд не е лимитиран от съдържанието на внесеното искане и може да се позовава и на непосочени в него основания. Проверката по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията обаче е ограничена в рамките на изрично посочените в искането международни инструменти, които в случая са чл. 8 ЕКЗПЧОС, чл. 12 от ВДПЧ, чл. 5 и чл. 17 от МПГПП. Прави впечатление, че вносителят не се е позовал изрично на несъответствие с правото на Европейския съюз, въпреки че е имал пълната възможност да го стори – например, да поиска произнасяне за несъответствие с чл. 7 и чл. 8 от Хартата за основните права на Европейския съюз. Вероятната причина за това въздържане са разпоредбите на чл. 101 и 102 от Консолидирания текст на Договора за Европейския съюз, които недвусмислено забраняват всички споразумения, насочени към подкопаване на честната пазарна конкуренция, както и злоупотребата с монополно положение, доколкото може да повлияе върху търговията между държавите-членки. Нещо повече, отпадането на задължението за запазване на данните от електронния трафик и възможността за постъпването им в Комисията за защита на конкуренцията, ще създаде ситуация на невъзможност да се изпълняват задълженията по чл. 12 и чл. 18 от Регламент (ЕО) № 1/2003 г. за информационно сътрудничество със съответните органи на Европейския съюз.

Действително практиката на Европейския съд по човешките права (ЕКПЧ) приема, че използването на информацията относно посоката, времето и продължителността на връзките, осъществявани по електронен път, попада под обхвата на приложимостта на чл. 8 ЕКЗПЧОС (вж. в този смисъл решенията по делата Копланд срещу Обединеното кралство от 2007 г.; Малоун срещу Обединеното кралство от 1984 г. и др.). От друга страна обаче трябва да се припомни казаното по-горе, а именно, че при определени предпоставки публичната власт може да се намесва в упражняването на правото на личен и

семеен живот, включващо и тайната на кореспонденцията. Съгласно чл. 8, т. 2 ЕКЗПЧОС ограничението трябва задължително да бъде въведено със закон и същевременно да е необходимо в едно демократично общество – условия, на които оспорената правна уредба отговаря напълно. Налице са и най-малко две от конкретизираните в същата разпоредба изисквания, а именно – защитата на икономическото благосъстояние на държавата и националната сигурност. Не би било погрешно, ако към тях се добави и защитата на признатите от Основния закон социално-икономически права на масовите потребители на стоки и услуги. По-горе, при обсъждане на конституционността на атакуваните разпоредби на ЗЕС, са изложени съображения за легитимната цел и пропорционалността на въведените ограничения, които не се налага да бъдат повторени.

Вносителят иска Конституционния съд да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията като установи несъответствие на атакуваната правна уредба и с актове на Организацията на обединените нации, по чието прилагане няма натрупана релевантна практика. Разпоредбата на чл. 12 от ВДПЧ не допуска произволната намеса в личния живот, семейството, жилището и кореспонденцията на всеки човек и изисква въвеждане на законова защита срещу подобна намеса или посегателства. В същия дух чл. 17 от МПГПП забранява „своеволно и незаконно вмешателство“ в личния живот, семейството, дома или кореспонденцията на индивида, като също изисква държавите да въведат законова защита срещу подобно вмешателство или накърняване.

Последиците от прилагането на оспорената уредба на ЗЕС се свеждат до временно съхраняване на информация за Интернет контактите на лица, които изразяват волята на стопанските субекти, и при определени условия – до предаване и използване на тази информация за нуждата от разкриване и санкциониране на незаконна и вредна за обществото икономическа дейност. Доколкото в някаква степен това засяга правото на личен живот и тайната на кореспонденцията, то при всяко положение ограничението отговаря на изискванията да бъде установено със закон, да е необходимо за постигането на легитимна цел, да не е неоправдано обременително и в края на краищата – да не засяга произволно и безпричинно съответните права. Като съвкупност, атакуваните с искането разпоредби в никакъв случай не може да се квалифицират като действие на държавата, насочено към отнемане на права и свободи, признати от ВДПЧ и МПГПП, както и като прекомерно, излишно ограничение в степен по-голяма от допустимата по самия пакт. Следователно твърдението за

несъобразяване с изискването за пропорционалност по чл. 5 от МПГПП е също неоснователно.

В заключение, Висшият адвокатски съвет изразява становище за неоснователност на искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, 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. ДВ, бр. 100 от 2005 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ