



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Бр. 485 кд
Дата 10.11.2021 г.

ГП № 3224 /2021 г.
гр.София, 05.11.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2021 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 05.10.2021 г. по к.д. № 15/2021 г. Конституционният съд на Република България (КС) е допуснал за разглеждане по същество искане на тричленен състав на Върховния административен съд, Четвърто отделение, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изр. второ от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР).

В искането са изложени аргументи за противоречие на атакуваните норми с чл. 4, ал. 1, изр. първо, ал. 2, пр. 2 и 3, чл. 6, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ).

С определението от 05.10.2021 г. като заинтересована институция по к.д. № 15/2021 г. е конституиран главният прокурор на Република България.

В съответствие с предоставената ми възможност изразявам следното становище.

Съгласно чл. 68, ал. 1 ЗМВР полицейските органи извършват полицейска регистрация на лица, които са привлечени като обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер. С посочената разпоредба е предвидено и задължение на органите на досъдебното производство да предприемат необходимите мерки за извършване на тази регистрация.

Полицейската регистрация по смисъла на ЗМВР е съвкупност от действия, посочени в чл. 68, ал. 3, като представлява обработване на лични данни за лицата и се осъществява при условията на ЗМВР. Тя е извън процесуална дейност, макар и да е насочена към основен субект на наказателното производство, какъвто е обвиняемият, и да са предвидени нормативни ангажименти за органите на досъдебното производство във връзка с осъществяването ѝ.

Дефинирана в чл. 68, ал. 2 ЗМВР като обработване на данни, полицейската регистрация е вид „информационна дейност“ по смисъла на чл. 19 ЗМВР и се подчинява на правилата на чл. 25, съответно на чл. 25а ЗМВР. Тези норми препращат към Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. 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) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.) и към Закона за защита на личните данни. Необходимо е да се отбележи, че законодателният акт, уреждащ на общностно европейско ниво правилата за защита на физическите лица при обработване на личните им данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване е Директива 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г.

Чл. 68, ал. 5, изр. второ ЗМВР съдържа специална регламентация на хипотезата на отказ на подлежащия на полицейска регистрация обвиняем спрямо него да бъдат извършени действията по чл. 68, ал. 3, т. 2 и 3 от ЗМВР (дактилоскопиране, фотографиране и изземване на образци за ДНК профил). В този случай се предвижда принудително извършване на посочените действия с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, на който е подсъдно престъплението от общ характер, за което е привлечен като обвиняем. Нормата на чл. 68, ал. 5, изр. второ ЗМВР е императивна.

Целта на полицейската регистрация не е специално дефинирана на законово равнище в ЗМВР, а в подзаконов нормативен акт – чл. 2 от Наредбата за извършване и снемане на полицейска регистрация (приета с ПМС № 336 от 24.10.2014 г., обн. ДВ, бр. 90 от 31.10.2014 г., в сила от 17.11.2014 г., изм. и доп., бр. 57 от 28.07.2015 г., в сила от 28.07.2015 г.). Формулирана е абстрактно като „защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване на обществения ред“.

Наредбата за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация, към която препраща чл. 68, ал. 7 ЗМВР, не предлага уредба относно реда, по който съответният първоинстанционен съд разглежда делото и въз основа на какви факти следва да обоснове решението си за принудителното ѝ осъществяване.

Наличната нормативна уредба не съдържа изисквания относно формата и съдържанието на искането на полицейския орган до първоинстанционния съд за разрешаване на принудителна полицейска регистрация, както и задължение за предоставяне на делото. Съдът не разполага с достъп до делото и е обвързан в преценката си само от факта на привличане на дадено лице като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, без да има възможност да провери дали са изпълнени процесуалните изисквания на чл. 219 НПК (събрани ли са достатъчно доказателства за виновността му в извършване на престъпление от общ характер и дали не са налице някои от основанията за прекратяване на

наказателното производство).

Както в ЗМВР, така и в цитираната наредба, не е предвидено участие на лицето, спрямо което се иска разрешаване на принудителна полицейска регистрация, в производството пред съда, както и възможност за обжалване на съдебния акт, с който такава е разрешена.

Анализът на нормативната уредба обосновава извод, че на полицейска регистрация императивно подлежат всички лица, които са привлечени като обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер, без значение дали привличането е в съответствие с процесуалните изисквания на чл. 219 НПК и дали е налице необходимост от такава с оглед изпълнение на целите ѝ.

Полицейската регистрация по своята същност и характер представлява намеса в правото на лична неприкосновеност на гражданите. Като съвкупност от действия по чл. 68, ал. 3 ЗМВР, тя е и обработване на лични данни за лицата и е подчинена на режима за защита на личните данни. А правото на защита на личните данни е част от правото на неприкосновеност на личния живот.

Още в преамбюла на Конституцията нейните създатели са заявили верността си към общочовешките ценности. За върховен принцип са признати правата на личността, нейното достойнство и сигурност, като тези права са гарантирани на конституционно равнище.

В чл. 30 от Конституцията е признато правото на лична свобода и неприкосновеност, установени са условията за неговото ограничаване и необходимите мерки за защита на засегнатите лица срещу евентуален произвол. Чл. 32 от КРБ гарантира неприкосновеността на личния живот на гражданите като ценност от най-висш конституционен порядък. Основният закон следва общите утвърдени стандарти за допустимост на ограничението на всяко основно право, а именно – да е уредено в закон, да е насочено към обезпечаване на съществени конституционно признати блага (т.е. да е оправдано от легитимна цел), да е съразмерно (пропорционално) на съществуващата опасност на обекта на защита и не на последно място – да е осигурен достъп до ефективен съдебен контрол върху прилагането му.

Според чл. 8, т. 2 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи намеса на държавните власти в правото на личен и семеен живот се допуска единствено в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления и други случаи. Упражняването на неотменимите конституционни права не трябва да поставя в опасност националната сигурност, обществения ред и други общонационални блага.

Конституцията допуска само такива ограничения на конституционно признати права, които са оправдани от гледна точка на особено значими обществени интереси (в този смисъл е и практиката на КС: Решение № 11 от 4.10.2016 г. по к. д. № 7/2016 г., Решение № 2/2000 г. по к.д. № 2/2000 г., Решение № 5 от 1992 г. по к.д. № 11/1992 г., Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3/2003 г.).

В Решение № 15 от 17.11.2020 г. по к.д. № 4/2020 г. Конституционният съд посочва, че традиционното разбиране за неприкосновеност на личния живот се свързва с правото на определена сфера на автономност на индивида, преди всичко в отношенията с публичната власт. Поради правната си природа неприкосновеността на личния живот принадлежи към първото поколение основни права, насочени към защита на физическия и духовния интегритет на човешката личност, и по-специално автономията и частната сфера на индивида. Тази категория права се утвърждава във всички съвременни конституции и се ползва с изключително висока степен на правна защита както в националните демократични правни системи, така и в международните и европейски системи на защита на основни права (Решение № 4/2006 г. на КС по к.д. № 11/2005 г.).

Въведеният режим за полицейска регистрация с атакуваните пред КС разпоредби не покрива посочените стандарти, въпреки че представлява намеса в основни конституционно защитени права на гражданите и следва да се приеме като изключение от правилото, регламентирано в чл. 32, ал. 1 от Конституцията.

Макар в искането да не е релевирано несъответствие с чл. 32 от Конституцията, такова е налице и не съществуват процесуални пречки КС да вземе становище по него (по аргумент от чл. 22 от Закона за Конституционен съд).

Съгласно чл. 32, ал. 2 КРБ никой не може да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие, освен в предвидените от закона случаи. Гарантираната от чл. 32, ал. 1 от Конституцията неприкосновеност обхваща разнообразни аспекти на личния живот, като физически, емоционален и морален интегритет, личностно самоопределение – все ценности, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда (Решение № 7/1996 г. на КС по к.д. № 1/1996 г., Решение № 8/2019 г. на КС по к.д. № 4/2019 г., Решение № 15/17.11.2020 г. на КС по к.д. № 4/2020 г.).

Правото на неприкосновеност на личния живот включва и възможността на индивида да решава принципно самостоятелно кога и при какви граници да разкрива лична и идентифицираща информация за себе.

В свое Решение № 2 от 12.03.2015 г. по к.д. № 8/2014 г. Конституционният съд е посочил, че „съобразяването с установения конституционен ред всяко ограничение на основни права на гражданите да е уредено със закон, включва не само основанието, но също така органите и процедурите, по които ще се изпълнява въведената мярка“.

В чл. 68, ал. 1 ЗМВР ограничаването на неприкосновеността на личния живот с извършването на полицейска регистрация формално е обвързано само с едно основание – лицето да е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. Не са предвидени обаче точни и ясни критерии във връзка с изпълнение на целите на полицейската регистрация и извършването ѝ спрямо конкретния обвиняем. Липсата на законово

регламентирани критерии изключва въобще изпълнение на прокламираните цели в чл. 2 от Наредбата, тъй като чл. 68, ал. 1 ЗМВР въвежда необорима презумпция, че всеки привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер представлява заплаха за националната сигурност, обществения ред, извършил е или има голяма степен на вероятност да извърши друго престъпление от общ характер, поради което априори подлежи на полицейска регистрация. От това следва, че критерият за ясна и точна законова регламентация на ограничението не е изпълнен.

Правото на неприкосновеност не е абсолютно и може да бъде ограничено, но по съразмерен начин. Това разбиране последователно се следва в практиката на КС (Решение № 1/1998 г. по к.д. № 17/1997 г., Решение № 13/2012 г. по к.д. № 6/2012 г., Решение № 2/2015 г. по к.д. № 8/2014 г. и др.). Източник на такива ограничения могат да бъдат основните права на другите и защитените от Конституцията блага. В тази връзка следва да се зададе въпросът дали полицейската регистрация се явява допустима и конституционно търпима намеса в основните права на гражданите. Отговорът е отрицателен.

Събирането и обработването на лични данни, чрез които в максимална степен се идентифицира отделният човек (като посочените в чл. 68, ал. 3, т. 2 и 3 ЗМВР) само по себе си не е противоконституционно, ако са спазени всички изисквания: ограничението да уредено със закон, да е в рамките на предвиденото в Конституцията изключение, да е подчинено на легитимна цел и от общ интерес и да е съобразен принципът на пропорционалност.

Полицейската регистрация е извън процесуална дейност и установените чрез нея факти не могат да се ползват като доказателство в наказателно производство. За разлика от нея, в наказателния процес чл. 146, ал. 3 и ал. 4 НПК допускат вземане на образци за експертно изследване, включително и принудително. Това посегателство върху неприкосновеността на обвиняемия или свидетеля обаче е подчинено на обществено значима и легитимна цел, а именно – установяване на обективната истина при разследването на престъпление от общ характер, на участието на обвиняемия в него и до наказване на виновния.

Регламентираните цели на полицейската регистрация формално сочат легитимна цел – защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. Тяхната абстрактна формулировка обаче не е намерила допълнително нормативно развитие чрез посочване на ясни и конкретни критерии. Събирането и поддържането на информационни масиви с идентифициращи лични данни за всички обвиняеми за дълъг, неопределен период от време (поне докато трае наказателното производство) не се явява пропорционалният способ за постигането им. Класическите елементи на конституционното изискване за пропорционалност изискват легитимната цел да може да бъде постигната с конкретното ограничение на основното право и това да се явява най-малко рестриктивният механизъм за това.

В чл. 68, ал. 1 и 5 ЗМВР ограничаването на правата на лицето, подлежащо на полицейска регистрация, не е регламентирано по начин, създаващ ясни основания, условия и процедура, поради което намесата в личната му сфера се явява непропорционална и несъразмерна на преследваната цел. В подкрепа на тази констатация е съпоставката на полицейската регистрация с мерките за процесуална принуда в наказателното производство. Основанията, предпоставките и редът за определяне на мерките за процесуална принуда (вкл. и на мерките за неотклонение) сочат, че те са подчинени на ясна регламентация и диференциация и не се явяват универсална и императивна последица от привличането като обвиняем, каквато е полицейската регистрация. Мерките за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда са обвързани с тежестта на престъплението – предмет на обвинение и обществената опасност на дееца и се вземат, за да обслужат конкретна легитимна цел, като за всеки случай преценката е конкретна и индивидуална. Освен това те са обвързани със срок, релевантен на тежестта на престъплението (чл. 234, ал. 8 НПК), за разлика от полицейската регистрация, чиято продължителност зависи само от приключването на наказателното производство и неговия акт. Посочената съпоставка налага извод, че ЗМВР предвижда съществени и продължителни извън процесуални рестрикции спрямо обвиняемия и засяга сериозно личната му неприкосновеност повече от допустимото за постигане на целите, за които е създадена.

Макар принципът на пропорционалността да няма самостоятелна конституционна регламентация, има широко приложение в съвременната правова държава и доминиращо значение за контрол върху публичната власт. Той служи като мерило за границите на търпимата държавна намеса в основните права (Решение № 20/1998 г. на КС по к.д. № 16/1998 г., Решение № 1/2002 г. на КС по к.д. № 17/2001 г., Решение № 15/2010 г. на КС по к.д. № 9/2010 г., Решение № 2/2011 г. на КС по к.д. № 2/2011 г. и др.). Нещо повече, „всяко ограничаване на правата на гражданите трябва да бъде достатъчно точно, съответстващо на обстоятелствата за вмешателство и да осигури силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба“ (Решение № 15 от 17.11.2020 г. на КС по к.д. № 4/2020 г.).

ЕСПЧ в Решение от 11.06.2006 г по делото Ялох срещу Германия (Jalloh v. Germany) жалба № 54810/2000 г., Голямо отделение на Съда, е посочил, макар и по друг повод, че „всяко прибегване до принудителна медицинска интервенция, което има за цел набавянето на доказателства за извършено престъпление, трябва да бъде убедително обосновано с фактите на конкретния случай. Това е особено вярно, когато манипулацията цели извличане от тялото на човека на веществено доказателство за самото престъпление, в извършването на което е заподозрян. Особената агресивност на един такъв акт налага строга проверка на всички обстоятелства. В тази връзка задължително трябва да се има предвид и тежестта на въпросното престъпление. Освен това властите трябва да докажат, че са обсъдили алтернативни методи за получаване на доказателството. В допълнение, процедурата не трябва да носи риск от продължително увреждане на здравето на заподозрения“. Начинът на

вземане на образци за ДНК профил чрез отривка от устната кухина по същество представлява проникване в тялото и следва да бъде подчинено също на тези изисквания.

Чл. 10 от Директива 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/97/ПВР на Съвета изрично постановява, че обработването на лични данни, представляващи генетични и биометрични данни с цел уникално идентифициране на физическото лице (каквито са тези по чл. 68 ЗМВР), е разрешено само когато това е абсолютно необходимо и при подходящи гаранции за правата и свободите на субекта на данни и само ако са изпълнени следните условия: да е разрешено съгласно правото на Съюза или правото на държава членка, да са защитени жизненоважни интереси на субекта на данните или на друго физическо лице или обработването да касае данни, които очевидно са направени обществено достояние от субекта на данните. От това следва, че събирането и обработването на посочените лични данни трябва да е надлежно обосновано и да се извършва по изключение, за да се изпълни критерият за „абсолютна необходимост“. Атакуваните пред КС норми не покриват тези изисквания и влизат в конфликт с принципа на пропорционалността.

Непропорционалното засягане на права във всички случаи е несъвместимо с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ). КС следва разбирането, че „правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС по к.д. № 8/2004 г.).

Налице е и вътрешна противоречивост на уредбата в ЗМВР относно обработването на генетични и биометрични данни с цел уникално идентифициране. От една страна ЗМВР препраща към чл. 51 ЗЗЛД, който поставя изискването за абсолютна необходимост и подходящи гаранции за правата и свободите на субекта на лични данни, а от друга – такива нормативни изисквания не се констатират в чл. 68, ал. 1 и ал. 5 ЗМВР при извършване на полицейската регистрация, което е аргумент за несъответствие с принципа на правовата държава.

Оспорваните разпоредби противоречат на чл. 56 от Конституцията.

Конституционното изискване за контрол от съд формално присъства в процедурата по извършване на принудителна полицейска регистрация. Законодателното решение за регламентиране на съдебна санкция е принципно правилно и съответно на изискването за осигуряване на най-високи стандарти на защита, защото се засягат основни права в личната сфера на човека.

Анализът на нормативната уредба обаче показва, че предвидената в

ЗМВР процедура на съдебен контрол се оказва повече от формална и непълноценна. Макар в чл. 68, ал. 5, изр. второ ЗМВР да е уредено принудителното извършване на полицейска регистрация (дактилоскопиране, фотографиране и иземване на образци за ДНК профил) да се извършва след разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, предвиденият съдебен контрол не гарантира ефективна защита. Това е така, защото при преценката си съдът не се запознава с материалите по делото (няма достъп до него), не проверява дали са изпълнени изискванията на чл. 219, ал. 1 НПК, както и дали се налага за целите на полицейската регистрация на конкретния обвиняем да бъде извършена такава, въпреки неговото несъгласие. В производството пред съда не участва обвиняемият, чиито права се ограничават и спрямо когото се упражнява държавната принуда, или негов защитник и не е предвидена процедура по обжалване на съдебния акт. Само фактът на привличане на дадено лице като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер и отказът му спрямо него да бъдат извършени действията по чл. 68, ал. 3, т. 2 и 3 ЗМВР, са формално достатъчни за даване на съдебно разрешение за принудителна полицейска регистрация. Няма как без запознаване с фактическите данни, на които се основава отправеното искане, съдът да постанови обоснован и законосъобразен съдебен акт, с който да разреши принудителното ѝ извършване.

В Решение № 3 от 17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г. КС е дал тълкуване на правото на защита, приемайки че то „е основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). Следователно разпоредбата на чл. 56 от Конституцията е гаранция и способ за осъществяването на правото на защита на личността, на нейното свободно развитие и защита на нейните основни блага: живот, достойнство, чест и сигурност (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).

Правото на защита е преди всичко основно право на гражданите, за да охрани техните права и законни интереси. Систематическото му място в Конституцията – главата за основните права – сочи особеното значение, което му придава законодателят. От друга страна, правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на нарушени права или законни интереси. При наличието на правен интерес то включва в себе си субективното право като гарантирана възможност от закона за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес“. В същото тълкувателно решение КС посочва, че при упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане правата и свободите на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общото благоденствие в едно демократично общество. Тези права при никакви обстоятелства не могат да бъдат упражнявани в противоречие с целите и принципите на Конституцията.

Гаранция за реализиране на правото на защита е задължението на всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето

със засегнати права да преодолее последиците от нарушаването им (респ. застрашаването им). В Решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. Конституционният съд отбелязва, че пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. Без осигуряване на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС.

Достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен, само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес – например основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление или ако е необходимо, за да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото (осигуряване на отбраната и сигурността на страната, осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика). Във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерността.

Извършването на полицейска регистрация спрямо всеки привлечен за умишлено престъпление от общ характер обвиняем представлява допълнително извън процесуално ограничаване на правата му, срещу което не са предвидени средства за защита, включително и пред съд. Докато в наказателното производство правата на обвиняемия са ясно и точно формулирани и са гарантирани със съответните процесуални задължения от страна на органите на досъдебното производство и съда, и с възможност за обжалване (самостоятелно или наред с присъдата), в производството по полицейска регистрация такава защита не е предвидена.

По изложените съображения считам, че атакуваните разпоредби от ЗМВР следва да бъдат обявени за противоконституционни, а искането на тричленния състав на ВАС, Четвърто отделение – уважено от Конституционния съд.

С УВАЖЕНИЕ:

ИВАН ГЕШЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР