

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 473 КД

Дата: 05.11.2021 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-24

05.11. 2021 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

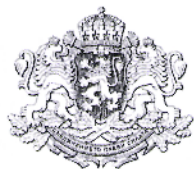
Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 15 за 2021 г.

Становището е одобрено с Решение № .770... на Министерския съвет от 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

(**Стефан Янев**)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15 ЗА 2021 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 5 октомври 2021 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 15 за 2021 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, предл. второ от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) поради противоречие с нормите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето, чл. 6, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията на Република България.

В искането на тричленния състав на Върховния административен съд (ВАС) се твърди, че в оспорените разпоредби е предвидена процедура по полицейска регистрация, при която служители на една и съща структура могат да привлекат лице като

обвиняем за умишлено престъпление от общ характер и след това са задължени да му извършат полицейска регистрация. Подателят на искането твърди, че в уредбата не е предвидена възможност за преценка относно вида на престъплението, за което му е повдигнато обвинение, както и за обществената опасност на лицето, че няма предвиден контрол от независим орган и не е осигурена защита на лицето. Твърди се, че разрешението от съответния първоинстанционен съд е формално и не е предвидена възможност за обжалването му. По този начин законната уредба не зачита правата и достойнството на личността, нарушава принципа на правовата държава, правото на защита на гражданите и възможността за обжалване на административните актове.

Искането на тричленния състав на ВАС е неоснователно и необосновано.

В разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от ЗМВР се предвижда извършване от полицейските органи на полицейска регистрация на лица, които са привлечени като обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер. Органите на досъдебното производство са длъжни да предприемат необходимите мерки за извършване на регистрацията от полицейските органи. Според ал. 5 от чл. 68 при отказ на лицето действията по ал. 3, т. 2 (дактилоскопиране и фотографиране на лицата) и т. 3 (изземване на образци за ДНК профил на лицата) се извършват принудително с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, на който е подсъдно престъплението от общ характер, за което лицето е привлечено като обвиняем.

Според определението на полицейската регистрация, дадено в чл. 68, ал. 2 от ЗМВР, тя е дейност по обработване на лични данни за лицата, която се осъществява при условията на този закон. Полицейската регистрация е насочена към постигане на целите по чл. 27 от ЗМВР – данните от нея се използват само за защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване на обществения ред.

Полицейска регистрация се извършва само на лица, привлечени като обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер. При образуването на досъдебно производство по чл. 207, ал. 1 от НПК процесуалният закон не изисква данни за авторството на престъплението и неговата правна квалификация. При условията и по

реда на чл. 219 от НПК обаче когато лицето се привлича като обвиняем, процесуалният закон изисква да се съберат достатъчно доказателства за виновността на определено лице за извършване на престъпление от общ характер. Тази разлика между двата стадия на досъдебното производство ясно показва, че в хипотезата на привличане на лице като обвиняем законодателят изисква значително по-голям обем на доказателствена обезпеченост на обвинението. Извършването на полицейска регистрация в тази по-късна фаза на досъдебното производство е гаранция, че лични данни по чл. 68, ал. 1 от ЗМВР се снемат от ограничен кръг лица - тези, които имат процесуално качество на обвиняем в наказателния процес.

Органи на досъдебното производство в наказателния процес са прокурорът и разследващите органи (чл. 193 от Наказателно-процесуалния кодекс - НПК). Разследващи органи според чл. 52, ал. 1, т. 2 от НПК са и служителите от МВР, назначени на длъжност „разследващ полицай“. Разследващите полицаи са в структурата на МВР, но те не действат под ръководството на министъра на вътрешните работи при извършване на разследване. Те са му подчинени само административно. Всички разследващи органи действат под ръководството и надзора на прокурора (чл. 52, ал. 3 от НПК), който непосредствено следи за законосъобразното провеждане на разследването. Тази законова уредба е в пълно съответствие с функцията на прокуратурата по чл. 127, т. 1 от Конституцията. Независимостта на разследващите полицаи е гарантирана и в разпоредбата на чл. 15 от ЗМВР, според която те извършват разследване на престъпления по реда на НПК, ръководят се от закона и от задължителните писмени указания на прокурора по разследването, а горестоящите ръководители от системата на МВР нямат право да им дават указания по разследването и да се намесват по какъвто и да е друг начин в разследването. Следователно министърът на вътрешните работи и други органи в системата на МВР като органи на изпълнителната власт не участват в дейността по разследването, съответно не я ръководят.

Извършването на наказателно разследване и извършването на действия по полицейска регистрация са различни по естество дейности, които се уреждат в различни закони - НПК и ЗМВР. Затова обстоятелството, че законово оправомощените за извършването им

органи са част от една и съща структура, не засяга самостоятелното и независимо осъществяване на техните функции.

Извършването на полицейска регистрация по чл. 68, ал. 1 от ЗМВР е правно регламентирана дейност със законово уредена процедура по упражняване компетентността на полицейските органи, която няма характеристиката на производство на административен орган и не е свързана с издаването на административен акт. Затова тя не се извършва по преценка на органите на МВР, а в рамките на повдигнато и поддържано от прокуратурата обвинение за извършено умишлено престъпление от общ характер. Регистрацията е част от мерките, които се предприемат срещу лице с процесуално качество на обвиняем. Събраните при тази регистрация лични данни нямат публичен характер. Липсата на административен характер на тази законова процедура има за правна последица неприложимостта на чл. 120 от Конституцията относно обжалваемостта на административните актове. Затова твърдението на подателя на искането за нарушаване на чл. 120 от Конституцията е неоснователно, тъй като не е относимо към разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от ЗМВР.

Когато привлеченото като обвиняем лице откаже извършване на действия по дактилоскопиране и фотографиране, съответно изземване на образци за ДНК профил, тези действия съгласно чл. 68, ал. 5 от ЗМВР се извършват принудително с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, на който е подсъдно делото за престъплението от общ характер. Това разрешение от съдия е предвиденият от законодателя съдебен контрол върху полицейската регистрация. Разрешението на съда не е формален акт, защото съдията извършва проверка за наличието на законовите условия за даване на разрешение и когато те не са налице, постановява отказ. Съдът не е законово оправомощен да извършва преценка на вида на престъплението и обществената опасност на лицето, защото повдигането на обвинение е конституционно правомощие на прокуратурата. НПК е създал задължения за прокурора да взема всички мерки за разкриването на обективната истина и във всички случаи при наличие на престъпление да внесе обвинителен акт. Това представлява негово конституционноправно задължение да следи за спазването на законността, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по

наказателните дела от общ характер. Както Конституционният съд е имал повод да отбележи в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.:

„Обяснимо съдебен контрол при съставянето на обвинителния акт не се предвижда, защото противното би означавало, че съдът се намесва в упражняването на автономната функция на прокурора да състави обвинителния акт, а като се има предвид, че прокурорът ще е страна в съдебната фаза на процеса, така би бил накърнен основният принцип за независим и безпристрастен съд.“

При положение че съдът не следва да се намесва в упражняването на автономната функция на прокурора да привлече лице за обвиняем, няма конституционна опора твърдението, че съдията от съответния първоинстанционен съд има право на такава суверенна преценка, която да навлиза по същество в събрания доказателствен материал по наказателното производство, да прави преценка за вида на престъплението и обществената опасност на лицето, привлечено като обвиняем. Досъдебната фаза на наказателния процес не е публична и материалите по разследването не могат да бъдат разгласявани без разрешение на наблюдаващия прокурор (чл. 198, ал. 1 от НПК). В противен случай има риск за успешно финализиране на разследването, за което отговорност носи прокуратурата, и може да се стигне до осуетяване разкриването на истината в досъдебното производство. Дейността на прокуратурата и следствието не може да бъде затруднявана чрез нарушаване на следствената тайна. (така според Решение № 6 от 2017 г. на Конституционния съд по к.д. № 15 от 2016 г.).

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно конституционно право, което има широко съдържание, но най-вече предполага задължение за държавата чрез законодателството и правоприлагането да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашени права пред съдебни органи или администрацията. Съдебният контрол е гаранция за пълноценно упражняване на правото на защита на гражданите, той е важно изискване и на конституционния принцип на правовата държава. „Пътят към съда трябва да е отворен – това положение е основно право и „завършващата тухла“ в сградата на правовата държава. Основно нейно изискване е всяко изпълнително-разпоредително действие поначало да

подлежи на съдебен контрол.“ (Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 за 2008 г.).

В чл. 68, ал. 5 от ЗМВР липсва препращане към нормите на НПК, но по аргумент от чл. 341 от НПК при липса на изрично предвидена норма, че тези определения на съда подлежат на обжалване, константната съдебна практика приема, че определението на съда, независимо дали с него се дава разрешение за полицейска регистрация или се отказва такава, е окончателно. Тази уредба не ограничава правото на защита по чл. 56 от Конституцията, защото конституционният текст на чл. 119, ал. 1 не поставя императив за триинстанционност на съдопроизводството. Конституционният съд счита, че са възможни и допустими изключения и в това отношение меродавни могат да бъдат съображения, които също имат значение на процесуални ценности – бързина на правораздаването, процесуална дисциплина, процесуална икономия (така според Решение № 16 от 1998 г. по к.д. № 7 от 1998 г.).

Предвиденият в чл. 68, ал. 5 от ЗМВР съдебен контрол е аналогичен на предвидения в НПК контрол по отношение на онези процесуални действия, които включват в съдържанието си принуда или ограничаване на защитени права на обвиняемия в досъдебното производство. Такива права на обвиняемия се ограничават при осъществяване на определени действия от страна на органите на досъдебното производство, насочени към събиране и проверка на доказателства. По своята същност тези действия не са мерки за процесуална принуда, а способности за събиране и проверка на доказателства - обиск (чл. 164 от НПК), претърсване и изземване (чл. 159 - чл. 163 от НПК), освидетелстване (чл. 158, ал. 3 и 4 от НПК), задържане и изземване на кореспонденция (чл. 165 от НПК). Засягането на конституционно установени права в тези случаи се извършва с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд или от първоинстанционния съд, в района на който е извършено действието, след направено искане от орган на досъдебното производство. Законодателят предвижда при неотложни случаи органите на досъдебното производство да извършат съответните действия и без предварително съдебно разрешение. Протокол за извършване на тези действия впоследствие се предлага на съда за одобрение. В тези случаи се приема, че предварителният или последващ съдебен контрол

от една съдебна инстанция не е формален и отговаря на конституционния стандарт за защита на правата на обвиняемите.

Нещо повече, в мотивите на Решение № 7 от 2016 г. по к.д. 8 за 2015 г. Конституционният съд изрично посочва, че ограничението по оспорената законова разпоредба на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация е непропорционално, не, защото законът не предвижда възможност за съдебно обжалване, което в случая се приема за съобразено с Конституцията изключение, налагащо се в защита на висши конституционни ценности, а „защото липсва всякаква възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства, включително при постановяването на оправдателна присъда или прекратяването на наказателното производство, послужило като основание за постановяването на отказа за издаване на разрешение или за неговото отнемане.“

В разпоредбата на чл. 68, ал. 6 от ЗМВР обаче законодателят предвижда уредба, представляваща корекционен механизъм - при наличието на основания, които не довеждат до осъждане на обвиненото лице, полицейската регистрация се сменя въз основа на писмена заповед на администратора на лични данни или на оправомощени от него длъжностни лица служебно или след мотивирано искане на регистрирания. Такива основания са: регистрацията е извършена в нарушение на закона; наказателното производство е прекратено с изключение на случаите по чл. 24, ал. 3 от НПК; наказателното производство е приключило с влязла в сила оправдателна присъда; лицето е освободено от наказателна отговорност и му е наложено административно наказание; лицето е починало, като в този случай искането може да се направи от неговите наследници. Това производство е уредено от законодателя като административно производство по издаване на административен акт от административен орган. Отказът за снемане на полицейската регистрация подлежи на съдебен контрол, защото законната разпоредба не предвижда необжалваемост на този административен акт. Затова няма противоречие с чл. 120 от Конституцията, а правото на защита по чл. 56 от Конституцията е гарантирано в пълен обем.

Снемането на полицейската регистрация по чл. 68, ал. 6 от ЗМВР се извършва при точно и изчерпателно определени от законодателя условия и това нормативно разрешение отчита баланса

между личните и обществените интереси. Предотвратяването и разкриването на престъпления, защитата на националната сигурност и обществения ред - цел на полицейската регистрация според чл. 27 от ЗМВР, са конституционно защитени ценности, чието опазване обуславя правомерност на обработването на лични данни на лицата, осъдени за извършване на умишлени престъпления от общ характер. Мярката се явява пропорционално средство и е допустимо от Конституцията ограничаване на правото на неприкосновеност на личния живот.

Затова действащата законова регламентация не обуславя прекомерност на накърняването на личната сфера на лицата с полицейска регистрация в сравнение с другите лица, чиито данни се обработват в други информационни фондове на МВР. В тях се обработват и лични данни на лица във връзка с провеждане на конкретно наказателно производство по реда на НПК и на проверки за наличие на данни за престъпления от общ характер. Обработването на такива лични данни обаче не е обвързано с процесуалното качество на лице като обвиняем в наказателното производство. Това определя и разликата в правилата за обработване на лични данни по раздел V от ЗМВР. В тези случаи администраторът на лични данни има правомощие да извърши преценка относно отпадането на необходимостта от обработването на лични данни от различните информационни фондове на МВР, при която в условията на оперативна самостоятелност преценява дали продължава да съществува причина за тяхното запазване.

Корекционен механизъм за полицейска регистрация по неприключило с осъдителна присъда наказателно производство представляват и предвидените основания за отговорност на прокуратурата и разследващите органи по чл. 2, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди: когато лицето бъде оправдано; когато образуваното наказателно производство бъде прекратено поради това, че деянието не е извършено от лицето или че извършеното деяние не е престъпление; когато наказателното производство е образувано, след като наказателното преследване е погасено по давност; когато деянието е амнистирано.

Оспорените разпоредби не противоречат и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото отговарят на всички изисквания, както са определени в практиката на

Конституционния съд – отговарят на изискването за правна сигурност, за яснота на нормите, за вътрешна непротиворечивост, не създават неясни и неразбираеми задължения, затрудняващи правоприлагането.

Тричленният състав на ВАС оспорва конституционносъобразността на чл. 68, ал. 1 и ал. 5 поради противоречие с чл. 4, чл. 6, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията. Конституционният съд не е ограничен от посочените в искането основания и може да извърши проверка за съответствие на оспорената законова уредба с други конституционни разпоредби (чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд - ЗКС). В обсъжданата хипотеза съответствието на оспорените законови разпоредби с посочените от подателя на искането конституционни норми следва да се обсъжда на плоскостта на допустимост на ограничаване на основни права на гражданите, а именно правото на неприкосновеност на личния живот на гражданите по чл. 32, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд е установил трайна практика относно конституционната допустимост на ограничаване на основни права на гражданите, когато е налице легитимна цел, основанието е установено в закон, в границите на предвиденото от Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) между ограничението и преследваната цел. Допустимо е ограничаването на основно право, когато се налага да бъдат защитени висши конституционни ценности.

В мотивите на Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7 за 2021 г. тази практика е резюмирана така: „ Възможността определено основно право да бъде ограничавано в името на друга конституционна ценност извежда на преден план въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание на същото. С цел да се определят границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права Конституционният съд в практиката си налага принципа на пропорционалност (съразмерност), изведен като елемент на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 20/1998 г.; Решение № 1/2002 г.; Решение № 15/2010 г.; Решение № 2/2011 г.; Решение № 14/2014 г.; Решение № 2/2015 г.; Решение № 7/2019 г. и др.). Съобразно принципа на пропорционалност ограничението следва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за

нейното постигане (Решение № 12/1997 г.; Решение № 14/2014 г.; Решение № 10/2020 г.). Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14/2014 г.)“.

В българската Конституция не е предвидена изрична уредба за защита на личните данни на гражданите като отделно основно тяхно право. Правото на защита на личните данни обаче е неразривно свързано с правото на неприкосновеност на личния живот на гражданите и на защита срещу незаконна намеса в личния и семеен живот и срещу посегателство върху честта, достойнството и доброто име по чл. 32, ал. 1 от Конституцията. В ал. 2 на чл. 32 Конституцията допуска ограничаване на това право в случаи, предвидени в закон. Правото на неприкосновеност на личния живот не е от категорията на абсолютните права. То подлежи на ограничение както според българската Конституция, така и според международните актове и правото на Европейския съюз.

Член 16 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) предвижда, че всеки има право на защита на личните му данни. Правилата за обработка на личните данни се определят съобразно посочените в правото на ЕС условия и допустими ограничения.

Разпоредбата на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) регламентира зачитане на личния и семейния живот, а намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

Разпоредбите на чл. 7 и чл. 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) прогласяват правото на зачитане на личния живот на гражданите и правото на защита на личните данни. Тези данни трябва да се обработват добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на лицето или по силата на друго легитимно основание. Допускането на ограничения на правата по хартата е

предвидено в чл. 52, т. 1 от ХОПЕС – да са предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на посочените в хартата права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими, ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

В чл. 9, т. 2, буква „а“ от Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 1981 г. за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни е предвидена възможност за дерогация на чл. 5, 6 и 8 (установяващи защита на личните данни), когато това е залегнало в правото на страната и представлява необходима мярка в интерес на защитата на националната сигурност, обществената безопасност, паричните интереси на държавата или борбата с престъпността.

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 (ОРЗД) е общ генерален регламент за защита на личните данни, който има пряко приложение в държавите членки. Този регламент не се прилага при обработване на лични 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 (чл. 2, т. 2, буква „Г“).

Директива (ЕС) 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 2008/977/ПВР на Съвета установява принципи, свързани с обработването на лични данни, които държавите членки следва да спазват при транспонирането ѝ в конкретни национални правни норми – личните данни да се обработват законосъобразно и добросъвестно; да се събират за конкретни, изрично указани и легитимни цели и да не се обработват по начин, несъвместим с тези цели; да не надхвърлят необходимото във връзка с целите, за които се

обработват; да се предприемат всички разумни мерки за гарантиране на изтриване или коригиране на неточни данни; да се съхраняват във вид, който позволява идентифицирането на субектите за период, не по-дълъг от необходимия за целите, за които се обработват; да се обработват по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни. В директивата изрично се предвижда, че тя не възпрепятства държавите членки да определят операции по обработване и процедури за обработване на лични данни за целите на наказателното преследване и опазването на обществения ред.

Всяка директива обвързва държавата членка по отношение на резултата, който следва да се постигне, като националните власти избират формите и средствата за постигане на определената цел (чл. 288, § 3 от ДФЕС). Позитивното задължение за държавата членка е чрез подходящи правни средства ефективно да въведе нормите на директивата в националния правен ред, за да осигури прилагане на целите на директивата. Негативното задължение за държавата членка е да не приема норми, които противоречат на правото на ЕС, както и да отмени съществуващите такива в националния правен ред.

Директива (ЕС) 2016/680 е изцяло въведена във вътрешното ни право с измененията на Закона за защита на личните данни - ЗЗЛД (ДВ, бр. 17 от 2019 г.). Уредбата в ЗМВР относно полицейската регистрация е в границите на допустимите от директивата ограничения на правото на защита на личните данни за целите на наказателното преследване и опазването на обществения ред.

Такъв извод може да се направи, защото според уредбата в ЗМВР:

- ограничаването на правото на защита на личните данни е установено в закон;

- ограничаването има легитимна цел - данните от полицейската регистрация се използват само за защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване на обществения ред;

- постигната е съразмерност между ограничението и преследваната цел – предвиден е съдебен контрол и е установен корекционен механизъм;

- няма алтернативно по-меко средство за постигане на конституционно значимата цел по опазване на обществения ред.

Тричленният състав на ВАС е упражнил правомощието си да сезира Конституционния съд, като не се е съобразил, че отправеното до Съда на Европейския съюз (СЕС) преюдициално запитване от Специализирания наказателен съд – 14-и състав, съдържа въпроси относно тълкуването на разпоредби от Директива 2016/680, които имат пряко отношение към оспорената законова уредба за полицейската регистрация.

Правото на Европейския съюз (ЕС) се прилага на територията на всяка една от държавите членки като самостоятелен правен ред, който е интегриран в националните им правни системи. То се състои както от първичното и производното право на ЕС, така и от общите принципи на правото на ЕС и съдебната практика на СЕС. Общите принципи на правото се извеждат от практиката на СЕС с цел да се допълни при празнота създаденото с учредителните договори първично право. Така от практиката на СЕС са формулирани някои от основополагащите за правото на ЕС принципи, като принципите на универсална приложимост, на предимството на правото на ЕС и на директния му ефект. Тези принципи допринасят за съгласуваното прилагане на правото на ЕС наред с вътрешното законодателство и за избягването на конфликт при успоредното прилагане на двете правни системи в държавата членка. Така и според Декларация № 17 към ДФЕС, която изрично прогласява, че договорите и правото на ЕС, прието въз основа на договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени в практиката на СЕС. „Поради своя особен и оригинален характер произтичащото от договора право като независим законен източник не може да бъде лишено от юридическо действие от национални правни разпоредби, както и да бъдат оформени те, без да бъде лишено от характера си на общностно право и без да бъде поставена под съмнение самата правна основа на Общността.“

Тълкувателната компетентност на СЕС е изключително важна за правото на ЕС - чрез тълкуване правото на ЕС се гарантира, че то се прилага еднакво във всички страни от ЕС. Чрез процедурата за преюдициално запитване по чл. 267 от ДФЕС СЕС се произнася по въпроса за съответствието на националното законодателство със съюзното право. Преюдициалните заключения на СЕС са задължителни за националните юрисдикции, като съдилища и по правото на ЕС.

Актът на СЕС по направеното преюдициално запитване от Специализирания наказателен съд ще има задължителна сила за ВАС, тъй като ще съдържа тълкуване на Директива 2016/680, относимо към предмета на спряното административно дело. Задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани са и решенията на Конституционния съд (чл. 14, ал. 6 от ЗКС). Те са част от действащото национално право. По конкретния казус хипотетично е възможно да възникне колизия в правоприлагането от българските юрисдикции в случай на противоречие между решението на Конституционния съд и преюдициалното заключение на СЕС.

Приетата през 2005 г. разпоредба на чл. 4, ал. 3 от Конституцията създаде конституционно основание за интегриране на съюзното право в националния ни правен ред, но без да предписва съотношението помежду им. В правната теория се приема, че предимството на съюзното право не се нуждае от специална конституционна норма.

В няколко решения Конституционният съд е изразявал своето виждане относно реда за интегриране на общностния (съюзния) правен ред в националния ред и характера на отношенията между тях (Решение № 3 от 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г.; Решение № 3 от 2012 г. по к.д. № 12 от 2011 г.; Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22 от 2013 г.; Решение № 7 от 2018 г. по к.д. № 7 от 2017 г.), в които безусловно отбелязва предимството на съюзното право пред националното ни право при противоречие между тях.

Конституционният съд няма компетентност по чл. 149, ал. 1 от Конституцията да се произнася за съответствие на законите със съюзното право. При упражняване на конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2 за установяване съответствие на законите с Конституцията обаче Конституционният съд може да съобразява относимата уредба на правото на ЕС, отчитайки както релевантната практика на СЕС, така и предвидената в чл. 4, т. 2 от Договора за Европейския съюз допустимост на национална конституционна идентичност (ЕС зачита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност).

С оглед на изложеното Министерският съвет изразява следното становище:

- оспорените разпоредби на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, предл. второ от Закона за Министерството на вътрешните работи са съобразени с правото на ЕС, което дава възможност на държавите членки при определени условия да установят ограничения в националното си законодателство относно защитата на лични данни за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления;

- искането на тричленния състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, предл. второ от Закона за Министерството на вътрешните работи е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)