



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 487 ДА
Дата 10.11.2021 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № 812100-17154....., екз. № 2

09.11.....2021 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Бойко Рашков - министър на вътрешните работи
по конституционно дело № 15 от 2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ, УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 05.10.2021 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 15 от 2021 г., образувано по искане на тричленен състав на четвърто отделение на Върховния административен съд (ВАС) 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 на ВАС се релевират основания за противоконституционност на нормите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изр. второ от ЗМВР поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, изр. първо и ал. 2, пр. 2 и 3, чл. 6, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от основния закон.

Оспорените разпоредби регламентират полицейската регистрация, която в чл. 68, ал. 2 от ЗМВР е дефинирана като специфична дейност, представляваща „вид обработване на лични данни“ за конкретна категория лица (привлечени като обвиняеми за извършено умишлено престъпление от общ характер). Предвид на това, оценката на законовата регламентация, предмет на искането на ВАС, следва да бъде направена в светлината на приложимите правни актове от законодателството на Европейския съюз (ЕС).

В тази насока, както е отбелязано и в определението по допустимост, постановено от Конституционния съд, следва да се отчита дело С-205/21, (Министерство на вътрешните работи, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“) , образувано по преюдициално запитване на Специализирания наказателен съд, по което част от въпросите (относно кръга подлежащи на полицейска регистрация лица и реда за извършването ѝ без тяхното съгласие) съвпадат с повдигнатите от ВАС основания за противоконституционност на законовата уредба. В искането на ВАС не е взето предвид това обстоятелство, както и не е изследван въпроса за значимостта на тълкуването от Съда на ЕС на правните актове на Съюза в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси или произнасянето му по действителността и тълкуването на мерките по прилагането на такива актове за правилното решаване на делото.

Спирането на производството пред национален съд до постановяването на решение от Съда на ЕС е процесуален способ, който цели да не се накърни полезния ефект от тълкувателната дейност, предназначена да осигури еднаквото и непротиворечиво прилагане на правото на ЕС.

С протоколно решение по т. 21 от Протокол № 43 от заседанието на Министерския съвет 12. 08. 2021 г. е одобрена позиция и е дадено съгласие за участие на Република България по преюдициалното дело.

Несъмнено, решението на Съда на ЕС по преюдициалното запитване ще има обвързващо действие за националните юрисдикции, в т. ч. и Конституционния съд и ще допринесе за правилното тълкуване и прилагане на правото на Съюза.

В Декларация № 21 относно защитата на личните данни в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон, се посочва, че „може да са необходими специални правила относно защитата на личните данни и свободното движение на лични данни в областите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество въз основа на член 16 от ДФЕС, поради специфичното естество на тези области.“.

Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година установява специални правила за защита 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, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване, като се отчита специфичният характер на тези дейности.

Полицейската регистрация се извършва на основание и във връзка с привличането на лице като обвиняем за извършено умишлено престъпление от общ характер и съставлява практика, подчинена на целите и задачите на борбата срещу престъпността. Поради това, събраните данни за полицейската регистрация се използват единствено за дейностите по защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване обществения ред - чл. 27 от ЗМВР.

Директива (ЕС) 2016/680 в съображение 29 определя, че личните данни следва да се събират за конкретни, изрично указани и легитимни цели, попадащи в обхвата ѝ и не следва да се обработват за цели, несъвместими с целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване.

В чл. 68 от ЗМВР българският законодател е приел, че такива конкретни и легитимни цели са свързани с борбата срещу престъпността, като полицейската регистрация обхваща обвиняемите за извършване на умишлени престъпления от общ характер, т. е. такива, по които заради степента на обществена опасност, обвинението се повдига и поддържа от прокурора.

Уредбата на полицейската регистрация сочи, че тя не може да бъде извършена по преценка на органите на МВР, а само в рамките на започнало от прокуратурата наказателно преследване за извършено умишлено престъпление. Привличането на лицата като обвиняеми за извършено престъпление от общ характер е действие, което се извършва под ръководството и надзора на прокуратурата - чл. 219 НПК. Съгласно чл. 219, ал. 1 от НПК когато се съберат достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер и не са налице някои от основанията за прекратяване на наказателното производство, разследващият орган докладва на прокурора и привлича лицето като обвиняем със съставяне на съответно постановление или с протокола за първото действие по разследването.

Необходимо е да се отбележи, че в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в съответствие с ДФЕС са приложими механизмите на взаимно признаване на съдебни актове и сближаване на законодателствата в конкретни области, като успоредно с това са зачетени традициите и автономността на държавите членки по отношение наказателноправната политика. Липсата на хомогенност в това отношение, може да бъде открита и в практиките на държавите членки, свързана със събирането, съхранението и използването на биометрични и генетични данни в полицейските регистри.¹

Същевременно държавите членки биват „насърчавани“ във все по-голяма степен да обработват и обменят чрез широкомащабните информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие, дактилоскопични данни и ДНК профили на лица с цел да се подобри управлението на външните граници, да се допринесе за предотвратяването на незаконната имиграция и за борбата с нея, както и да се постигне висока степен на сигурност в пространството на свобода, сигурност и правосъдие на Съюза, включително чрез поддържането на обществената сигурност и обществения ред и гарантирането на сигурността на териториите на държавите членки.² Извличането и обработката на такива данни се подчиняват на принципите на необходимост и пропорционалност и спазване уредените от Хартата на ЕС основни права.

¹ Kristina Reed, Dr. Denise Syndercombe-Court

A comparative audit of legislative frameworks within the EU for the collection retention and use of forensic DNA profiles
Kings College London 2014, updated 2016.

² Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, съображения 25-27

Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането, съображение 20.

Регламент (ЕС) 2019/817 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на границите и визите, съображение 30

Регламент (ЕС) 2019/817 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на границите и визите урежда нови операции за обработване на биометрични данни, с които се цели правилно установяване на самоличността на засегнатите лица. В съображение 40 регламентът определя за допустима такава „намеса в основните права на тези лица, защитени от членове 7 и 8 от Хартата на основните права на ЕС“, когато е обоснована от целите за ефективното управление на границите на Съюза, вътрешната сигурност и ефективното изпълнение на политиките на Съюза в областта на убежището и визите.

Член 20 от Регламент (ЕС) 2019/817 допуска правомощие на полицейските органи да снемат пръстови отпечатаци чрез използване на директно сканиращи устройства, когато не са в състояние да установят самоличността на дадено лице поради липса на документ за пътуване или друг достоверен документ, или когато са налице съмнения относно данните за самоличност, предоставени от това лице, или относно автентичността на документа за пътуване или самоличността на неговия притежател, или когато лицето не е в състояние или отказва да сътрудничи.

По отношение реда за извършване на полицейска регистрация, от ВАС са наведени доводи за противоречие с нормите на чл. 4, ал. 1 и 2, както и чл. 6, ал. 1 от основния закон, прокламиращи принципите на правовата държава, зачитането на човешкото достойнство, свободата и правата на личността. Тези ценности са защитени и признати и в Хартата за основните права на ЕС, като според чл. 52 от нея, всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност, ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

Директива (ЕС) 2016/680 в съображение 35 определя, че за да бъде законосъобразно, обработването на лични данни следва да бъде необходимо за изпълнението на задача в обществен интерес от компетентен орган въз основа на правото на Съюза или на държава членка 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.

В същото съображение се подчертава, че „изпълнението на задачите по предотвратяване, разследване, разкриване или наказателно преследване на престъпления, институционално възложено със закон на компетентните органи, им позволява да изискват или нареждат на физическите лица да се съобразяват с направените искания. В този случай съгласието на субекта на данните съгласно определението в Регламент (ЕС) 2016/679 не следва да предоставя правно основание за обработването на личните данни от компетентните органи. Когато от субекта на данните се изисква да се съобрази с правно задължение, субектът на данните не разполага с истински и свободен избор, така че реакцията на субекта на данните не би могла да се счита за свободно изразяване на неговите желания. Това не следва да възпрепятства държавите членки да предвидят в националното си право, че субектът на данните може да даде съгласието си за обработване на неговите лични данни за целите на настоящата директива, като например данни от ДНК тестове в рамките на наказателни разследвания или наблюдение на местоположението на субекта на данни посредством електронен уред при изпълнението на наказания.“

Независимо, че съгласието на субекта на данните съгласно Директива (ЕС) 2016/680 не е условие за обработването на специалните категории данни, в ЗМВР - чл. 68, ал. 4 е въведено

принципното положение за наличие на такова съгласие при действията по дактилоскопиране и фотографирание, както и при изнемване на образци за ДНК профил на лицата.

В Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (съображение 29) определя, че упражняването на правото на лицата да не се самоуличават не следва да възпрепятства компетентните органи при събирането на доказателства, които могат да бъдат получени по законосъобразен начин от заподозрения или обвиняемия чрез използване на законови правомощия за процесуална принуда, които съществуват независимо от волята на заподозрения или обвиняемия, като материали, получени въз основа на заповед, материали, по отношение на които има законово задължение да бъдат задържани и предадени при поискване, проби от дъха, кръвта и урината, както и телесни тъкани с цел извършване на ДНК - тестове.

Съгласно националната правна уредба - чл. 68, ал. 5, изречение второ от ЗМВР, при отказ на лицето да съдейства и когато възпрепятства полицейските органи, действията по дактилоскопиране, фотографирание и изнемване на образци за ДНК профил се извършват принудително с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, на който е подсъдно делото за престъплението от общ характер, за което лицето е привлечено като обвиняем.

Регистрацията по чл. 68 от ЗМВР е вид правомерно обработване на специфични лични данни с цел използването им за предотвратяване и разкриване на престъпления. Тези цели са особено значими с оглед защитата на обществения ред и на националната сигурност, поради което и обработката на личните данни е задължение, което бива наложено на субекта на данните.

Принудителното извършване на действията по полицейска регистрация на лицата, се извършва след санкцията на съда. Затова не може да бъде споделено виждането, че в тези случаи отсъства контрол от страна на независима институция. Нормата на чл. 68 от ЗМВР не предпоставя формализъм и не ограничава преценката на съда относно основателността на искането, събраните доказателства и съставомерността на обвинението, за което лицето е привлечено. В производствата по разрешаване на полицейска регистрация, съдът не следва да действа само като „регистратор на направените искания“.³

При извършване на полицейска регистрация компетентният наказателен съд осъществява косвен контрол на актовете в досъдебното производство и пряк контрол на произтичащите от това актове и действия в производството по регистрация на лица от полицейските органи.⁴

Съответният първоинстанционен съд, на който е подсъдно делото за престъплението от общ характер, не само разполага с възможността, но е длъжен да изиска и оцени доказателствата, послужили като основание за привлечането на лицето в качеството му на обвиняем.⁵ В Директива (ЕС) 2016/343 (съображение 16) специално се подчертава, че не е

³ Определение на СРС, 112-и състав по н.ч.д.№10051/2020 г.

⁴ „Полицейска регистрация на лица“, Антон Желев

⁵ Решение на Съда на ЕС (първи състав) от 19 септември 2018 г. по Дело С-310/18 PPU, съображение 44

налице засягане на презумпцията за невиновност при предварителните решения от процесуално естество, които са взети от съдебни или други компетентни органи и се основават на подозрения или елементи на уличаващи доказателства, като например решения за предварително задържане, при условие че тези решения не представят заподозрения или обвиняемия като виновен. Преди да бъде взето предварително решение от процесуално естество, компетентният орган трябва първо да се увери, че съществуват достатъчно елементи на уличаващи доказателства срещу заподозрения или обвиняемия, за да бъде обосновано съответното решение, а решението би могло да съдържа позоваване на тези елементи.

По отношение изложените от ВАС твърдения за противоречие на оспорените разпоредби от ЗМВР с установеното от Конституцията право на защита следва да се посочи, че е необходимо да се направи разграничение между дейностите по обработване на лични данни за целите на полицейската регистрация и гарантиране правата на лицата в наказателния процес.

В съображение 26 Директива (ЕС) 2018/680 определя, че принципът на добросъвестно обработване, във връзка със защитата на данните, е различно понятие от правото на справедлив съдебен процес, както е предвидено в член 47 от Хартата и в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Извършването на полицейска регистрация на лицата не засяга презумпцията за невиновност, приложима спрямо обвиняемите до доказване на вината им в съответствие със закона. Нещо повече, в редица случаи данните от такава регистрация могат да имат за последица „оневиняване“ на обвиняемия.⁶ От друга страна, с действията по полицейска регистрация не се накърняват правата и законните интереси на обвиненото в престъпление лице, нито гаранциите за справедлив наказателен процес, установени чрез система от принципи и правила като: самостоятелност и независимост на съдебната власт, подчинеността ѝ само на закона, публичността на съдебния процес, участието на защитник, презумпцията за невинност, императивът всеки обвинен в престъпление да бъде предаден на съдебната власт в законово определения срок и др.

По отношение на обработването на лични данни, специфичните изисквания за осигуряване на ефективни правни средства за защита на субектите на данни, чиито лични данни се обработват съгласно Директива (ЕС) 2016/680, се съдържат в глава VIII от директивата, озаглавена „Средства за правна защита, отговорност за причинени вреди и наказания“.

По-конкретно, член 52 от Директива (ЕС) 2016/680 урежда правото на подаване на жалба до надзорен орган. По силата на тази разпоредба държавите членки следва да предвидят, че всеки субект на данни има право да подаде жалба до един надзорен орган, ако субектът на данни счита, че отнасящото се до него обработване на лични данни нарушава разпоредбите, приети съгласно директивата.

Член 53 от Директива (ЕС) 2016/680 регламентира, че държавите членки предвиждат правото на всяко физическо или юридическо лице на ефективна съдебна защита срещу правно обвързващо решение на надзорен орган, което го засяга.

Изискванията на Директива (ЕС) 2016/680 са въведени в националното законодателство със Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) - глава осма.

В съответствие с член 38 и член 38б от ЗЗЛД при нарушаване на правата му по Регламент (ЕС) 2016/679 и по този закон (ЗЗЛД) субектът на данни има право да сезира компетентния

⁶ X. v the Netherlands (1978) ECHR (D.R.15) p.5

надзорен орган - Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) или Инспектората към Висшия съдебен съвет - в срок 6 месеца от узнаване на нарушението, но не по-късно от две години от извършването му. Решението на компетентния надзорен орган подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в 14-дневен срок от получаването му.

Член 54 от Директива (ЕС) 2016/680 урежда правото на ефективна съдебна защита срещу администратор или обработващ лични данни. Посочената разпоредба изисква, без да се засягат наличните средства за административна или извънсъдебна защита, включително правото да се подаде жалба до надзорен орган съгласно член 52, държавите членки да предвидят правото на субектите на данни на ефективна съдебна защита, ако считат, че правата им, установени в разпоредби, приети съгласно настоящата директива, са нарушени вследствие на обработването на личните им данни при неспазване на посочените разпоредби.

В тази връзка член 39, алинея 1 от ЗЗЛД постановява, че при нарушаване на правата му по този закон субектът на данни може да обжалва действия и актове на администратора и на обработващия лични данни пред съда, отново по реда на АПК. В производството пред съда субектът на данни може да иска обезщетение за претърпените от него вреди вследствие на неправомерно обработване на лични данни от страна на администратора или на обработващия лични данни.

Гаранции за правата на засегнатите лица са и регламентирани в чл. 68, ал. 6 от ЗМВР основания за заличаването на полицейската регистрация - служебно или след писмено мотивирано искане на регистрирания или наследниците му, когато: регистрацията е извършена в нарушение на закона; наказателното производство е прекратено с изключение на случаите по чл. 24, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс; наказателното производство е приключило с влязла в сила оправдателна присъда; лицето е освободено от наказателна отговорност и му е наложено административно наказание или лицето е починало.

Както беше отбелязано, полицейската регистрация по член 68 от ЗМВР по същество представлява обработване на лични данни от компетентни органи за правоприлагащи цели и следователно попада в обхвата на глава осма от ЗЗЛД, с която в националното законодателство са въведени изискванията на Директива (ЕС) 2016/680. Следователно, при нарушаване на правата по глава осма от ЗЗЛД, съответно на изискванията по Директива (ЕС) 2016/680, засегнатите лица, чиито данни се обработват на основание член 68 от ЗМВР, могат да се ползват от ефективни правни средства за защита пред съд по реда на член 39 от ЗЗЛД, както се изисква от член 47 от Хартата на основните права на ЕС.

Предвид на гореизложеното, считам за неоснователно искането на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изр. второ от ЗМВР поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, изр. първо и ал. 2, пр. 2 и 3, чл. 6, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от основния закон.

МИНИСТЪР:

Бойко Рашков

Изготвил:
Главен юрисконсулт в отдел НДПЕС - ДПНД:
Нина Чимова
.....2021 г.

Съгласувано:
Началник на отдел НДПЕС - ДПНД
Петър Тошков
.....2021 г.

Съгласувано:
Директор на ДПНД
Лилия Бочева
.....2021 г.

Съгласувано:
Заместник - министър на
вътрешните работи
Таня Райчева
.....2021 г.

Отп. в 1 екз.
Екз. № 1 - адресата

ПНД-01
(985)