



СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ

София 1000, ул. Пиротска 7, ет.5, тел 0879686841
e.mail: office@judgesbg.org

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България

по к.д. № 15/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме на Вашето внимание становище на Съюза на съдиите в България по к.д. № 15/2021 г. относно искането 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, обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. доп., бр. 20 от 9.03.2021 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето; на чл. 6, ал. 1; на чл. 56 и на чл. 120 от Конституцията на Република България.

Съюзът на съдиите в България застъпва разбирането, че оспорените разпоредби не противоречат на Конституцията на Република България.

1. Полицейската регистрация е необходима за осигуряване на ефективна борба с престъпността и за разкриване на престъпленията. Тя е дейност, която е насочена към създаване на систематизирана база от идентификационни данни на заподозрени в извършване на престъпления лица (при актуалната правна уредба – на привлечени като обвиняеми лица), които биха могли да осигурят както разкриването на извършителите на престъпления, така и предотвратяване на бъдещи престъпления и разкриването на останали неразкрити престъпления.

2. Полицейската регистрация на лица, привлечени като обвиняеми за извършено умишлено престъпление от общ характер, е правно регламентирана дейност, като в чл. 68, ал. 1 и сл. от ЗМВР подробно са уредени предпоставките, при чието наличие съответните държавни органи я извършват, видовете полицейска регистрация и начинът ѝ на извършване при съгласие или при отказ на обвиняемото лице, редът за заличаване на полицейската регистрация. В този смисъл и посочената законодателна уредба не се явява противоречаща на чл. 4, ал. 1, предложение първо от Конституцията.

3. Законовата уредба на полицейската регистрация не е несъвместима и с разпоредбите на чл. 4, ал. 2, предложения второ и трето и чл. 6, ал. 1 от Конституцията. Наличието на достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер, като изискуема от НПК предпоставка за привличане на определено лице като обвиняем, представлява достатъчно основание и за извършване на полицейска регистрация. В това отношение не би могло да се презумира целяна от органите на досъдебното производство злоупотреба. Налице са и достатъчни гаранции срещу такава злоупотреба - без съгласие и предварително съдебно разрешение се извършва регистрация, изразяваща се само в събиране на лични данни, съдържащи се в документите за самоличност, а при регистрация, изразяваща се в събиране на биометрични данни чрез фотографиране, снемане на дактилоскопни отпечатьци и ДНК образци, е предвиден съдебен контрол.

4. Лишени от основание са съжденията, че е недопустимо и привличането на лицето към обвиняем, и регистрацията да се извършват от органи на МВР. Привличането като обвиняем може да се извърши и от следователи, а когато е извършено от разследващ полицай, последният действа само след съгласуване на привличането с наблюдаващия прокурор, разполагащ с компетентността по чл. 127, т. 3 от Конституцията. В този случай разследващият полицай действа като орган на наказателното производство и обстоятелството, че регистрацията се извършва от полицейски органи, не означава, че след като и привличащият, и извършващият регистрацията са "служители от една структура", е налице опасност от злоупотреба. Именно МВР е мястото за създаване и съхранение на данните от извършените полицейски регистрации, тъй като на органите на МВР е възложено да разкриват престъпления като функция от правомощията на изпълнителната власт по осигуряване на обществения ред по аргумент от чл. 105, ал. 2 от Конституцията правомощия

5. Фотографирането, снемането на дактилоскопни отпечатьци или ДНК образци от лицето е форма на намеса в правото по чл. 8 на неприкосновеност на личния живот, което изисква принципна възможност за достъп до независим съд, който да определи съразмерността и разумността на мярката в светлината на съответните принципи на чл. 8 ЕКПЧ. В практиката на ЕСПЧ по чл. 8 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи трайно се приема, че намесата на държавата в личния живот на гражданите ще се счита за „необходима в едно демократично общество“, ако има законна цел, ако отговаря на „належаща обществена нужда“ и ако е пропорционална на преследваната законна цел. В решението *Гуцанови срещу България* от 15 октомври 2013 г., Съдът припомня, че в съответствие с постоянната му съдебна практика думите „предвидена от закона“ предполага, че намесата в гарантираните от чл. 8 права следва да почива на вътрешна законова основа, че въпросното законодателство трябва да бъде достатъчно достъпно и предвидимо, както и да отговаря на принципа за върховенство на правото. Принципът на върховенство на правото изисква от вътрешното законодателство да предоставя адекватни и достатъчни гаранции срещу произвол.¹

6. Полицейската регистрация, сама по себе си, засяга правата на личността, но са предвидени правни средства за защита, противно на твърдяното в искането. Засегнатото лице би могло да иска снемане на полицейската регистрация пред администратора на лични данни по реда на чл. 68, ал. 6 от ЗМВР не само в случаите, когато нуждата от регистрацията е отпаднала (т.2, т.3, т.4 и т.6), но и включително на твърдяни основания, че регистрацията е извършена в нарушение на закона (т.1), включително и в рамките на провежданото досъдебно или съдебно производство. В съответствие с общата клауза за обжалваемост на административните актове, прогласена в чл.120, ал.2 от Конституцията, отказът да се снее

¹ Решение *Гуцанови срещу България*, § 218 и § 220 и цитираното там Решение от 15 февруари 2011 г. *Хейно срещу Финландия*, § 40

полицейска регистрация, извършена в нарушение на закона, подлежи на двуинстанционен съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

7. Съдебното производство по чл.68, ал.5 от ЗМВР не е проявление на съдебния контрол в досъдебното производство на наказателния процес, който е регламентиран в НПК - чл. 64-65 от НПК, чл. 146, ал. 3 от НПК, чл. 161 от НПК и др. Въпреки че формулирането на разпоредбата на чл. 68, ал. 5 от ЗМВР наподобява съдебния контрол по НПК, в случая не се проверява процесуалната дейност на разследващите органи във връзка с пропорционалната и законна намеса в основните права на обвиняеми лица. Същевременно производството не може да се определи и като форма на контрол върху действията на административен орган, т.е като част от административното правосъдие. Разглежданото производство е особен вид съдебен контрол върху дейността на полицията като разследващ орган, което има отношение към наказателния процес, но не е пряко обвързано с реализирането на неговите задачи. Предвидена е компетентност на първоинстанционния съд, на който е подсъдно престъплението от общ характер, като съдебният контрол е възложен на съда, който може да се произнася за обосноваването на предположение за това престъпление, а впоследствие по въпросите по същество – за деянието, авторството му и вината. Това е единственият индикатор в чл. 68, ал. 5 от ЗМВР за естеството на съдебния контрол и той го обвързва с правилата на наказателния процес. Липсва обаче както препращане към процесуалните правомощия на съда по НПК, така и към общите принципи по АПК, където в чл.6 е прогласен принципът за съразмерност и пропорционалност. Това е пропуск в закона, който следва да бъде преодолян чрез допълване на оспорената разпоредба, а не чрез отмяната ѝ.

8. Производството по чл. 68, ал. 5, изр. 2 от ЗМВР предоставя минималните гаранции за защита на личната неприкосновеност. При липса на съгласие от лицето за неговото фотографиране, снемането на дактилоскопни отпечатащи или ДНК образци е предвидено съдебно разрешение, което е в съответствие с конституционните изисквания за съдебен контрол при такова засягане. Действително, единствената предпоставка за извършване на полицейската регистрация, която е посочена в оспорената норма на чл. 68, ал. 5, изр. 2 от ЗМВР е наличието на привличане на лицето като обвиняем за престъпление от общ характер. В цитираната разпоредба няма поставено изискване на съда да се предоставя делото в цялост с цялата доказателствена съвкупност до този момент, но няма и пречка съдът да го изиска - въпрос на преценката и на практиката на съда е върху какви материали ще формира вътрешното си убеждение и ще се произнесе. В рамките на проверката по чл. 68, ал. 5, изр. 2 от ЗМВР съдът е компетентен както да прецени наличието на формалните предпоставки за извършване на полицейска регистрация на съответното привлечено като обвиняемо лице, така и наличието на достатъчно доказателства за виновността му, както и пропорционалността на искания вид на полицейска регистрация, съобразно характера на престъплението, за което лицето е привлечено и необходимите за съхранение лични данни за разкриване на такива престъпления. Разпоредбата на чл.11, ал.4 от Наредбата за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация контретизира, че производството пред съда започва по мотивирано искане от полицейския орган, но това не ограничава съда в неговата преценка и не може да обоснове извод за формално провеждане на производството. Възможно е действащата редакция на закона да създаде противоречива съдебна практика, но това не е основание за обявяване на нормата за противоконституционна. За да се гарантират по-ефективен контрол на съда по чл. 68, ал. 5, изр. 2 от ЗМВР и еднаквото и равно третиране на гражданите, е препоръчително да бъде развита детайлна процесуална уредба на предмета на съдебния контрол и неговите цели.

9. Системата на българското процесуално право не предвижда никаква форма на съдебен контрол върху суверенното правомощия на разследващите органи – прокурора и разследващите полицаи, да привличат към наказателна отговорност за престъпления от общ характер. Поради това необходимостта от детайлно регламентиран съдебен контрол върху

произволното засягане на неприкосновеността на личността чрез неоснователна полицейска регистрация, е наложителна. Препоръчително е законодателят изрично да уреди правомощие на съда да извърши преценка дали е налице обосновано предположение за извършеното умишлено престъпление от общ характер, за неговото авторство и съпричастност на лицето, за което се иска принудителна полицейска регистрация. Законоустановеният и предсказуем съдебен контрол би се постигнал чрез допълнителна законова регламентация, а не чрез отмяна на съществуващата разпоредба.

10. Производството по чл. 68, ал. 5, изр. 2 от ЗМВР се провежда в закрито съдебно заседание и в този смисъл прякото участие на обвиняемото лице в това производство се явява несъвместимо с него. Предпоставка за провеждането на това производство е заявен отказ на обвиняемия да бъде фотографиран, да му бъдат взети дактилоскопни отпечатъци или образци от ДНК профил, поради което и самото действие на засегнатото лице се явява основание за провеждане на съдебното производство. В рамките на това производство съдът е оправомощен да прецени дали е необходимо засягане на личната неприкосновеност на обвиняемия чрез съответните действия на полицейска регистрация и без да се предвижда възможност за лично участие на засегнатото лице, както и за институционален контрол върху съответния съдебен акт. Използваният в Конституцията стандарт за съдебен контрол при засягане на различни аспекти от неприкосновеността на личността и на нейни основни свободи, съответно в разпоредбите на чл. 33, ал. 2; чл. 34, ал. 2; чл. 40, ал. 2 не изисква това.

11. Оспорената като противоконституционна законодателна уредба съдържа и гаранции, че при липса на необходимост от продължаване на регистрацията (прекратено наказателно производство, постановена оправдателна присъда, смърт), засегнатото лице или негов наследник може да поиска снемане на регистрацията. Наредбата за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация, приета по силата на законовата делегация на чл.68, ал.7 от ЗМВР, определя министъра на вътрешните работи в качеството му на администратор на лични данни за компетентен орган по снемане на регистрацията. Отказът за снемане на регистрацията, обективиран в писмена заповед на министъра на вътрешните работи или в изпълнено от него лице (чл.21, ал.1 от Наредбата за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация) подлежи на обжалване като индивидуален административен акт на двуйнституционален съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Въпреки че Наредбата за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация не съдържа изрични указания за обжалване на отказа, то допустимостта на съдебния контрол следва от общата клауза на чл.120, ал.2 от Конституцията за обжалваемост на административните актове. Правото на защита на засегнатото лице е гарантирано и тогава, когато компетентният орган не се произнася в срок по искането за снемане на полицейската регистрация, тъй като в този случай е приложима фикцията на чл.58 от АПК, приравняваща произнасянето в срок на мълчалив отказ да се издаде административния акт и допускаща оспорването на мълчаливия отказ по същите правила като изричния отказ по реда на АПК.

12. Извън пределите на проверката за конституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, предложение второ от ЗМВР се явяват въпросите за съответствието на тези разпоредби с правото на ЕС за защита на личните данни. Защитата на личните данни не е сред предвидените в Конституцията основни права, нито е държавна дейност, за която да са установени изисквания на конституционно ниво. Компетентността за тълкуване на общностното право е на Съда на ЕС, поради което и съмненията за съответствието на националното законодателство със съответните разпоредби на правото на ЕС следва да бъдат отстранени по реда на отпращане на преюдициално запитване.

13. Извън пределите на проверката за конституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, предложение второ от ЗМВР стои и въпросът за физическото заличаване на данните от информационните масиви на МВР. Това са последващи фактически действия или бездействия в изпълнение на индивидуалния административен акт за снемане на

полицейската регистрация и защитата срещу такива действия или бездействия е в специалните производства по реда на АПК.

Заклучение:

В редица свои решения Конституционният съд тълкува понятието „правна сигурност“, като изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, достъпни, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимно свързани.² Правната уредба следва да е ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива.³ Изхождайки от това разбиране, още в Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г. Конституционният съд е приел, че създаването на противоречиви, взаимно изключващи се и лишени от логика и смисъл законови норми е нарушение на принципа на правовата държава, заложен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд утвърждава последователно този извод и в своята по-нова практика.⁴

Оспорените разпоредби не са лишени от логика и смисъл, нито са противоречиви или взаимно изключващи се. Те се нуждаят от допълнително прецизиране, за да стане съдебният контрол по-ефективен и предсказуем, но това не ги прави противоречиви на Конституцията на Република България.

Поради изложеното предлагаме да отхвърлите 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 Министерство на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., поел. доп., бр. 20 от 9.03.2021 г.) (ЗМВР) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето; на чл. 6, ал. 1; на чл. 56 и на чл. 120 от Конституцията на Република България.

09.11.2021г

Татяна Жилова, председател на

Съюза на съдиите в България

² Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 12 от 2003 г. по к. д. № 3/2003 г., Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г., Решение № 4 от 2013 г. по к. д. № 11/2013 г., Решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9/2013 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г., Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение 3 от 2016 г. по к. д. № 6/2015 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9/2018 г., Решение № 5 от 2019 г. по к. д. № 12/2018 г.

³ Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 1 от 2018 г. по к. д. № 3/2017 г.

⁴ Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г., Решение № 7 от 2011 г. по к. д. № 21/2010 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Решение № 13 от 2012 г. по к. д. № 6/2012 г., Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г., Решение № 2 от 2014 г. по к. д. № 3/2013 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 1 от 2018 г. по к. д. № 3/2017 г.