



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Иzx. № 1169

Дата: 15.11.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 15/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение от 5 октомври 2021 г. по конституционно дело № 15/2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изр. второ от Закона за

Министерството на вътрешните работи – ЗМВР (обн., ДВ, бр. 53 от 2014 г., посл. доп., ДВ, бр. 20 от 2021 г.). Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересована институция.

Висшият адвокатски съвет счита, че искането на тричленния състав на Върховния административен съд е основателно и следва да бъде подкрепено.

I. По конституционосъобразността на чл. 68, ал. 1 ЗМВР

Съгласно чл. 68, ал. 1 ЗМВР всяко лице, привлечено като обвиняем за извършено умишлено престъпление от общ характер, подлежи на задължителна полицейска регистрация. Висшият адвокатски съвет подкрепя разбирането, че полицейската регистрация се съвместява с принципа на правовата държава, когато издетите чрез нея лични данни са релевантни към предотвратяването и/или разкриването на реално съществуваща престъпна дейност, която по своята тежест сериозно засяга интересите на обществото.

Снемането на пръстови отпечатащи, фотографирането и изземването на образци за ДНК накърняват неприкосновеността на личния живот на гражданина, като представляват сериозна намеса в правото му на защита срещу посегателство на неговата чест, достойнство и добро име. Тези действия засягат основни права на гражданите, защитени както от чл. 32 на Конституцията, така и от задължителните за страната международни стандарти, предвидени в чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и в чл. 7 и чл. 8 на Хартата на основните права на Европейския съюз. Начинът за уреждане на подобна намеса като пропорционална и съвместима с Основния закон, е когато, на първо място, същата се прилага с оглед защитата от конкретна опасност, основана на факти, и на второ, когато са налице достатъчно гаранции за защита на личността на лицето, срещу което е насочена намесата.

Гаранциите за защита на правото на личен живот са свързани с неговото допустимо ограничаване само при спазване на следните условия: а) ограничението да е въведено със закон; б) да е оправдано от легитимирана от Основния закон цел; и 3) да бъде необходимо в едно демократично общество, т.е. да не е прекомерно. Полицейската регистрация на лица, привлечени като обвиняеми за извършено умишлено престъпление от общ характер по чл. 68

ЗМВР, отговаря на първите две изисквания – представлява ограничение на основни права, въведено със закон, и е насочена към постигане на легитимна цел – превенция и разкриване на възможните бъдещи престъпления в защита на правата и законните интереси на мнозинството граждани (вж. в този смисъл и Решението на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото *Sand Marper v. UK* (жалби № 30562/04 и 30566/04) от 4 декември 2008 г.).

Нормата на чл. 68, ал. 1 ЗМВР обаче не съдържа критерии, по които да се извършва тази преценка, т.е. да се установи, че намесата е необходима в едно демократично общество. Данните за полицейската регистрация се снемат при наличието на един-единствен критерий – привличане на лицето като обвиняем, без преценка на вида и тежестта на престъплението и конкретните данни за лицето, следователно без да се установи, че данните са необходими за предотвратяването и/или разкриването на реално съществуваща престъпна дейност.

Снемането на данни се извършва от полицейски органи, като най-често привличането на лицето като обвиняем също се извършва от служители на МВР – разследващи полицаи (чл. 52, ал. 1, т. 2 НПК), чрез съставяне на постановление за привличане (чл. 219, ал. 1 НПК) или чрез съставянето на протокола за първото действие по разследването (чл. 219, ал. 2 НПК).

Следователно разпоредбата на чл. 68, ал. 1 ЗМВР е противоконституционна, защото въведеното с нея ограничение на правата по чл. 32 от Конституцията е прекомерно, непропорционално и несъразмерно спрямо необходимата защита на обществения интерес в демократичното общество. Полицейската регистрация на пръстови отпечатащи, фотографско изображение и ДНК профил се прилага по отношение на лице, което в надлежно образуван наказателен процес е привлечено като обвиняем при събрани достатъчно доказателства за неговата виновност. Без обективна необходимост, неоправдано и произволно, законодателят е разширил кръга на засегнатите, включвайки всички лица, обвинени в извършване на престъпление от общ характер. Вярно е, че полицейската регистрация се сема, когато наказателното производство е приключило с оправдателна присъда, прекратяване (с изключение на хипотезата на одобрено споразумение) или освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание, но, от друга страна, осъдените са принудени доживотно да търпят накърняване на правата им по чл. 32 от Конституцията. Така рецидивистите и

извършителите на особено тежки престъпления (например актове на тероризъм, убийства, брутално насилие, организирана престъпна дейност, системни посегателства срещу собствеността и т.н.) като рисков фактор, създаващ трайна и конкретна заплаха за обществото, съвсем неоправдано се третират наравно с лицата, които са осъдени за леки престъпления, включително и на наказание пробация или глоба (например за неизпълнено задължение за издръжка).

Полицейската регистрация, освен за нуждите на разследването, се съвместява с принципа на правовата държава само когато издетите чрез нея лични данни са релевантни за предотвратяването и/или разкриването на реално съществуваща престъпна дейност, която със своите ръст и тежест трайно и сериозно засяга интересите на обществото. Поначало законодателят може да допусне събирането и съхранението на лични данни от правозащитните държавни структури при наличието на конкретна опасност от накърняване на правно гарантирани блага от най-висша степен (в този смисъл вж. Решение от 4.04.2006 г. по к. д. № 518/2002 на Федералния Конституционен съд на Федерална Република Германия, както и Решението на ЕСПЧ по делото *M. K. v. France*).

Същевременно следва да се изтъкне изрично, че както Конституционният съд посочва в своята практика, „за разлика от чл. 8 на КЗПЧОС, чл. 8 от Хартата не само разграничава правото на защита на личните данни от защитата на неприкосновеността на личния живот, но и предвижда допълнителни гаранции в пар. 2 и пар. 3 от същата разпоредба, а именно, че личните данни трябва да се обработват честно, за конкретни цели и на основата на съгласие на субекта на данни или друго легитимно основание, посочено в закон, както и че всеки има право на достъп до данните, които го засягат, и право на корекция на тези данни, като контролът за спазването на посочените правила се осъществява от независим орган на публичната власт“ (Решение № 8/15.11.2019 г., обн., ДВ, бр. 93 от 26.11.2019 г.). Този стандарт не е спазен от законодателя при приемане на оспорената норма. Възможността за снемане на данни, включително против волята на лицето, в такъв обем, за неограничен срок и същевременно единствено при извършено процесуално действие – привличане на лицето като обвиняем, прави предвидената намеса от страна на държавата непропорционална.

При съобразяване на гореизложеното следва да се подкрепи разбирането, че оспорената разпоредба на чл. 68, ал. 1 ЗМВР е в нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, защото накърнява несъразмерно основните права на гражданите по чл. 32 от Конституцията.

II. Относно конституционосъобразността на чл. 68 ал. 5, изр. второ ЗМВР

Задължителната полицейска регистрация не е поставена под контрола на независим орган, като несъгласието на лицето се преодолява по реда на оспорения чл. 68, ал. 5, изр. второ ЗМВР отново единствено при преценка на формалния критерий – качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. Необжалваемото разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд не държи сметка дали е налице обосновано предположение, че лицето е извършило престъплението, в което се обвинява, какъв е видът на престъплението и каква е обществената опасност на лицето. Не е предвиден законов механизъм за обоснована преценка на пропорционалността на мярката и за необходимостта, която обуславя подобна намеса в неприкосновеността на личната сфера на лицето. По този начин не са налице достатъчни и ефективни гаранции за защита на гражданина. На това основание Висшият адвокатски съвет счита, че се накърнява правото на защита на лицата, гарантирано в чл. 56 от Конституцията.

Принципът на правовата държава, прогласен в чл. 4 от Конституцията, съдържа като същностно начало на националния закон изискването за предвидимост на правните норми. Предвидимостта налага правните норми да бъдат формулирани така, че да позволят на засегнатите лица да предвидят до степен, обоснована според обстоятелствата, последиците, до които може да доведе едно действие по регистрация (вж. решението по делото *Wingrove срещу Обединеното кралство* (жалба № 17419/90) от 25 ноември 1996 г.). Принципът на предвидимостта, включващ изисквания за яснота и прецизност на нормативните формулировки, е довел ЕСПЧ и до категоричното разбиране, че националното право трябва да въвежда определени *процедури и гаранции*, за да отговори на стандартите, съдържащи се в понятието „предвидени в закона” по смисъла на чл. 8, § 2 от Конвенцията.

В хипотезата на оспорената разпоредба съдебният контрол е непълноценен и ограничен, което накърнява правото на защита на лицето, от което се изземват генетични и биометрични данни. Висшият адвокатски съвет подкрепя разбирането на вносителя, че разрешението е чисто формален акт, защото съдията няма право на преценка дали са налице достатъчно доказателства за привличането на лицето като обвиняем, т.е. налице ли е обосновано предположение, че е лицето е извършило престъпление. „Обоснованото предложение“ е понятие, въведено с норми на НПК, и не ангажира нито органите на МВР, извършващи действия, регламентирани в специалния ЗМВР, нито съда, осъществяващ контрол по силата на ЗМВР. Член 68, ал. 5 ЗМВР не предвижда на съдията да се предоставя не само делото, но дори и постановлението за привличане на лицето като обвиняем. Не е предвидена възможност лицето, чиито права се накърняват, да участва в производството пред съда – нито лично, нито дори като представи своите доводи и възражения. Няма и изискване гражданинът да бъде уведомен за внасянето на искане в съда за разрешение за принудителна полицейска регистрация, нито за постановеното решение.

Отделно от изложеното, за да е пропорционална една мярка на защитата на правото на личен и семеен живот по чл. 8 КЗПЧОС, засегнатите лица, чиито данни са въведени в системата за регистрация, трябва да имат осигурено от държавата право на достъп (вж. делото *Gaskin срещу Обединеното кралство* (жалба № 10454/83), решение от 7 юли 1989 г.). Това право на достъп предполага, че съществува ефективна възможност за засегнатите лица да проверят естеството на всички техни лични данни, съдържащи се в регистрационната система, да поискат те да бъдат коригирани в случай на неточност във фактите и да поискат тяхното заличаване. След като ЗМВР изобщо не предвижда такава възможност, ефикасният съдебен контрол по чл. 68, ал. 1 ЗМВР, включващ анализ на необходимостта от полицейската регистрация в съответствие с повдигнатото обвинение и наличните към момента на произнасяне доказателства, остава единствената гаранция срещу административен произвол.

За разлика например от чл. 72 НПК, където произнасянето на съда е в рамките на наказателното производство, при произнасянето по чл. 68, ал. 5 ЗМВР съдът осъществява контрол върху индивидуален административен акт, и то издаван при обвързана компетентност – наличието на повдигнато

обвинение. Така административният орган, извършващ полицейската регистрация, е напълно обвързан от волята на прокурора, повдигнал обвинението срещу определено лице.

За разлика от полицейския орган съдът не може да действа при условията на обвързана компетентност, защото това обезсмисля изцяло същността на съдебния контрол. ЕСПЧ нееднократно е посочвал, че в държави като България, където прокуратурата може безконтролно (без съдебна санкция и контрол) да повдигне обвинения на всяко лице, от тези обвинения не може да произтичат задължителни ограничения на правата и свободите на това лице, без да се даде възможност на съда да прецени предпоставките за такива ограничения.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

По изложените съображения, Висшият адвокатски съвет подкрепя искането на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изр. 2 от ЗМВР, като противоречащи на чл. 4, чл. 32 и чл. 56 от Конституцията.

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

ИНА ЛУЛЧЕВА