



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 245 Кх
Дата 15.07.20г.

Изх. № - П-113/13.07.2020

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРОФ. БОРИС ВЕЛЧЕВ

СТАНОВИЩЕ

по Конституционно дело № 4/2020 г.

от Сдружение Български хелзински
комитет, 1504 София, ул. Върбица №7, ет. 4,
представявано от Красимир Кънев

Уважаеми господин Председател,

Уважаеми Конституционни съдии,

С определение от 9 юни 2020 г. по конституционно дело № 4/2020 г. по описа на Конституционния съд (КС) е допуснато за разглеждане по същество искането на шестдесет и трима народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения (в редакцията ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.) (ЗЕС) и на свързания с тях § 51 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., последно изм., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.), като твърдят противоречия на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1, чл. 32, чл. 34, чл. 88, ал. 1, във връзка с чл. 73 от Конституцията, както и с „фундаменталния принцип на публичността

в парламентарното управление“, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията. С горещитираното определение от 9 юни 2020 г. и на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС, Български хелзински комитет беше поканен да даде становище по направеното искане, което предоставяме в посочения срок.

В искането се поддържа, че ограниченията, които оспорваните разпоредби въвеждат по отношение на правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, позволяващи незабавен достъп до данни от комуникационен трафик по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС на изключително широк кръг лица, за сравнително дълъг - половингодишен период от време, който при това не е ограничен за времето на извънредното положение, при липса на истински ефективен съдебен контрол, се явяват несъразмерни (непропорционални) на преследваната цел. Твърди се също, че законодателното решение, по силата на което достъпът до такива чувствителни данни ще се извършва без предварителен съдебен контрол, „възпрепятства осъществяването на казуистична преценка на необходимия баланс, разбран като дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между права.“ Според вносителите при приемане на оспорените разпоредби не са спазени правилата на законодателния процес, което нарушава „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление“, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

След като се запознахме с искането, в отговор на отправената към нас покана, предоставяме настоящото:

1. Възприемаме твърденията, изложени в т. 1 от внесеното искане, като намираме, че действително оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и са приети в разрез с конституционно установения законодателен процес. Доколкото уредбата на последния позволява дадени текстове да бъдат обсъдени и приети еднократно в пленарна зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта, недопустимо е да се пренебрегва основен принцип на парламентарното право – такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене само ако имат пряка връзка с принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене. Видно е, че подобна връзка при атакуваните с искането разпоредби липсва.
2. Намираме за недопустимо със закон с ограничено по време действие да се произвеждат законодателни промени в разпоредбите на други нормативни актове като

Закона за електронните съобщения, които промени ще продължат да се прилагат и след изтичане на периода, в който действа Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.

3. Поддържаме изложеното касателно наличието на необходимост от преразглеждане на разбирането, че „преценката дали предложените между първо и второ четене промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене, е единствено на Народното събрание в пределите на чл. 84, ал. 2 ПОДНС“, възприето с Решение № 1 от 04.02.2020 г. по к.д. № 17/2018 г. Правилно вносителите сочат, че по този начин на практика се достига до положение, при което парламентарното мнозинство самостоятелно решава кои промени да бъдат разглеждани на две и кои – само на едно четене.

4. Както посочихме по-горе, чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения (в редакцията ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.) (ЗЕС) и на свързания с тях § 51 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение противоречат и на принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този принцип изисква всички действия на законодателната власт да са подчинени и съобразени както с Конституцията, така и с останалите действащи закони, като в този смисъл е и практиката на Конституционния съд. Безспорно ПОДНС е нормативен акт с ранг на закон (така Решение № 7 от 2010 г. на КС). Приемането на правни норми от Народното събрание в разрез с установената процедура, предвидена в ПОДНС, влече след себе си нарушение на Конституцията. Съгласяваме се с изложеното в искането, че тези действия „поставя[т] под съмнение идеята за върховенството на правото (...) и противоречи на принципа на правовата държава с оглед формалния му аспект като принцип на законността“. Присъединяваме се и към твърдението за нарушение на принципа на публичността в парламентарното управление, така както се извежда от разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

5. С атакуваните разпоредби се нарушават и гарантираните права на гражданите с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията, като нормите допускат непропорционална намеса в правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения. Тези права са гарантирани и с чл. 8, ал. 2 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, като съгласно тази разпоредба намесата

на държавата в правото на зачитане на личния и семейния живот на лицето, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществена сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици и престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Правилно вносителите на искането се позовават и на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации. С оспорената разпоредба на чл. 251 б, ал. 2, изречение трето, чрез препращането към чл. 61 от Закона за здравето, се разширява значително обхватът на лицата, чиито данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 следва да се съхраняват и до чиито данни следва да се предоставя достъп за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната им изолация и болничното лечение. Проблем съставлява и фактът, че разпоредбата на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, е норма, чийто обхват и приложение не са ограничени във времето, а следва да се прилага и след отмяната на извънредното положение. Шестмесечният срок за съхранение на трафични данни е относим и в хипотезата на оспорената разпоредба, който срок от своя страна се явява несъразмерен с целта на мярката, която е свързана с определен ограничен период от време, а именно – периодът, в рамките на който лицето подлежи на задължителна изолация и лечение. Както сочат вносителите на искането, натрупването на такава база данни способства придобиването на информация за трайните, обичайни, инцидентни прояви на конкретно лице, а също и систематизирането по различни критерии на местата, които то посещава трайно, често, рядко или инцидентно. Ерго, както е разписано и в искането, оспорените разпоредби противоречат и на принципа, застъпен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, в неговия материален аспект. Доколкото ограничения на правата са допустими единствено при съблюдаване принципа на пропорционалността, конкретните ограничения в правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения намираме несъразмерни с преследваната цел, поради това, че на първо място, се позволява достъп до данните за сравнително дълъг период от време, който, реално, не е необходим, и при това е неограничен за времето на извънредното положение, а и липсва ефективен съдебен контрол.

6. Касателно липсата на ефективен съдебен контрол също поддържа изложеното в искането, а именно – проверка за законосъобразност и основателност на искането за достъп до данни, извършена *a posteriori*, е недостатъчна за гарантиране правата на гражданите. Такава проверка е оправдана единствено в случаи, в които се касае до

предотвратяване на непосредствена опасност. В процесния случай е предвидено искането за достъп до данни да се подава до предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи, като липсва изискване за „пълно и изчерпателно посочване на фактите, обуславящи целта по чл. 251б, ал.2“, каквото изискване е предвидено в случаите на достъп след осъществен предварителен съдебен контрол. Едва след осъществяване на достъпа, ръководителите на съответните оправомощени структури уведомяват незабавно председателя на съответния съд, като прилагат искането и излагат мотиви. В случая обаче липсват установени нормативни изисквания към мотивите, обусловили искането, което препятства извършването на правилна преценка от съда, респ. съдът не е в състояние да прецени доколко искането е било основателно. Липсата на ефективен съдебен контрол е в противоречие и с разпоредбата на чл. 34, ал. 2, съгласно която изключение от правилото за неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления. Правилно вносителите на искането сочат, че в санкционната част на относимите в случая норми на Наказателния кодекс, предвиждат съответно наказания лишаване от свобода до три години и глоба от хиляда до десет хиляди лева, а квалифицираният състав – лишаване от свобода до пет години и глоба от десет до петдесет хиляди лева (чл. 355, ал. 1 и ал. 2 от Наказателния кодекс). Съобразявайки разпоредбата на чл. 93, т. 7 НК, видно в случая не се касае за тежки престъпления, които да налагат ограничаване правата на гражданите по чл. 34 от Конституцията.

С оглед гореизложеното, намираме, че така направеното искане е обосновано и по същество основателно, предвид което същото следва да бъде уважено.

13.07.2020
София

С уважение,
/К. Кънев/