

КОПИЕ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Вл. № 22/К 9/17/9  
Дата 12.01.1998

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО  
НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

№ 149  
09.01.1998 г.

СОФИЯ

*На вниманието на  
г-н Бонев*

**СТАНОВИЩЕ**

12.01.98

от Богомил Бонев, министър на вътрешните работи  
по конституционно дело No 17/1997 г.

**ОТНОСНО:** искането на главният прокурор за установяване на  
противоконституционността на разпоредбите на  
чл. 18, ал. 1, чл. 19, чл. 30 и чл. 34, ал. 1 от Закона за  
специалните разузнавателни средства  
(Обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г.)

*УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,*

Искането за установяване противоконституционността  
на разпоредбите на чл. 18, ал. 1, чл. 19, чл. 30 и чл. 34, ал. 1 от  
Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) е  
повдигнато от главния прокурор на Република България.

С определение от 04.12.1997 г. по конституционно дело  
No 17 от 1997 г., Конституционният съд е допуснал искането за  
разглеждане по същество и е конституирал като заинтересована  
страна и министъра на вътрешните работи.

На основание Вашето определение, изразявам следното  
становище по същество по искането на главния прокурор:

Посочените аргументи и представените доводи са  
неоснователни.

Приетият от Народното събрание закон и като цяло и като отделни разпоредби не противоречи на Конституцията на Република България. Напротив - той е съобразен с нейния дух, залегналите принципи и конкретните конституционни текстове.

Конституционното основание за приемането на закона е разпоредбата на чл. 32, ал. 2 от Конституцията: „Никой не може да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие, освен в предвидените от закона случаи“. Такъв закон се явява ЗСРС и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Законът за специалните разузнавателни средства замени действащия от 1994 г. ЗСРС (отм.) не само поради многобройните и важни изменения, а най-вече поради необходимостта от синхронизиране на разпоредбите му с направените изменения в НПК и със законодателствата на държави с утвърдени демократични принципи, където използването на специални разузнавателни средства (СРС) е регламентирано.

Основните акценти бяха поставени именно върху законността при осигуряването и прилагането на СРС от съответните органи на Министерството на вътрешните работи (МВР) за конкретни престъпления чрез предвидената детайлна уредба на процедурата за искане, разрешение и разпореждане за използването им и за процесуалното оформяне на получените веществени доказателствени средства. Една от значимите цели, която постига ЗСРС е балансът между интересите на държавата като цяло и правата на гражданите.

Съображенията ни за съответствието на ЗСРС с Конституцията, развити според направеното искане, са следните:

1. Разпоредбата на чл. 18 съответства на чл. 13 от стария ЗСРС, който се прилагаше в продължение на няколко години без главният прокурор да възразява за противоконституционност. С тази разпоредбата не се нарушава чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Главният прокурор атакува текстове от ЗСРС, извадени от контекста на закона, разглеждан като система от норми, уреждащи цялостно процедурата по използването на СРС. Така аргументите му изглеждат убедителни само за човек, който не е чел целия закон.

Член 18, ал. 1 не може да се разглежда изолирано от ал. 2, където е казано, че: „използването (на СРС) се прекратява, ако в срок от 24 часа не бъде дадено разрешение от органа по чл. 15, който се произнася по съхраняването или унищожаването на

събраната информация“. В този смисъл е и ал. 3 на чл. 18, където изрично се подчертава, че с разрешението на органа по чл. 15 се потвърждават извършените действия на оперативно-техническите служби до момента. Получаването на разрешение от органа по чл. 15 е отложено по време за срок до 24 часа. Ако се даде разрешение в този срок, то има потвърждаващо действие и тогава е налице стандартната процедура за използване на СРС, която не се оспорва от главния прокурор. В правото са известни многобройни случаи на потвърждаващи актове. В искането на главния прокурор прозира схващането, че трябва да се отрече правото на съда за потвърждаване, т.е. че разрешението на органа по чл. 15 може само и единствено да предхожда по време разпореждането на министъра на вътрешните работи, независимо от обществения интерес.

В случай, че разрешение не бъде дадено от съда, използването на СРС се прекратява, като съдът се произнася по съхраняването или унищожаването на събраната информация (чл. 18, ал. 2 от ЗСРС). Предвид горното и с оглед установеното в чл. 18, ал. 2 и 3 от ЗСРС, се налага изводът, че в чл. 18, ал. 1 не се касае за възможност СРС да се използват без разрешение на съдебната власт, т.е. няма противоречие с чл. 34, ал. 2 от Конституцията.

Всъщност, главният прокурор щеше да е прав, само ако използването на СРС може да продължи без да се получи разрешение от съда в срок до 24 часа. Но именно такава възможност е изключена по атакувания чл. 18 от ЗСРС.

Хипотезата на чл. 18, ал. 1 е предвидена, за да се даде реална възможност на МВР в определени случаи на непосредствена опасност от извършване на тежки умишлени престъпления или заплаха за националната сигурност, да реагира бързо в защита на обществения интерес, което не е противоконституционно.

Бихме могли да се позовем на достатъчно примери от практиката в това отношение:

- В случаите на отвличане се налага срещу похитителите незабавно да се използват СРС, за да се запази живота на похитения. Целта е, не да се нарушава чл. 34, ал. 2, а да се защитава конституционното право на живот. Въпросът е: кое благо е по-ценно и трябва да се защитава от законодателя. Още повече, че до 24 часа максимално (а в случай, че председателят на окръжния съд или упълномощен от него заместник бъде намерен по-рано, този срок се съкращава още повече), съдебната власт разрешава, в пълно съответствие с чл. 34, ал. 2 от Конституцията,

дали използването на СРС да продължи и потвърждава досегашните действия на оперативно-техническите служби.

Ако не се даде разрешение, пак съдебната власт решава дали да се унищожи събраната информация. В тези случаи има две хипотези. Първата - съдът разрешава да се запази събраната до този момент информация, т.е. потвърждава досегашните действия на оперативно-техническите служби, но не разрешава продължаването им; тогава сме изправени пред стандартната процедура и способът за събиране и съхраняване на информацията не противоречи на Конституцията. Вторият - съдът решава да се унищожи информацията; тогава на практика не е имало нарушение на чл. 34, ал. 2 от Конституцията, защото с унищожаването на събраната до момента информация съдът възстановява конституционния мир.

- Аналогични правомощия на тези по чл. 18 от ЗСРС имат и полицейските органи, които могат да задържат лица до 24 часа без разрешение на съдебната власт в случаите на чл. 70, ал. 1, т. 1 - 7 и на основание чл. 71 от ЗМВР. Очевидно, със задържането в не по-малка степен се ограничават правата на гражданите.

- Подобни са и правомощията на полицейските органи в случаите на чл. 76, ал. 1 от ЗМВР по силата, на които могат да се извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя, и в тяхно отсъствие, без предварително разрешение на прокурора, който се уведомява за това в последствие.

- От този вид са и правомощията на министъра на вътрешните работи по чл. 171, ал. 1 от ЗМВР, който разпорежда въвеждането на временни ограничения за извършване на дейности, ако застрашават националната сигурност и обществения ред и на директора на Националната служба „Сигурност“, по силата на чл. 54, ал. 2, който налага временни ограничителни мерки по чл. 7 и 8 от Закона за задграничните паспорти за ненапускане на страната на лица, чието пътуване застрашава сигурността на републиката.

- Сходни са и правомощията на органите на предварителното производство, които в неотложни случаи могат да извършват претърсване и изземване и без разрешение на прокурора, когато уведомяват в последствие в срок до 24 часа (чл. 135, ал. 2 от НПК).

Не можем да се съгласим и с твърдението, че с разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от ЗСРС не се постига бързина и че съществува и друга възможност, дейността на органите по чл. 15 от

ЗСРС да се организира така, че разрешението да бъде давано незабавно от съдебен орган.

Известно е, че бързината е характерна за изпълнителната власт, но не и за съдебната. На практика, такава ефективна организация не би могла да бъде създадена, защото разрешението се издава не от неограничен кръг лица, а само от председател на окръжния съд или упълномощен от него заместник. Това означава, че в най-добрия случай на територията на един окръжен или Софийския градски съд разрешения се дават само от две лица. Очевидна е невъзможността да се създаде организация за дежурство на тези две лица по всяко време на денонощието в празнични и делнични дни. По стария ЗСРС разрешението се даваше от прокурор. Практиката показва, че е невъзможно да се намери необходимият прокурор в случаите, когато това е незабавно необходимо. Въпреки много по-големия брой на разрешаващи органи от тези по чл. 15 на сегашния ЗСРС, в прокуратурата не може да се създаде необходимата организация за незабавна реакция на исканията за СРС. Нереалистично е сега да се иска такава организация от съда.

2. Необосновано е и твърдението, че с разпоредбата на чл. 19 от ЗСРС е дадена възможност на министъра на вътрешните работи безусловно да прекратява използването на СРС. И в този случай главният прокурор не е взел предвид връзката между отделни текстове в закона, които го правят систематичен. Условието за прекратяване използването на СРС се съдържат в чл. 22, ал. 1, т. 2 и 3 и ал. 2.

В чл. 8 от Конституцията е прогласен принципът на разделение на властите, т. е. държавната власт е разделена на законодателна, изпълнителна и съдебна. Това разделение е обусловено и от различните функции, които изпълняват различните власти, което означава и различни правомощия на органите. Очевидно, съдебната власт не може да претендира за правомощия от компетентност на законодателната или изпълнителната власт и обратното. На практика, с искането на главния прокурор се цели съдебната власт да обсеби функции и съответно - правомощия от компетентност на изпълнителната власт. Ако се приеме подобна теза, грубо ще се нарушат конституционните норми и основните принципи, залегнали в Конституцията (чл. 1, ал. 2, чл. 8, чл. 105, чл. 117 - 120 от Конституцията).

Трябва да се отчете качествена разлика между актовете, с които се стартира процедурата по използването на СРС. **Разрешението** на съда, както и **искането** на органа по чл. 13 нямат императивен характер за министъра на вътрешните работи, те не го задължават автоматично да издаде **разпореждане** за използването на СРС. Основанията за това се съдържат в чл. 20, ал. 1 от ЗСРС и чл. 111б от НПК, където е казано, че СРС могат да се осигуряват и прилагат единствено от оперативно-техническите служби на МВР. На практика, с претенцията си, прокуратурата иска органът по чл. 13 (когато това е следствието или самата прокуратура), както и органът по чл. 15 - съдът, да управляват оперативно структурите на изпълнителната власт, а точно това и именно това би противоречало на Конституцията. Министърът на вътрешните работи може да не даде **разпореждане**, въпреки **разрешението** от органа по чл. 15, особено ако са налице хипотезите на чл. 22, ал. 2 от ЗСРС: „Прилагането на СРС от службите по чл. 20, ал. 1 може да не започне или бъде прекратено при опасност от разкриването на оперативните способности или когато е невъзможно тяхното прилагане“. С толкова по-голямо основание министърът на вътрешните работи може да разпреди прекратяване използването на СРС при хипотезата на чл. 22, ал. 1, т. 2 и 3: „Използването на СРС от органите по чл. 13, ал. 1 се прекратява, когато е постигната предвидената цел с използването им или когато използването не дава резултати“, и ал. 2.

С други думи, чл. 19 трябва да се разглежда в пряка връзка с чл. 22, ал. 1, т. 2 и 3 и ал. 2 и представлява на практика процедура по прекратяване използването на СРС преди изтичане срока на разрешението от органа по чл. 15. Тази процедура е не толкова правомощие на министъра на вътрешните работи. Тя е негово конституционно задължение. Това конституционно задължение не тежи само върху министъра на вътрешните работи. Съгласно чл. 26 и 28 от ЗСРС задължението е вменено в тежест и на органите по чл. 13, а между тях, както вече стана дума, са и органи на съдебната власт.

Упражняването на правомощия по чл. 19 и чл. 22 от ЗСРС е свързано и с възможния контрол върху действията на министъра на вътрешните работи, който е гражданско лице. Проявни форми в тази насока се явяват гражданският контрол - чл. 41 от Конституцията, парламентарният контрол - чл. 90 от Конституцията, съдебният контрол - чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

По наше мнение, и позоваването на чл. 117, ал. 2 от Конституцията е неоснователно, доколкото с разпоредбата на чл. 19 от ЗСРС не се нарушава независимостта на съдебната власт и не се пречи на съдебните органи при изпълнение на своите функции да се подчиняват само на закона.

Съдебната власт разрешава временно ограничаване на конституционни права с използването на СРС. Не издържа никаква критика претенцията съдебната власт да **разрешава** и възстановяването на накърнените конституционни права, т. е. прекратяването на СРС.

3. Не можем да се съгласим и с твърдението, че с дадените на министъра на вътрешните работи правомощия по чл. 30 от ЗСРС се нарушава равенството на властите, независимостта на съдебната власт и че се изземват функции от компетентност на последната, като по този начин се нарушава чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Става дума за явно неразбиране на съдържанието на чл. 30 от ЗСРС. Министърът на вътрешните работи може да вземе решение какво да се прави с резултатите от използването на СРС, които са извън направеното искане и са от компетентността на други органи по чл. 13. Изобщо не става дума министърът да решава ползване на **нови СРС**, срещу **нови лица**, без разрешение на съдебната власт. Такова разрешение вече е било дадено. Не случайно законодателят е употребил пълен член: „...специалните разузнавателни средства“. Очевидно се имат предвид резултатите от вече разрешените СРС.

Главният прокурор иска равенство на властите при вземане на решение на кого по компетентност да се изпращат резултати, които са извън направеното искане. Но тук става дума не за равенство, а за правомощия по компетентност на дейност, и то законово дефинирани в ЗСРС, въз основа на чл. 32, ал. 2 от Конституцията. Народното събрание е решило именно МВР, чрез специализираните си служби да прилага СРС, а не прокуратурата или някои друг държавен орган, което в никакъв случай не противоречи на Конституцията. Именно претенцията решението да се взема от съдебната власт противоречи на принципа за разделението на властите.

В този смисъл, напълно естествени, логични и обясними са и дадените правомощия на министъра на вътрешните работи или упълномощен от него секретар. По своята същност, това са правомощия по ръководството на системата. Няма кой друг да

прецени, освен министърът на вътрешните работи, под чието управление се намират оперативно-техническите служби, на кой от останалите органи по чл. 13 да се изпрати въпросната информация.

В атакувания текст главният прокурор е разгледал един изолиран случай - когато искането за използване на СРС е направено от прокуратурата или следствието. Дори и тогава хипотезата на чл. 30 от ЗСРС не нарушава Конституцията. Възможно е да се получат данни от изключителната компетентност на Националната разузнавателна служба или на Военното разузнаване. Може въобще да не се стигне до образуване на предварително производство по новополучената информация. По-вероятно е тази информация да бъде само сигнал за продължителна и много широка по обхват оперативна дейност. Това не означава, че събраните данни не трябва да се изпратят на тези служби. Тук съдебната власт може въобще да не се наложи да се намесва. И това не означава, че не трябва да се защити националната сигурност. Правомощията на МВР по защита на националната сигурност не се покриват задължително с правомощията на съдебната власт. Това е смисълът на чл. 30 от закона.

Може да се посочи и друг пример и това е масовата практика: направено е искане от териториална служба на МВР (орган по чл. 13 от ЗСРС), дадено е разрешение от съда (орган по чл. 15, ал. 1 от ЗСРС) за използване на СРС в хода на предварителна проверка спрямо лице, за което има данни, че е извършило тежко умишлено престъпление - убийство. В резултат на приложените СРС са събрани и данни, че проверяваното лице участва в престъпна организация, занимаваща се с незаконен внос на наркотични вещества и оръжие. Разкриването на такава престъпна дейност е от компетентността на Националната служба „Борба с организираната престъпност“ (НСБОП). Очевидно, тези данни са извън направеното искане - не касаят извършеното убийство, но това не означава, че министърът на вътрешните работи няма право да разпореди тези данни да бъдат предоставени на НСБОП, въпреки че заявител се явява териториалната служба.

Каквито и хипотези да се обсъждат, атакуваната разпоредба на чл. 30 от ЗСРС не противоречи на установеното в чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Тук въобще не става въпрос за разрешение за използване на СРС, което се дава от органа по чл. 15, ал. 1 от ЗСРС и каквото безусловно следва да има, а за правомощията по ползването на практическите резултати, получени

чрез прилагането им, за които е било получено разрешение от съдебната власт.

4. Неоснователни са и твърденията на главния прокурор, че с дадените правомощия на министъра на вътрешните работи по силата на чл. 34, ал. 1 от ЗСРС, пряко се нарушава конституционното равенство на властите и независимостта на съдебната власт. Изразеното в искането на главния прокурор схващане за равенството на властите издава претенция и за тъждество на правомощията, а това не съответства на Конституцията. Противното би означавало, например, Народното събрание, президентът или Конституционният съд също да претендират за правомощия по чл. 13 или 15 от ЗСРС. Би означавало, също така, автоматично да се признаят за притовоконституционни правомощията на прокуратурата по чл. 119 от Закона за съдебната власт.

Вярно е, че по принцип информацията, събирана чрез СРС е предназначена за съдебната власт. Но е вярно също така, че министърът на вътрешните работи носи отговорност за информацията, събирана от службите на МВР, т. е. носи отговорност за това, тази информация да се събира съгласно Конституцията и изискванията на законите. В ЗМВР изрично е забранено събирането на информация единствено по расов или политически признак. Буди недоумение как министърът на вътрешните работи ще изпълни това конституционно задължение, ако му се отнеме възможността да контролира какви данни събира МВР.

С други думи, в чл. 34 от ЗСРС се касае до законово установени в ЗМВР, НПК и ЗСРС административни правомощия на министъра на вътрешните работи, който управлява и контролира системата (съответно чл. 22, ал. 2, чл. 23, ал. 1, чл. 24, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от ЗМВР; чл. 111б и чл. 112, ал. 6 от НПК и чл. 20, ал. 1 и § 2 от заключителните разпоредби на ЗСРС). До образуването на предварително производство, съгласно чл. 31 от ЗСРС веществените доказателствени средства се съхраняват в МВР, а след това от съответните органи на съдебната власт. Цялата оперативна информация в оперативните служби, а не само получената при използването на СРС, се контролира от изпълнителната власт, а МВР изготвя веществени доказателствени средства не само при използването на СРС. Едва когато са налице годни доказателства по НПК, оперативните служби, подчинени на

министъра на вътрешните работи, изпращат материалите на съдебната власт, и то при положение, че се образува предварително производство.

Очевидно, вносителят на искането за обявяване на противоконституционността на атакуваните текстове не е отчел обстоятелството, че изготвените веществени доказателствени средства чрез прилагането на СРС не са абсолютни („царица на доказателствата“) и необорими. Същите се преценяват и от органите на съдебната власт поотделно и съвкупно с другите събрани по делата доказателства, и в този смисъл, установеното в тях се контролира не само от изпълнителната, но и от съдебната власт (чл. 111, ал. 3, 4 и 5 от НПК). Всъщност, възможността да се приемат данните, получени от използването на СРС като доказателство зависи изцяло и само от съдебната власт.

Предвид горните съображения, моля да постановите решението си.

МИНИСТЪР:

(Б. Бонев)

