



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №1

София, 10 февруари 1998 г.

(обн., ДВ, бр. 19 от 17.02.1998 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар - протоколиста Росица Топалова разгледа в закрито заседание, проведено на 28 и 29 януари 1998 г., конституционно дело №17 от 1997 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано на 28 ноември 1997 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционността на чл. 18, ал. 1; чл. 19; чл. 30 и чл. 34, ал. 1 от Закона за специалните разузнавателни средства (ЗСРС) (ДВ, бр. 95 от 1997 г.).

В искането на главния прокурор се твърди, че предоставянето на права на изпълнителната власт в лицето на министъра на вътрешните работи, съответно на писмено упълномощен от него секретар на МВР, при определени обстоятелства без разрешение на орган на съдебната власт да разпореждат използването на специалните разузнавателни средства (СРС) (чл. 18, ал. 1 и чл. 30 от посочения закон); да прекратяват прилагането на такива средства (чл. 19 от същия закон), както и да упражняват контрол върху събраните данни (чл. 34, ал. 1 от същия закон) нарушава чл. 34, ал. 2 и чл. 17, ал. 2 от Конституцията на Република България.

С определение от 4 декември 1997 г. Конституционният съд допусна искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, Националната разузнавателна служба, Националната следствена служба, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Постъпили са писмени становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, Националната разузнавателна служба, Националната следствена служба и Висшия адвокатски съвет.

В становищата на Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната и Националната разузнавателна служба се поддържа, че искането за обявяване на посочените норми за противоконституционни е изцяло неоснователно.

Обратни гледища са изразени от Националната следствена служба и Висшия адвокатски съвет, които считат, че същите норми противоречат на Конституцията, поради което искането на главния прокурор е основателно.

Конституционният съд обсъди съображенията, развити в искането и в становищата на страните, и прие следното:

В чл. 1, ал. 2 ЗСРС е предвидено при използването на специалните разузнавателни средства (СРС) временно ограничаване неприкосновеността на личността, жилището и тайната на кореспонденцията и другите съобщения, което чл. 32, ал. 2, чл. 33 и чл. 34, ал. 2 от Конституцията допускат.

Конституцията признава и защитава неприкосновеността на личния живот на гражданите (чл. 32), на жилището (чл. 33), на свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения (чл. 34), но не ги абсолютизира. Освен това в чл. 57, ал. 2 от Конституцията се съдържа едно общо положение за всички права на гражданите, което не допуска злоупотреба с тях при упражняването им по начин, който накърнява права или законни интереси на други. По смисъла на чл. 57, ал. 2 от Конституцията при злоупотреба с право самото упражняване на правото престава да бъде позволено и да бъде защитимо, така, че ограничаването на посочените конституционни права чрез използване на СРС става позволено.

I. С чл. 18, ал. 1 ЗСРС е дадена възможност в случаите на непосредствена опасност от извършване на тежки умишлени престъпления или заплахата за националната сигурност СРС да могат да се използват и без разрешение на органа по чл. 15 (представител на съдебната власт) въз основа на разпореждане на министъра на вътрешните работи или на писмено упълномощения от него секретар на МВР. Следващата ал. 2 на същия чл. 18 уточнява, че използването се прекратява, ако в срок от 24 часа не бъде дадено разрешение от органа по чл. 15, т. е. от съда, който се произнася по съхраняването или унищожаването на събраната информация. Третата алинея допълва, че в тези случаи с разрешението на органа по чл. 15 се потвърждават извършените действия на оперативно-техническите служби до момента.

И в случаите на чл. 18 ЗСРС използването на СРС ограничава три основни права на гражданите - неприкосновеността на личността, на

жилището и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения. Искането на главния прокурор е за установяване противоречие на чл. 18, ал. 1 ЗСРС единствено с чл. 34, ал. 2 от Конституцията, според която изключенията от неприкосновеността на тайната на кореспонденцията и другите съобщения "се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления". Тази разпоредба не постановява, че разрешението трябва да бъде предварително. Атакуваният закон не само не изключва разрешението на съдебната власт, но изрично го предвижда в две форми: на предварително (чл. 15) и последващо разрешение (чл. 18 ЗСРС). Конституционният съд приема, че последващото разрешение, така както е уредено в трите алинеи на чл. 18 ЗСРС, не противоречи на чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Това следва от систематичното тълкуване на трите разпоредби на Конституцията, предвиждащи разрешение на съдебната власт като гаранция за изключения от защитаваните от Конституцията права. Тези разпоредби са чл. 30, ал. 3, чл. 33, ал. 2 и чл. 34, ал. 2.

Член 30, ал. 3 от Конституцията допуска ограничаване на правото на свобода без предварителен, а само с последващ съдебен контрол, като позволява на компетентните държавни органи да задържат гражданин в изрично посочените от закона неотложни случаи, за което незабавно уведомяват органите на съдебната власт, която в срок от 24 часа се произнася по задържането.

При съпоставяне на 30, ал. 3 от Конституцията с чл. 18, ал. 3 ЗСРС сходството между тях се налага. И в двата случая е предвидено последващо съдебно разрешение, наложено от нуждата за борба с престъпността и опасността тази борба да бъде осуетена, ако не се прибегне до незабавно ограничаване на правата на гражданите, съчетано с последващ съдебен контрол. При това 30, ал. 3 от Конституцията се отнася до ценност (благо), а именно свободата на личността, което безсъмнено стои по-високо в

скалата на ценностите, отколкото тайната на кореспонденцията и другите съобщения. Ако Конституцията допуска да се посегне на свободата на личността при гаранцията на последващ съдебен контрол, то по силата на един неумолим аргумент за по-силното основание, тя допуска при същите условия ограничаване и на тайната на кореспонденцията при последващ съдебен контрол. Конституцията би изпаднала във вътрешно противоречие, ако бъде тълкувана така, че допуска да се ограничи едно от най-съществените, основните човешки права, а именно свободата на личността, като го гарантира с последващ съдебен контрол, а не допуска да се ограничи при същата гаранция едно по-малощно право, каквото е тайната на кореспонденцията и другите съобщения.

Хипотезата на чл. 18, ал. 1 ЗСРС не се покрива напълно с тази на чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Законовата хипотеза предвижда не просто опасност, а непосредствена опасност от извършване на тежки умишлени престъпления или заплаха за националната сигурност и нужда от неотложни мерки за тяхното предотвратяване. В подобни случаи предварително разрешение от органите на съдебната власт е обективно невъзможно, поради което с чл. 18, ал. 2 е предвидено последващо такова. Така се спазва волята на конституционния законодател за задължително разрешение на съдебните органи при използване на СРС. Разпоредбата на чл. 18, ал. 1 ЗСРС е изключение, по-рядко възможно в сравнение с чл. 34, ал. 2 от Конституцията, която се ограничава само до разкриване или предотвратяване на тежки престъпления, докато ЗСРС акцентира върху това опасността да е непосредствена. Това допълнително изискване стеснява възможността изпълнителната власт при условията на последващ съдебен контрол да злоупотреби с тайната на кореспонденцията и другите съобщения.

В случаите по чл. 18, ал. 1 ЗСРС съдебната власт остава гарант за свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения. Осигурен е

нейният контрол да не се злоупотребява с ограничаване на правата на гражданите. Контролът ѝ, предвиден в чл. 34, ал. 2 от Конституцията, остава в същия обем, а упражняването му се извършва в процеса на прилагане на ЗСРС, като е уредена процедурата, по която съдебната власт дава разрешението си при определени обстоятелства.

Цялостната редакция на чл. 18 ЗСРС гарантира осъществяването на съдебен контрол, поради което не противоречи на чл. 34, ал. 2 от Конституцията.

Постигнатата със ЗСРС уредба на предварителен и последващ контрол при ограничаване на правата по чл. 34 от Конституцията не само отговаря на международните стандарти за запазване на това право, но обезпечава в по-висока степен от тях тази защита.

Същото принципно решение се съдържа и в чл. 8, ал. 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Според чл. 8, ал. 1 от тази конвенция "Всеки има право на неприкосновеност на личния си и семеен живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията". Съгласно втората алинея на същия чл. 8 "Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона, и необходими в едно демократично общество в интереса на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите".

Международният пакт за гражданските и политическите права в своя чл. 17 визира забрана за незаконно вмешателство в личния живот, семейството, дома или кореспонденцията на човека, т. е. предполага възможност за такова вмешателство, когато е предвидено със закон. Както се вижда и двата международни акта допускат ограничаване на тези права в

случаи, предвидени от закон, без да изискват предварително или последващо съдебно разрешение, което за разлика от тях ЗСРС изисква.

Сравнението на цитирания чл. 8 от Европейската конвенция и чл. 17 от Международния пакт за гражданските и политическите права със ЗСРС показва, че този закон е много по-строг относно условията, при които могат да се въведат ограничения на посочените три основни права на гражданите чрез използване на СРС и затова осигурява по-пълна защита на същите права. С приемане на ЗСРС България не се е отклонила от европейските стандарти в интересуващата ни материя.

II. Член 19 ЗСРС предвижда възможността министърът на вътрешните работи или писмено упълномощен от него секретар на МВР преди изтичане на срока да прекрати прилагането на СРС, за което писмено уведомява органа по чл. 15.

Разпоредбата на чл. 19 не трябва да се разглежда изолирано, а във връзка с другите текстове на ЗСРС.

Прекратяване използването на СРС е уредено в чл. 22 ЗСРС, без да е посочено кой орган може да го направи - дали поискалият (чл. 13), съответно разрешилият (чл. 15) или разпоредилият прилагането на СРС (чл. 16). Искане за използване на СРС могат да правят както органи на съдебната, така и на изпълнителната власт (чл. 13). Равенството на властите, намерило израз в правото да се иска използване, трябва да се запази и при прекратяване на ползването на СРС. Това следва и от чл. 26 и чл. 28, ал. 1 ЗСРС, според който, когато органът, направил искането за прилагане на СРС, прецени, че е постигната предвидената цел преди изтичане на срока или че използването не дава резултати, незабавно уведомява оперативно-техническата служба на МВР (а не съдебния орган по чл. 15) за прекратяване използването им по реда на чл. 22, ал. 1, т. 2 и 3 ЗСРС.

Резултатите от прилагането на СРС се отразяват, съхраняват, използват или унищожават по един и същи начин, независимо дали използването е прекратено с изтичане на срока или преди това (чл. 25-31 ЗСРС).

Специалните разузнавателни средства, извън тези на Националната разузнавателна служба и на Министерството на отбраната, се осигуряват и прилагат единствено от оперативно-техническите служби на МВР (чл. 20, ал. 1 ЗСРС).

Специфичността им като технически средства и оперативни способности за тяхното прилагане (чл. 2 ЗСРС) налага запазване на секретността им. Затова прилагането им от оперативно-техническите служби на МВР, макар да е дадено разрешение от съдебната власт, може да не започне или да бъде прекратено при опасност от разкриване на оперативните способности, както и когато е невъзможно тяхното прилагане (чл. 22, ал. 2, т. 1 и 2 ЗСРС). Службите, които прилагат СРС, първи ще знаят дали използването не дава резултати (чл. 22, ал. 1, т. 3 ЗСРС). Затова ръководителят на министерството, към което са тези служби, може в случаите по чл. 22 ЗСРС да прекрати прилагането на СРС преди изтичане на срока, за което писмено уведомява органа по чл. 15, разрешил използването. Министърът на вътрешните работи при упражняване на правомощията си по чл. 19 ЗСРС преценява действията на подчинените му служби, а не на органи на съдебната власт. Ако поискалят или разрешилият използването на СРС счете, че предсрочното прекратяване е неправилно, няма пречки да поиска, съответно да разреши, отново тяхното използване.

Конституцията в чл. 34, ал. 2 и ЗСРС в чл. 15 установяват изключителното право на съдебната власт да разреши използването на СРС, но не и единствено тя да се произнася по прекратяването му.

Член 19, разглеждан във връзка с чл. 22 ЗСРС, не нарушава равенството на властите и независимостта на съдебната власт (чл. 17, ал. 2 от Конституцията).

III. Съгласно чл. 30 ЗСРС при получаване на резултати извън направеното искане, отнасящи се до компетентността на други органи по чл. 13, ал. 1, се уведомява незабавно министърът на вътрешните работи или писмено упълномощеният от него секретар на МВР, който взема решение за използването на СРС.

Член 30 урежда как да се постъпи с получените резултати според предназначението им, а не да се започне използване на нови СРС спрямо нови лица или обекти. Това следва както от редакцията на началото на разпоредбата, така и от систематичното ѝ място в ЗСРС. Член 30 е в глава четвърта от закона, уреждаща "използването на резултатите от прилагането на СРС". Това, което се изисква по предходните глави - ред за използване, осигуряване и прилагане на СРС, вече е станало, включително даване на писмено разрешение от съдебната власт. Смесът на разпоредбата на чл. 30 е законово овластяване на министъра на вътрешните работи да вземе решение с оглед на всеки конкретен случай, за да бъде използван получен резултат според неговото предназначение. Във втората половина на редакцията на чл. 30 несполучливо е употребено родовото понятие "използване на СРС", което включва видовете понятия, съответстващи на отделните етапи на цялостния процес на използване на СРС - "прилагане" (глава трета), "използване на резултатите от прилагането" (глава четвърта). Началото на разпоредбата, както и систематичното ѝ място в ЗСРС определят нейния предмет, а именно как да се постъпи с резултати, получени при вече дадено разрешение от съдебната власт, с което чл. 34, ал. 2 от Конституцията е спазен.

Нормата на чл. 30 ЗСРС не нарушава и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Органите по чл. 13 ЗСРС са не само от съдебната, но и от изпълнителната

власт. В случаите, когато орган на съдебната власт е поискал използването на СРС, той ще получи резултатите, които съответстват на неговото искане (чл. 27; чл. 29 и чл. 31 ЗСРС). Ако има резултати извън искането му, само те ще отидат при компетентния друг орган по чл. 13, ал. 1. Дадените с чл. 30 правомощия на министъра на вътрешните работи не изземват функции от компетентността на съдебната власт, не нарушават нейната независимост.

IV. Според чл. 34, ал. 1 ЗСРС контролът върху използването на СРС и на събраните данни се осъществява от министъра на вътрешните работи.

Като ръководител на министерството, което освен Националната разузнавателна служба и Министерството на отбраната единствено осигурява и прилага СРС (чл. 20, ал. 1 ЗСРС), министърът на вътрешните работи има задължението да контролира използването на тези средства.

Контролът по използването не може да бъде предоставен на друго министерство, още по-малко на орган на друга държавна власт, защото би нарушило конституционно установените равенство и независимост на властите.

Това следва и от §2 от заключителните разпоредби на ЗСРС, с който изпълнението на закона се възлага на министъра на вътрешните работи, който дава указания по прилагането му.

Съдържанието на информацията, получена като резултат от прилагането на СРС, се записва върху материален носител (чл. 24 ЗСРС), отразява се незабавно в писмен документ, който се изпраща на органа, направил искането за прилагане на СРС (чл. 25, ал. 1 и 3). Накрая се изготвя протокол за веществените доказателствени средства (чл. 27 и чл. 29, ал. 1), които се съхраняват от органите на МВР до образуване на предварителното производство, след което се съхраняват от съответните органи на съдебната власт (чл. 31, ал. 1 и 2). Член 34, ал. 1 не следва да се разглежда изолирано, а свързано с чл. 31 ЗСРС. Тази правна уредба определя кой орган до кога

отговаря за използването на СРС и за съхраняването на събраните данни. Член 34, ал. 1 очевидно ще важи, докато събраните данни не са предадени на съдебните органи. Съобразно чл. 31 ЗСРС след този момент е физически невъзможно да се упражнява контролът, който чл. 34, ал. 1 урежда. Затова съдебният контрол върху събраните данни изобщо не е накърнен, така че чл. 117, ал. 2 от Конституцията, прогласяващ независимостта на съдебната власт, не е нарушен.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 18, ал. 1; чл. 19; чл. 30 и чл. 34, ал. 1 от Закона за специалните разузнавателни средства (ДВ, бр. 95 от 1997 г.).

Председател: Живко Сталев