



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 206 КЛ 1/20г.

Дата 19.06.20г.

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД

ИЗХ. № В-396-1
ИЗХ. №
Дата на регистриране: 18.06.2020

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

**ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Относно: Становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 1/2020 г. на Конституционния съд на Република България.

УВАЖАЕМИ проф. ВЕЛЧЕВ,

Приложено изпращам на вниманието на конституционните съдии становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 1 от 2020 г., по което ВКС е конституиран като заинтересована институция.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

ГАЛИНА ЗАХАРОВА
ЗАМЕСТНИК – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС
И ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАКАЗАТЕЛНА КОЛЕГИЯ НА ВКС



СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България,

наказателна колегия,

по конституционно дело № 1/2020 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 10 март 2020 г., постановено по конституционно дело № 1/2020 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на нормата на чл.103 от Конституцията на Република България във връзка със следните въпроси:

1. Припокрива ли се по съдържание понятието „държавна измяна“, използвано в чл. 103, ал. 1 от Конституцията, с престъпленията, визирани в Глава първа "Престъпления против Републиката", Раздел I "Измяна" от Особената част на Наказателния кодекс ?

2. Каква е разликата между използваните в чл. 103, ал. 1 от Конституцията понятия „държавна измяна" и „нарушение на Конституцията" като основания за ангажиране на отговорността на президента и вицепрезидента за действия, извършени при изпълнение на техните функции ?

3. Понятията „държавна измяна" и „нарушение на Конституцията", използвани в чл. 103, ал. 1 от Конституцията, включват ли в съдържанието си и извършване на престъпления извън съставите на Глава първа "Престъпления против Републиката" от Наказателния кодекс ?

4. Изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване", използван в чл. 103, ал. 4 от Конституцията, ограничава ли се само до действия с процесуален характер ?

5. Изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване", използван в чл. 103, ал. 4 от Конституцията, включва ли забрана да бъде образувано наказателно производство, когато се открият данни за евентуална престъпна дейност на президента и вицепрезидента ?

6. Изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“, използван в чл. 103, ал. 4 от Конституцията, означава ли забрана за извършване на действия с процесуален характер по вече образувано наказателно производство, по което се разкрият данни за престъпна дейност на президента или вицепрезидента ? “

В искането се твърди, че нормата на чл.103, ал.1 от Конституцията е лаконична, не дава еднозначен отговор на поставените въпроси и това само по себе си е основание за отправяне на искане за тълкуването ѝ. Наред с това се претендира да се преосмисли съдържанието на понятието „възбуждане на наказателно преследване“, изяснено в Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13/92 г. при тълкуване разпоредбата на чл.70 от Конституцията, тъй като същото е било обсъждано във връзка с употребата му в наказателното и наказателно-процесуалното право, действащо към момента на постановяване на цитираното решение (НПК от 1974 г., отменен). Това обстоятелство, както и промените от 2017 г. в действащия НПК¹, пораждат, според вносителя, поставените в искането въпроси, тъй като обуславят различно тълкуване на разпоредбата на чл.103, ал.4 от КРБ.

Въпросите в искането са обособени в две групи.

Първата от тях (въпроси 1 – 3) касае необходимостта от тълкуване на разпоредбата на чл.103, ал.1 от КРБ, която урежда наказателната неотговорност на президента и вицепрезидента. В мотивите на искането правният интерес е обоснован със съществуващите в доктрината противоречиви виждания относно смисъла и обхвата на конституционно посочените основания за отговорност на президента (вицепрезидента) – „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“. Изрично е отразено, че питането не е провокирано от конкретно поведение на президента или вицепрезидента, налагащо прецизиране на компетентността на органите, оправомощени да я реализират.

Втората група (въпроси 4 – 6) изисква тълкуване на нормата на чл.103, ал.4 от КРБ с цел изясняване на границите на допустимото упражняване на правомощията на правоохранителните органи в защита на държавния и обществен интерес в контекста на имунитета на президента (вицепрезидента). Поставя се въпросът за възможността да се извършва проверка с цел да се установят данни за извършено от президента (вицепрезидента) престъпление съобразно възприетия от Конституционния

¹ Обн. ДВ, бр.63/2017 г., в сила от 05.11.2017 г.

съд смисъл на понятието „възбуждане на наказателно преследване”. Като проблемен е открит и въпросът за съдбата на вече образувано досъдебно производство в случаите на установена съпричастност на президента (вицепрезидента) към престъплението в хода на разследването.

С определение от 10.03.2020 г. на КС на Република България по к.д. № 1/2020 г., Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована страна, в което си качество изразява следното становище.

I. Съображения по допустимостта на искането.

Съобразно разпоредбата на чл.19, ал.1 от Закона за Конституционния съд искането на главния прокурор е допуснато за разглеждане по същество, с което фазата по допустимост е приключила. Независимо от това и с оглед предвидената в чл.25, ал.2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд възможност въпросът за допустимостта да се обсъжда и във фазата за решаване на делото по същество, ВКС намери за необходимо най-напред да изложи съображения в тази насока.

Поставянето отново на въпроса за допустимостта на искането на главния прокурор за задължително тълкуване на нормата на чл.103 от КРБ се обуславя от видимата липса на правен интерес за отправяне на питане по формулираните въпроси.

По отношение на първата група от тях (въпроси 1 - 3, касаещи наказателната неприкосновеност на президента и вицепрезидента), в мотивите на самото искане изрично е отбелязано, че то „...не визира конкретно поведение на президента, респ. вицепрезидента...”, а е провокирано от наличието на противопоставящи се трактовки в доктрината за смисъла и обхвата на конституционно посочените основания за отговорност на президента – „държавна измяна” и „нарушение на Конституцията”. При така формулираното основание за питането към КС, оценката за наличие на правен интерес следва да изхожда от конституционната уредба на имунитета на президента (вицепрезидента) в чл.103 от КРБ. В разпоредбите на ал.2 и ал.3 от посочената норма е регламентирана конкретна процедура за търсене на отговорност от държавния глава (респ.вицепрезидента) при наличие на някое от двете основания по ал.1 от същия конституционен текст. Тя се инициира от Народното събрание, което повдига обвинение при наличие на предпоставки за това, а компетентността за разглеждането му е

предоставена на Конституционния съд. В това производство прокуратурата и в частност главният прокурор нямат компетентност, поради което и отправеното питане за задължително тълкуване на нормата на чл.103 от КРБ не е свързано с правомощията на главния прокурор. Посоченото обстоятелство, както и фактът, че искането не се основава на конкретно поведение на президента (вицепрезидента), а визира хипотетична възможност те да извършат „държавна измяна” или „нарушение на Конституцията”, изключват наличието на правен интерес.

Правният интерес за отправеното питане не може да бъде обоснован и с наличието на различни становища, позиции или мнения в правната теория относно смисъла и обхвата на конституционна норма. Действително всяка правна норма подлежи на тълкуване, а конституционните такива, предвид високата си степен на абстрактност, могат да се нуждаят и от допълнително тълкуване за изясняване действителното им съдържание. Допустимостта на питането обаче е свързана с правоприлагането на нормите, а не „по принцип”.

В подкрепа на тезата за недопустимост на искането е и обстоятелството, че Конституционният съд вече е имал възможност да тълкува разпоредбата на чл.103, ал.1 от Конституцията относно понятието „нарушение на Конституцията”. В Решение № 25 от 21.12.1995 г. по к.д. № 27/95 г. съдът е приел, че „...отговорността на президента за нарушение на основния закон може да бъде обсъждана само в рамките на производство по чл.103 от Конституцията за всеки конкретен случай. Тя не може да бъде предмет на едно тълкувателно решение. Поради особената важност на проблема, конституционният законодател е създал една специална сложна процедура (чл.103, ал.2 и ал.3) ...Само в това производство може да се констатира дали със свои актове и действия те са нарушили Конституцията.” Изразеното ясно и категорично становище на КС относно невъзможността за тълкуване на обсъжданата норма „по принцип” обуславя недопустимостта на питането на главния прокурор по тази група въпроси.

Част от изложените аргументи по въпроси 1 – 3 от искането могат да се отнесат към обосноваване на недопустимостта и на въпросите от втората група (4 – 6), засягащи съдържанието и обхвата на наказателната неприкосновеност на президента и вицепрезидента, съобразно нормата на чл.103, ал.4 от КРБ. Макар последната да има връзка с правомощията на прокуратурата, отсъствието на противоречиво разбиране на смисъла ѝ, както и на опасност от противоречивото ѝ прилагане (поради липса на

конкретен повод за установяване наличието на конституционен проблем), сочи на недопустимост на искането поради липса на правен интерес. В този смисъл е трайната практика на Конституционния съд на Република България, намерила израз в редица негови актове², която гарантира преодоляването на опасността от надхвърляне пределите и смисъла на тълкувателната му компетентност и превръщането му в позитивен законодател.

С оглед изложеното ВКС подкрепя доводите, изложени в особеното мнение към Определението от 10.03.2020 г. по к.д. № 1/2020 г. за недопустимост на искането на главния прокурор и предлага същото да бъде отклонено във фазата на решаване на делото по същество в хипотезата на чл.25, ал.2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

Доколкото обаче на този етап искането на главния прокурор е допуснато за разглеждане по същество, Върховният касационен съд изразява следното становище по отделните въпроси, поставени в него.

II. По въпросите от първа група (1 – 3).

1. По първия въпрос: „Припокрива ли се по съдържание понятието „държавна измяна“, използвано в чл. 103, ал. 1 от Конституцията, с престъпленията, визирани в Глава първа "Престъпления против Републиката", Раздел I "Измяна" от Особената част на Наказателния кодекс?"

В искането се твърди, че нормата на чл.103, ал.1 от Конституцията е лаконична, не дава еднозначен отговор на произтичащите от нея въпроси и позволява да се аргументират взаимно противоречащи си тези.

Според едната теза държавната измяна следва да се възприема в смисъла, вложен в Особената част на Наказателния кодекс, поради което води до ангажиране отговорността на президента (вицепрезидента) за извършени престъпления по Раздел I „Измяна“ на Глава първа „Престъпления против републиката“ от Особената част на Наказателния кодекс. Основният аргумент за това разбиране е, че макар КРБ да не съдържа норма, изрично препращаща към НК, то съдържанието на използвания термин следва да е разкрито в друг нормативен акт, какъвто е единствено Наказателният кодекс.

² Определение от 30.04.1998 г. по к.д.№ 14/1998 г.; Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к.д. № 9/2007 г.; Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к.д. №17/2016 г. и др.

Според втората теза държавната измяна като основание за конституционна/политическа отговорност е понятие с различно съдържание от установеното в НК. Основанието за това разбиране се извежда от разпоредбата на чл.59, ал.1, изр.2 от КРБ, която прогласява измяната и предателството като най-тежките престъпления срещу Отечеството, докато по силата на чл.103, ал.1 от КРБ отговорността, която носи президентът е за държавна измяна, съществено различаваща се от измяната като престъпление по НК. Затова тя води единствено до политическа отговорност, свързана с прекратяване на мандата му и то по специалната процедура, регламентирана в чл.103, ал.2 и ал.3 от Конституцията.

Формирайки становището си по тази група въпроси, Върховният касационен съд отчете необходимостта то да бъде основано на смисъла, вложен в Конституцията на РБ, а не да бъде израз на конкретни законодателни решения в закони, които могат безпроблемно да бъдат изменяни по конюнктурни съображения. Изхождайки от тази принципна позиция, ВКС намира, че двете тези не са напълно противоречиви.

Безспорно по силата на чл.103 от КРБ президентът и вицепрезидентът на РБ носят отговорност при наличие на посочените в ал.1 от цитираната норма основания, когато са реализирани във връзка с техните функции. Редът, по който се осъществява тази отговорност (ал.2 и ал.3, изр.1 на чл.103 КРБ) и последиците, до които води (съобразно ал.3, изр.2 на чл.103 КРБ – прекратяване на правомощията), сочат на уредена в Основния закон на Република България политическа отговорност за държавния глава, респ. за вицепрезидента. В същото време Конституцията в чл.152 постановява редът, по който Конституционният съд осъществява дейността си, в това число и разглеждането на делата по чл.103, ал.3 от КРБ, да бъде установен със закон. Приетият в тази връзка Закон за Конституционния съд³ урежда процедурата по делата срещу президента (вицепрезидента) в чл.23 – чл.24, като в чл.24, ал.6⁴ предвижда в случай на прекратяване на правомощията им за държавна измяна, делото да се изпрати на главния прокурор. Тази норма, приета непосредствено след влизането в сила на Конституцията на РБ⁵ сочи, че конституционният

³ Обн. ДВ, бр.67 от 16.08.1991 г.

⁴ Нормата на чл.24 от Закона за Конституционния съд не е търпяла изменения от момента на първоначалното приемане на закона през 1991 г. и не е била атакувана за противоконституционност.

⁵ Обн. ДВ, бр.56 от 13.07.1991 г., в сила от датата на обнародване.

законодател е заложил различен подход при реализиране отговорността на президента (вицепрезидента) в случай на осъществена „държавна измяна“ в сравнение с този при констатирано „нарушение на Конституцията“. За последното действително е предвидена само политическа отговорност, изразяваща се в прекратяване на пълномощията, докато в случай на „държавна измяна“ се предвижда последваща преценка от главния прокурор като ръководител на институцията, призвана да привлече към отговорност лицата, които са извършили престъпления и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер⁶. Тази преценка не би могла да бъде друга освен за наличие на данни за извършено престъпление. В този смисъл ВКС намира, че наред с реализирането на политическа отговорност, в случай на осъществена „държавна измяна“ президентът (вицепрезидентът) могат да носят и наказателна отговорност за престъпление по Глава първа от НК на РБ, но след приключването на процедурата по чл.103, ал.2 – ал.3 от КРБ, инициативата за която принадлежи единствено на Народното събрание на Република България.

За да се даде отговор на конкретното питане – припокрива ли се понятието „държавна измяна“ с престъпленията по Раздел I „Измяна“, Глава I „Престъпления срещу републиката“ от Особената част на НК, следва да се съпостави съдържанието на двете понятия. В правната доктрина се приема, че като „измяна“ следва да се възприемат действия, насочени към вътрешната сигурност на държавата, докато действията, засягащи външната сигурност следва да се оценяват като „предателство“⁷. С оглед статута на президента, дефиниран в чл.92 от Конституцията, и неговите функции, регламентирани в чл.98 – чл.102 от КРБ, следва извод, че при упражняването им той може да осъществи както действия, засягащи вътрешната сигурност на държавата, така и такива, насочени срещу външната ѝ сигурност. От това следва логичното заключение, че президентът (вицепрезидентът) могат да осъществят както „измяна“, така и „предателство“ по смисъла на Глава I от Особената част на НК. След като тези две престъпления са посочени като най-тежките срещу Отечеството за гражданите на Република България, то президентът, който олицетворява единството на нацията, не може да остане напълно наказателно неотговорен в случай на осъществяването им в качеството му на държавен глава. В този смисъл, възприемайки понятието „държавна измяна“ в

⁶ Чл.127, ал.1, т.1 КРБ, към датата на приемане на Закона за КС.

⁷ В този смисъл: *Ников, Н.К.; Ненов, Ив.; Гиргинов, А.; Велчев, Б.*

контекста на посегателства както срещу вътрешната, така и спрямо външната сигурност на държавата, с които се застрашава съществуването ѝ като единство от държавно устройство и територия, конституционният законодател е разширил отговорността на президента (вицепрезидента), включвайки и други престъпления по Глава I от Особената част на Наказателния кодекс, които би могъл да осъществи при изпълнение на възложените му функции.

Предвид изложеното, ВКС счита, че понятието „държавна измяна” не се припокрива с престъпленията по Раздел I „Измяна” на Глава I от Особената част на НК, а включва в съдържанието си и други престъпления от тази глава на Наказателния кодекс, които биха могли да бъдат извършени от президента (вицепрезидента) при изпълнение на функциите му.

2. По втория въпрос: „Каква е разликата между използваните в чл.103, ал.1 от Конституцията понятия „държавна измяна” и „нарушение на Конституцията” като основания за ангажиране на отговорността на президента и вицепрезидента за действия, извършени при изпълнение на техните функции?”

Отговорът на този въпрос частично се съдържа в изложението по първия въпрос. Неговата логика се основава на безспорната оценка на „държавната измяна” и като нарушение на Конституцията. Доколкото обаче при търсене на наказателна отговорност на президента (вицепрезидента) също намират приложение общовалидните принципи на наказателното правосъдие, какъвто е принципът „*ne bis in idem*”, то няма съмнение за това, че конституционният законодател е вложил различно съдържание в двете основания за отговорност на държавния глава. В контекста на горното следва извод, че понятието „нарушение на Конституцията” е по-широко от понятието „държавна измяна”, но последното е с по-голяма тежест, тъй като включва и възможност за търсене на наказателна отговорност. Тъкмо за това то е изведено като самостоятелно основание за реализиране на отговорността на президента (вицепрезидента) по чл.103, ал.1 от КРБ, като двете основания се намират в отношение на „общо” към „специално”. От това следва, че под „нарушение на Конституцията” следва да се разбират различни действия на държавния глава, които нарушават конституционни норми, но не осъществяват „държавна измяна”. С какви конкретно свои действия или актове конкретно президентът (вицепрезидентът) би нарушил Конституцията, е

въпрос на преценка от Конституционния съд при наличие на повдигнато обвинение от Народното събрание⁸. Предвид това разбиране за съдържанието на понятието „нарушение на Конституцията“, чл.103 от същата предвижда носенето единствено на политическа отговорност при осъществяването му.

3. По третия въпрос: „Понятията „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“, използвани в чл.103, ал.1 от КРБ, включват ли в съдържанието си и извършване на престъпления извън съставите на Глава първа „Престъпления против Републиката“ от Особената част на НК?“

По отношение на понятието „държавна измяна“ отговорът на този въпрос следва да е категорично отрицателен. Предвид анализа на съдържанието му, направен в отговора на първи въпрос, това понятие включва единствено престъпленията измяна и предателство по смисъла на Глава I от Особената част на НК.

По отношение на понятието „нарушение на Конституцията“ отговорът на въпроса налага отново да се изходи от смисъла, вложен в Конституцията на РБ. Както вече бе посочено, процедурата за реализиране на отговорността при наличие на това основание не предвижда последваща преценка от главния прокурор за наличие на данни за извършено престъпление.⁹ Това решение, залегнало в Закона за Конституционния съд, приет на основание чл.152 от КРБ, пряко произтича от вложения смисъл в понятието „нарушение на Конституцията“ като основание за търсене единствено на политическа отговорност за деяния, насочени към суспендиране на Основния закон или нарушаване на заложените в него основни принципи. То визира пряко нарушение на същностни конституционни норми, а не опосредено такова чрез нарушение на закон. Разбиране в обратния смисъл би довело до разширително тълкуване на норма, която по естеството си е изключение. Основанието за търсене на политическа по естеството си отговорност за нарушение на Конституцията по смисъла на чл.103, ал.1 от КРБ, е предвидено само за президента (вицепрезидента) като „отговорност по изключение“. С оглед тези аргументи ВКС намира, че отговорът на обсъждания въпрос следва да бъде отрицателен и по отношение на понятието „нарушение на Конституцията“.

⁸ Решение № 25 от 21.12.1995 г. по к.д. № 27/95 г. на Конституционния съд на Република България.

⁹ Разпоредбата на чл.24, ал.6 от Закона за Конституционния съд съдържа такова изискване единствено в случай на прекратяване пълномощията на президента (вицепрезидента) за държавна измяна.

ВКС изхожда от разбирането, че извършването на каквото и да е престъпление по НК по естеството си е нарушение и на Конституцията. Правовата държава не допуска абсолютен имунитет. Единственото изключение от този принцип е изрично конституционно регламентирано в разпоредбата на чл.69 от КРБ и то касае народните представители за изказаните от тях мнения и гласуванията в Народното събрание. Имуитетът на президента (вицепрезидента) е въведен в интерес на държавността, като гаранция за нормалното функциониране на държавата, а не като лична привилегия. Той е времево ограничен за периода, през който държавният глава, респ. вицепрезидентът, осъществяват правомощията си. След изтичането на мандата или предсрочното му прекратяване те стават обикновени граждани и спрямо тях може да се реализира наказателна отговорност за извършени престъпления, каквато не е могло да бъде търсена поради наказателната им неприкосновеност. Поради това не може да има съмнение, че за престъпления (различни от попадащите в понятието „държавна измяна“), извършени при изпълнение на техните функции, президентът (вицепрезидентът) могат да бъдат обект на наказателно преследване след изтичане на мандата им или след предсрочното му прекратяване. Такова разбиране не променя тезата за характера на отговорността на държавния глава за „нарушение на Конституцията“ като политическа. То очертава възможни последици в случай на реализирането ѝ в процедурата по чл.103, ал.2 – ал.3 от КРБ, ако в периода на осъществяване на правомощията си е извършил друго престъпление, извън такова по Глава първа от Особената част на НК.

III. По въпросите от втора група (4 – 6).

Тази група въпроси се отнася до наказателната неприкосновеност на президента и вицепрезидента, като всеки един от тях е насочен към изясняване смисъла на израза „не може да бъде възбудено наказателно преследване“ в контекста на възможностите за извършване на извънпроцесуални и процесуални действия в различните фази и стадии на наказателното производство, както и с оглед процесуалния акт, с който следва да се произнесе съответният компетентен орган при установяване съпричастност на президента (вицепрезидента) към престъплението – предмет на разследване по вече образувано наказателно производство. Начинът, по който са поставени въпросите, позволява едновременното им обсъждане.

За да се формулира становище по въпросите от тази група, следва да бъдат съобразени мотивите на вносителя за тяхното поставяне. Те са свързани със смисъла на имунитета като конституционна гаранция за независимост при заемане на публична длъжност, неговата съвместимост с принципа за равенство пред закона и границите, до които е допустимо ограничаването на този принцип в ущърб на обществения интерес. Като основание за необходимост от задължително тълкуване на разпоредбата на чл.103, ал.4 от КРБ е посочена настъпилата законодателна промяна с приемането на нов Наказателно процесуален кодекс¹⁰ и последвалите изменения със ЗИД НПК¹¹, които според вносителя налагат преосмисляне на даденото в предходни решения на Конституционния съд тълкуване на вложения от конституционния законодател смисъл в израза „възбуждане на наказателно преследване“, основано на законодателните решения в НПК от 1974 г. (отм.).

Предложеният в искането подход при тълкуване на конституционните норми не може да бъде споделен, защото е принципно погрешен. Той налага съпоставяне на понятия от действащия Наказателно процесуален кодекс като „образуване на наказателно производство“, „привличане на обвиняем“, „процесуални действия“ и т.н. с норми от Конституцията, като не държи сметка за това, че те принадлежат към нормативни актове с различна правна сила. По този начин се прави опит да се преодолее автономното значение на понятието „възбуждане на наказателно преследване“, залегнало в чл.103, ал.4 от КРБ и му се придаде смисъла на процесуалното действие „привличане на обвиняем“ по действащия НПК, като така се обвърже формално с конкретен стадий на наказателния процес. Тази теза принципно изключва абстрактното тълкуване на забраната за възбуждане на наказателно преследване срещу президента (вицепрезидента), тъй като всяка следваща законодателна промяна в процесуалния закон би могла да доведе до влагане на нов, различен смисъл в обсъжданото понятие.

Върховният касационен съд намира, че установяването на действителното съдържание на забраната за възбуждане на наказателно преследване срещу държавния глава изисква историческо тълкуване на нормата на чл.103, ал.4 от КРБ в съответствие с влаганото разбиране за

¹⁰ Обн. ДВ, бр.86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г.

¹¹ Обн. ДВ, бр.63 от 04.08.2017 г., в сила от 05.11.2017 г.

това понятие към момента на приемане на тези текстове от Основния закон. В този смисъл настъпилите впоследствие законодателни промени с приемането на нов НПК и следващите изменения в последния не трябва да се отразяват върху вече изразеното становище в тълкувателни решения на КС по същия въпрос.

За да бъде отговорът на поставените в искането въпроси максимално съответен на вложената от конституционния законодател идея при въвеждането на наказателната неприкосновеност на президента (вицепрезидента), следва да се отчете смисълът на правния институт на имунитета на държавния глава и необходимостта от неговото съществуване.

Имунитетът представлява изключение от принципа за равенство на гражданите пред закона и се предвижда за някои категории лица по силата на Конституцията или международни договори като гаранция за независимост при упражняване на публична длъжност. Макар предвиденият в Конституцията на РБ имунитет на президента (вицепрезидента) да е сходен с този на народните представители, статутът на държавния глава като „висш едноличен държавен орган“¹² налага и различия в обема на гарантираната му наказателна неприкосновеност. Необходимостта винаги да е в състояние да упражнява правомощията си в съответствие с нуждите на обществото и държавата, както и да взема решенията си свободно, непредубедено и без външно въздействие под натиска на провеждано срещу него наказателно производство, изключват възможността за сваляне на имунитета на президента в рамките на мандата му, каквато съществува за народните представители. В този смисъл имунитетът на президента (вицепрезидента) не е лична привилегия. Той е гаранция за изпълнение на определени политически и/или конституционни функции съобразно тяхната специфика, поради което провеждането на наказателно преследване срещу лицата, заемащи тези висши държавни длъжности, е възможно след изтичане на мандата им или след прекратяване на правомощията им по реда на чл.103, ал.2 – ал.3 КРБ.

Както вече бе посочено по-горе, в правовата държава не може да съществува абсолютен имунитет. Смисълът на предвидената в чл.103, ал.4 от КРБ наказателна неприкосновеност следва да се възприема като забрана за надлежните държавни органи да осъществяват наказателно преследване

¹² Решение № 25 от 21.12.1995 г. по к.д. № 27/95 г.

(във всичките му фази и стадии) срещу президента (вицепрезидента) докато те заемат длъжността си, както за престъпления, извършени преди встъпването им в длъжност, така и по време на мандата им. В този смисъл не съществува пречка на народните представители да бъде представяна информация от такъв характер за действия на президента (вицепрезидента) при изпълнение на функциите им с оглед преценка на възможността за реализиране на отговорност за „държавна измяна“ или „нарушение на Конституцията“ в процедура по чл.103, ал.2 – ал.3 от КРБ.

В рамките на мандата си обаче, докато изпълнява своите правомощията, президентът (вицепрезидентът) се ползва от наказателна неприкосновеност, която по смисъла на чл.103, ал.4 от КРБ е препятствие за предприемане спрямо него както на процесуални действия за привличането му към наказателна отговорност, така и на такива по вече висящо наказателно производство, дори когато се разкрие негова съпричастност към извършено престъпление. Понятието „възбуждане на наказателно преследване“ следва да се разбира като абсолютна пречка както за започване на досъдебно производство и провеждане на разследване, така и за извършване на извънпроцесуални действия, насочени към събиране на информация за действия, сочещи на извършено престъпление. В този смисъл не е загубило значение тълкуването, което е дал на това понятие Конституционният съд на РБ в Решение № 10 от 27.07.1992 г. по к.д. № 13/92 г., макар и по повод имунитета на народните представители. Разбирането, че „наказателното преследване срещу определено лице за конкретно извършено деяние започва от момента на образуване на предварително производство...“ и едва след този момент „...за надлежните органи възниква право за извършване на следствени действия ...“ не се променя от възприетата в НПК (от 2005 г.) нова терминология. Разпоредбата на чл.212 НПК е озаглавена „Образуване на досъдебно производство“, като това понятие съществува и в двете хипотези по ал.1 и ал.2. Независимо че образуването на наказателното производство не се счита вече за отделен стадий от досъдебната фаза (понятие от правната доктрина, а не законово регламентиран институт), няма спор, че без да бъде образувано (започнато) наказателно производство, не би могло да се стигне до привличане на обвиняем. Наред с това, въпреки въведеното в чл.214, ал.3 от НПК изискване в акта за образуване на досъдебното производство да не се посочват имената на лицето, за което има данни, че е извършило престъплението, от самата редакция на текста става ясно, че принципно е налице яснота срещу кого

ще се води разследването. Това разбиране се подкрепя и от факта, че хипотезата за образуване на наказателно производство срещу неизвестен извършител има нарочна уредба в текста на чл.215 от НПК. В този смисъл предложеното от вносителя на искането разбиране, че формалното неизписване имената на лицето, срещу което се образува наказателно производство следва да доведе до преосмисляне на тълкуването на понятието „възбуждане на наказателно преследване“, дадено от КС в Решение № 10 от 27.07.1992 г. по к.д. № 13/92 г. не намира подкрепа в процесуалното законодателство. Наличието и на минимална възможност органите на ДП да разполагат с данни за личността на евентуалния извършител на престъплението, за което е образувано наказателното производство, им предоставя властовия потенциал на изпълнителната и съдебна власт за ограничаване на личната и политическа свобода на това лице много по-рано от привличането му като обвиняем. Аналогична е хипотезата и в случаите на извършвана проверка по реда на чл.145, ал.1 от ЗСВ. Поради това тълкуване на понятието „възбуждане на наказателно преследване“ в тесния смисъл като „привличане в качеството на обвиняем“ би създавало предпоставки за нарушаване на личната и политическа свобода на президента (вицепрезидента) и би влязло в противоречие с вложения от конституционния законодател смисъл в заложената наказателна неприкосновеност на държавния глава в нормата на чл.103, ал.4 от КРБ.

В подкрепа на предложената теза са и решенията по множество дела на ЕСПЧ, в които се определя значението на понятието „наказателно обвинение“ в автономния му смисъл по ЕКПЧ и от кой момент следва да се приеме наличието на такова. Разбирането, че за „наказателно обвинение“ следва да се говори не само когато лицето е официално уведомено от компетентните органи за твърдението, че е извършило престъпление, но и от момента, в който положението му е било съществено засегнато от действията, предприети от властите в резултат на *подозрение* срещу него, е прокарано в редица решения на ЕСПЧ, включително и срещу България¹³. Предвид приоритета, който чл.5, ал.4 от КРБ дава на нормите на международни договори, по които България е страна пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат, разбирането на понятието „наказателно обвинение“ по смисъла на чл.6, § 1 и § 3 от ЕКПЧ

¹³ Напр. делото *Симеонови срещу България*; *Янков и други срещу България* и т.н.

следва да бъде взето предвид и при тълкуването на разпоредбата на чл.103, ал.4 от НПК по искането на главния прокурор.