

Д-р В-К Тодоров  
 До се разглежда за  
 всички съдени  
 14.05.2001

ДО  
 КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
 По к. д. № 12/2001г.

## СТАНОВИЩЕ

от

адвокат Михаил Екимджиев

Пловдив, ул. "Отец Паисий" №21, тел/факс: 032 26 40 97,  
 пълномощник на "Асоциация за европейска интеграция и права на човека" –  
 Пловдив

### I. ПРОЦЕДУРА.

С Определение на Конституционния съд от 3 май 2001г. "Асоциация за европейска интеграция и права на човека" е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 12/2001г.

Делото е образувано по искане на Главния прокурор на Република България за обявяване на противоконституционността на чл.53, ал.1 от Закона за избиране на народни представители /ЗИНП/, според който:

*"По време на предизборната кампания регистрираните кандидати за народни представители и застъпниците не могат да бъдат задържани и привлечани към наказателна отговорност, освен в случаите на заварено тежко престъпление".*

### II. ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ИСКАНЕТО ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД.

Основните юридически аргументи на Главния прокурор на Републиката могат да бъдат резюмирани по следния начин:

**2.1.** На формалноюридическо ниво се твърди, че наказателноправният имунитет, като специфично изключение от конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона, може да бъде предвиден единствено и само в Конституцията. В подкрепа на това становище се посочват разпоредбите на чл.69, 70,147,132 от Конституцията, регламентиращи отпадането на наказателната отговорност и неприкосновеността на някои категории лица – народни представители, съдии, прокурори, следователи.

На базата на тези примери се аргументира тезата, че със закон не може да се създава имунитет за други лица, извън изчерпателно посочените в Конституцията.

**2.2.** В материалноправен аспект Главният прокурор твърди, че разпоредбата на чл.53, ал.1 от ЗИНП противоречи на конституционния принцип за равенство на

гражданите, обективизиран в разпоредбата на чл.6, ал.2 от Конституцията, според която:

*“Чл. 6 (2) Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.”*

В подкрепа на това становище вносителят на искането сочи разпоредбите на чл.127, т.1 и чл.31, ал.1 от Конституцията, според които:

*Чл.127 Прокуратурата следи за спазване на законността, като:*

*1. привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер;*

*Чл.31, ал.1 Всеки обвинен в престъпление следва да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок.*

Главният прокурор твърди още, че атакуваната разпоредба на чл.53, ал.1 от ЗИНП “може сериозно да затрудни наказателното преследване срещу извършителите на престъпления, в това число и на тежки престъпления”.

### III. ЮРИДИЧЕСКИ АНАЛИЗ

**3.1.** За правилното дефиниране на предмета и конституционните аспекти на разглеждания проблем, считам за уместно да се приеме “*a priori*” фикцията, че искането на Главния прокурор е основателно и чл.53, ал.1 от ЗИНП е противоконституционен. На практика това би означавало, че в рамките на 29-дневния срок на предизборната кампания, органите на Полицията, Следствието и Прокуратурата биха могли да предприемат репресивни мерки /арестуване, образуване на предварително следствие, задържане под стража/ спрямо всеки кандидат за народен представител и по този начин *de facto* да предопределят провала на неговата кандидатура.

В разглеждания контекст, искането на Главния прокурор конфигурира два основополагащи конституционни принципа на правовата държава – принципът за равенство на гражданите пред закона /чл.6, ал.2/ и принципът за разделение на властите /чл.8, ал.1/.

В този аспект, задачата на Конституционния съд по настоящето дело е да намери оптималния, от гледна точка на правото и обществения интерес, баланс в очертаната конкуренция на базисни конституционни принципи.

Според мен подходящата изходна позиция в търсенето на този баланс е разпоредбата на чл.1, ал.1 от Конституцията, според която “България е република с парламентарно управление.” Конституционноустановеното върховенство на Парламента предполага най-висока степен на надеждност на нормативните гаранции, както за независимост при функционирането му, така и за условията на неговото формиране.

От тази гледна точка регламентираният в чл.53, ал.1 от ЗИНП имунитет на кандидатите за народни представители може да се разглежда като едно

Чл.5 от НПК “*Спрямо лица, които се ползват с имунитет по отношение на наказателната юрисдикция на Република България, процесуалните действия, предвидени в този кодекс, могат да бъдат извършени само в съгласие с нормите на международното право.*”

Следователно, на формалноюридическо ниво, фактът, че имунитетът на кандидатите за народни представители е въведен със закон, без да има съответен конституционен текст, не води до противоконституционност на разпоредбата на чл.53, ал.1 от ЗИНП.

**3.3.** Не може да бъде възприето и становището на Главния прокурор, че разпоредбата на чл.53, ал.1 от ЗИНП противоречи на чл.6, ал.2 от Конституцията, според който:

*“Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.”*

Това е така, защото в чл.6, ал.2 от Основния закон изчерпателно са посочени социалните признаци, изключващи ограничения на правата или предоставяне на привилегии./Конституционният съд е изразил своето категорично становище по този въпрос в Решение № 14 от 10.11.1992г. по конституционно дело № 14/92г./ В същото решение КС приема, че по отношение на признаци и критерии, които не са изчерпателно изброени в чл.6, ал.2, Конституцията допуска известни ограничения на права и предоставяне на привилегии на определени социални групи. Във всички тези случаи, според КС, става въпрос за обществено необходими и социално оправдани привилегии, при запазване на примата на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

Считам, че това становище, по аналогия, може да бъде възпроизведено и в настоящето дело. В разглеждания случай качеството “кандидат за народен представител” не кореспондира с нито един от лимитативно изброените в чл.6, ал.2 социални критерии, по отношение на които Конституцията изключва всякаква форма на неравнопоставеност. От друга страна, както беше посочено по-горе, разпоредбата на чл.53 ал.1 от ЗИНП въвежда една кратковременна привилегия за тесен кръг лица, която служи на обществения интерес и на защитими конституционни принципи.

**3.4.** Считам, че цитираните от вносителя на искането чл.127, т.1 и чл.31, ал.1 от Конституцията нямат пряко отношение към разглеждания въпрос.

**3.4.А.** Първата от посочените разпоредби гарантира привличането към наказателна отговорност на “лицата, които са извършили престъпления”.

Тъй като, съгласно чл.54 от ЗИНП, предизборната кампания продължава точно 29 дни, едва би могло да се приеме, че невъзможността даден кандидат за народен представител да бъде задържан или подведен под наказателна отговорност точно през този период би довела до осуетяването на наказателната репресия.

общественоприемливо изключение от принципа за равенството на гражданите пред закона.

В подкрепа на това становище излагам следните аргументи:

Евентуално отпадане на гарантираната от Закона наказателна неприкосновеност на кандидат-депутатите би застрашило:

А/ Възможността, при евентуално отпадане на имунитета, органите на полицията и съдебните власти да предприемат действия, компрометиращи кандидатите за народни представители, е в състояние да опорочи изборителния вот. Това реално би застрашило гарантираното в чл.42 от Конституцията изборително право.

Б/ Принципът на разделение на властите /чл.8 ал.1/

Възможността изпълнителната и съдебната власт да манипулират предизборната кампания и да влияят върху състава на бъдещия парламент, в случай на отпадане на имунитета на кандидатите за народни представители, неизбежно би довела до нарушаване на баланса между властите във вреда на законодателната.

В/ Възможността да бъдат опорочени принципите на формиране на Парламента, а чрез тях и независимостта на Народното събрание, като върховен законодателен орган, създава реална опасност за деформиране на принципа на народния суверенитет, визиран в чл.1 ал.2 от Конституцията, според който "Цялата държавна власт произтича от народа".

Нарушаването на тези основополагащи конституционни принципи е в състояние да дискредитира самата същност на "правовата държава" и парламентаризма като форма на държавно управление.

На фона на тези съвсем реални за посттоталитарната държава опасности, далеч по-приемливо, от гледна точка на обществения интерес, изглежда предоставянето на една кратковременна /29 дни/ привилегия на незначителен, в статистически план, брой лица, кандидатиращи за народни представители.

На базата на тези разсъждения, считам, че в генерален план, разпоредбата на чл.53, ал.1 от ЗИМП е едно оправдано, допустимо и дори необходимо, от гледна точка на правото, обществения интерес и самата Конституция, изключение от принципа на равенство на гражданите пред закона.

В подкрепа на това становище са и следните аргументи срещу искането на Главния прокурор:

**3.2.** Не е убедително твърдението на вносителя на искането, че наказателен имунитет не може да се въвежда със закон. Такъв конституционен принцип нито е обективиран декларативно в разпоредбите на Конституцията, нито може да се изведе категорично от нормите на действащото българско законодателство. Достатъчно убедителен в тази насока е фактът, че чл.5 от НПК и чл.3, ал.2 от НК, макар и чрез препращане към нормите на международното право, регламентират имунитета на някои категории чуждестранни граждани.

Чл.3, ал.1 от НК "Наказателният кодекс се прилага за всички престъпления, извършени на територията на Република България.

ал.2 *Въпросът за отговорността на чужденци, които се ползват с имунитет по отношение на наказателната юрисдикция на Република България, се решава съобразно с приетите от нея норми на международното право."*

3.4.Б. Според сочения от Главния прокурор чл.31, ал.1 от Конституцията:

*“Всеки обвинен в престъпление следва да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок.”*

Този текст определено е неотносим към съдържанието на чл.53, ал.1 от ЗИНП, тъй като именно неговата разпоредба прави несъвместими категориите “обвинен в престъпление” и “кандидат за народен представител”. Очевидно конституционният текст има предвид “всеки”, който по силата на действащото право, може да бъде обвинен в престъпление, а не “всеки”, дори когато законът забранява това.

3.5. Определено безпокойство в правозащитен план буди твърдението на вносителя на искането, че разпоредбата на чл.53, ал.1 от ЗИНП “може сериозно да затрудни наказателното преследване срещу извършителите на престъпления, в това число и на тежки престъпления.” Според в чл.31, ал.3 от Конституцията “Обвиненият се счита за невинен до установяването на противното с влязла в сила присъда”. Следователно “извършители на престъпления”, по смисъла на Конституцията, са само лица, които вече са осъдени. Очевидно е, че наказателното преследване срещу тях не може да бъде затруднено, тъй като същото е приключило с влязла в сила присъда.

Безпокойството от цитираното становище идва не толкова от юридическата му парадоксалност, колкото от изразената в него готовност кандидатите за народни представители, а priori да бъдат квалифицирани като потенциални престъпници.

Считам, че точно този “аргумент” на Главния прокурор на Република България, сам по себе си, доказва, че в условията на посттоталитарната държава не са излишни допълнителни гаранции за върховенството на Закона и на Народното събрание като законодателен орган.

В изложения контекст считам, че искането на Главния прокурор за обявяване противоконституционността на чл.53, ал.1 от ЗИНП следва да бъде отхвърлено по отношение на наказателната неприкосновеност на кандидатите за народни представители и би могло да бъде уважено само по отношение на имунитета на техните застъпници.

Аргументите за обществената необходимост и оправданост на привилегиите на кандидат-депутатите не биха могли със същата убедителност да бъдат защитени по отношение на застъпниците. Поради това, по отношение техния имунитет, в съответствие с искането на Главния прокурор, би следвало да се даде приоритет на конституционния принцип за равенството на гражданите пред закона. По отношение на застъпниците, този принцип не се конфронтира толкова директно с върховенството на Парламента, народния съвуренитет, разделението на властите, и свободата на избирателното право.

#### IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

На базата на изложеното, считам, че Конституционният съд на Република България би могъл да обяви за противоконституционна разпоредбата на чл.53, ал.1

от ЗИИП само относно думите “и застъпниците”, а останалата част от искането на Главния прокурор следва да бъде отхвърлена.

Пловдив  
10 май 2001г.

  
С уважение: