



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 14 КД

Дата 24.01.2020г.

Прокуратура на РБ
 Главен прокурор
 Изх. № Вх. № 224/24.01.2020
 София - 1040

ДО
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
 РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Образуван е
 Апелационен
 съд
 28.01.20г.*

*Докладчик
 Кръстьев*

ИСКАНЕ
ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 103 от Конституцията на Република България.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 103 от Конституцията на Република България (КРБ), като отговори на поставените с настоящото питане въпроси.

Искането е допустимо, предвид обстоятелството, че на основание чл.150, ал.1, предл.6 КРБ изхожда от легитимирано да го отправи лице, депозирано е в изискуемата от чл.17, ал.1 от ЗКС писмена форма и при подробна мотивировка, инициира се тълкуване на конституционна разпоредба, което на основание чл. 149, ал.1, т.1 КРБ е в правомощията на Съда и същата разпоредба не е била предмет на тълкуване в насоката, съдържаща се в настоящото искане. Липсата на детайлна правна уредба в основния закон не е пречка за допустимост на искания за тълкуване и сама по себе си обосновава правен интерес¹.

I. Разкриване на смисъла на разпоредбата на чл. 103 от КРБ е необходимо, тъй като нормата е лаконична и не дава еднозначен отговор на поставения с настоящото искане въпрос.

Според българската конституция имунитетът на президента на Републиката, респ. имунитета на вицепрезидента, включва два компонента: неотговорност за действията, извършени при изпълнение на служебни функции, с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията (т.е. материалноправен; чл. 103, ал. 1 от КРБ) и

¹ Определение от 22 януари 2004 г. по к. д. № 1 от 2004 г. и Определение от 16 ноември 2004 г. по к. д. № 9 от 2004 г.

неприкосновеност за задържане и за възбуждане на наказателно преследване (т.е. процесуалноправен; чл. 103, ал. 4 от КРБ). Предвид еднаквата правна уредба, касаеща имунитета на президента и вицепрезидента, изложеното в пункт I, II и III следва да се възприеме като еднакво валидно и за двете фигури.

Разпоредбата на чл. 103, ал.1 КРБ очертава характера и обхвата на отговорността на президента. Неотговорността на президента по своя характер е функционална, т.е. само за действия, извършени при изпълнение на служебни функции. Извън обхвата на този функционален имунитет остават само случаите на държавна измяна и нарушение на Конституцията.

Смисловото съдържание на чл.103, ал.1 КРБ се разбира нееднозначно, като са изразени противоречащи една на друга тези.

Съгласно първата, държавна измяна следва да се схваща в смисъла, вложен в Особената част на Наказателния кодекс, т.е. пораждащо ангажирането на отговорността на президента е извършването на престъпленията, визирани в Раздел I „Измяна”, Глава първа „Престъпления против републиката” от Особената част на Наказателния кодекс. Становището се аргументира с обстоятелството, че макар и в КРБ да не е налице норма, изрично препращаща към НК, то съдържанието на използвания термин следва да е разкрито в друг нормативен акт, а такъв е само НК. На следващо място, в подкрепа на тезата се поддържа още, че ако конституционния законодател не е имал предвид именно престъпните състави по НК, а други действия, то същите всякога биха били нарушение на Конституцията, при което едното конституционно основание за ангажиране на отговорността на президента би преляло в другото. Същевременно обаче тези две основания са дадени в алтернатива в чл.103, ал.1 КРБ, предвид което влагането на различен смисъл в понятието държавна измяна извън този, който визира НК, би лишило това основание от практическа реализация².

Другата предлагана трактовка на въпроса е, че фактическият състав на държавната измяна като източник на конституционна/политическа отговорност е различен от предвидения в НК³. Аргумент в посоката, че конституционният законодател провежда разграничение между измяната като престъпление, предвидено в НК, и държавната измяна като основание за прекратяване правомощията на държавния глава, се черпи от обстоятелството, че „измяна” (без поясняваща словоформа) и визираща

² Авторски колектив, Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с. 282

³ Друмева, Е. Конституционно право, с. 435.;

Спасов, Б. Конституционно право на Република България, с. 108;

Христов, В. Политическата отговорност на президента съгласно българската конституция. Сб.

Научни трудове на ИПН, БАН. Т. III, 2006, БАН, 2007, с. 118–120.

престъпленията, предвидени в НК, е употребено и в чл. 59, ал.1, изр.2-ро КРБ.

Налице е потребност от тълкуване, за да се избегне противоречиво прилагане на тази конституционна разпоредба и да се предотврати настъпването на неблагоприятни за националната правна система последици. С оглед на това възниква нуждата от официално тълкуване на разпоредбата на чл. 103, ал.1 КРБ и разкриване смисъла на понятията „държавна измяна“ и „нарушение на конституцията“ и изясняване на въпросите:

- припокрива ли се по съдържание понятието „държавна измяна“ с престъпленията, визирани в Раздел I „Измяна“, Глава първа „Престъпления против републиката“ от Особената част на Наказателния кодекс и ако не се припокрива – какви по естеството си нарушения включва;

- каква е разликата между понятията „държавна измяна“ и „нарушение на конституцията“;

- включва ли в съдържанието си някое от понятията „държавна измяна“ и „нарушение на конституцията“ и кое от тях извършването на престъпление, различно от предвидените в Раздел I „Измяна“, Глава първа „Престъпления против републиката“ от Особената част на Наказателния кодекс. Ако включва, налице ли са изисквания относно вида на престъплението (от общ или от частен характер) или за нормативно предвижданото за конкретното престъпление наказание (както по отношение на неговия вид, съобразно чл. 37 НК, така и по отношение на неговия размер);

II. Както се изтъкна по-горе имунитетът на президента касае единствено неговите правни или фактически действия, респ. бездействия, свързани с изпълнение на служебни функции. Следователно в частната сфера на проявление на дейността и живота на президента не е установен режим за възникване на отговорност (гражданска, административна, наказателна), различен от този на всеки друг български гражданин, стига в действията, респ. бездействията на президента да се съдържат изискуемите белези на съответния юридически факт (съответно деликт, административно нарушение, престъпление).

Вторият компонент от имунитета — наказателната неприкосновеност, възпрепятства реализирането на наказателната отговорност на президента. Конституцията съдържа правна забрана, както за наказателно преследване, така и за задържане. Този имунитет важи, докато се заема длъжността и е абсолютен - не може да бъде „свален“, както например такова снемане изрично се предвижда за народните

представители по решение на Народното събрание (чл. 70, ал. 1 КРБ) или по собствена инициатива (чл. 70, ал. 2 КРБ).

При това положение въпрос, чиято изключителна важност обосновава ангажирането на тълкувателната дейност на КС, е как при сега действащата абсолютна неприкосновеност на президента в процесуален аспект се постига баланс между общественият интерес и интересът на евентуалните пострадали лица, от една страна, и интересът от запазване на равновесието в институционалната система на властта, от друга.

Въпросът за установяване данни за извършено престъпление от страна на президента в рамките на предпроцесуалната дейност на държавните органи (било в хода на проверка, възложена по реда на чл. 145 ЗСВ или при извършване на проверка, започнала по собствен почин от компетентния да я извърши орган) не е бил предмет на изследване в теорията. Що се отнася до установяване на това обстоятелство в рамките на образувано наказателно производство, то застъпват се две становища: възприемането му като абсолютно основание за прекратяване или като основание за спиране на наказателното производство.

Разбирането, че наказателното производство следва да се прекрати се обосновава в теорията с особения статут на президента и с процесуалната недопустимост, произтичаща от Конституцията, пречатстваща запазването на наказателното производство дори като спряно⁴. Същевременно обаче съдебната практика и практиката на прокуратурата при придобиване депутатски имунитет от дееца в хода на наказателно производство се преценява като основание не за прекратяване, а за спиране на наказателното производство.

Тълкувателната компетентност на КС се упражнява, за да се установи смисъла на конституционна/и норма/и, по който смисъл се спори, констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения, или прилагането е противоречиво. Предоставянето на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон⁵. Това, наред с важността на засегнатия въпрос, предполагава значимостта на тълкуването. На следващо място, абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционният съд, не изисква задължително наличие на определен, конкретен правен спор, то е предназначено да изясни съществуващи или възможни юридически проблеми при прилагането на конституционната норма⁶.

⁴ Авторски колектив, Конституция на Република България. Коментар. С., 1999, с.284

⁵ Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г.

⁶ Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.

Необходимо е ангажирането на тълкувателната дейност на Конституционният съд, досежно следните въпроси:

-законосъобразно ли е извършването на проверки от държавните органи, оправомощени по силата на закона да извършват такива, в случай, че в хода на дейността си и след встъпване в длъжност на президента, респ. вицепрезидента, посочените държавни органи бъдат известени или непосредствено разкрият, че са налице признаци за извършено от президента, респ. вицепрезидента, престъпление;

-законосъобразно ли е образуването на наказателно производство от държавните органи, оправомощени по силата на закона да образуват и водят такова, в случай, че в хода на дейността си и след встъпване в длъжност на президента, респ. вицепрезидента, посочените държавни органи бъдат известени или непосредствено разкрият, че са налице признаци за извършено от президента, респ. вицепрезидента, престъпление;

Необходимо е тълкуване и с оглед наличието на противоречиви становища относно:

- само по себе си установяването – в рамките на образувано досъдебно производство – на наличие на данни за съпричастност на президента, респ. вицепрезидента, към извършването на престъплението, което е обект на разследване или на друго престъпление, свързано с престъплението, което е обект на разследване, съставлява ли основание за прекратяване на наказателното производство или за спиране на наказателното производство.

III. Предоставям на вниманието на Конституционния съд становището си по поставените въпроси.

1. Що се касае до първия кръг въпроси, Конституционния съд по повод конкретно действие на президента е застъпил становището⁷, че *„отговорността на президента за нарушение на основния закон може да бъде обсъждана само в рамките на производството по чл.103 от Конституцията за всеки конкретен случай... като ... не може да бъде предмет на едно тълкувателно решение”*. Доколкото с настоящото питане не се визира конкретно поведение на президента, респ. вицепрезидента, то считам, че предвид липсата на идентитет между настоящото питане и предходното искане за тълкуване на чл. 92, ал.1 във вр. с чл.103 от

⁷ Решение № 25 от 21 декември 1995 г. по к.д. № 27/95 г.

Конституцията, то в случая не е налице процесуална пречка за произнасяне по настоящото искане⁸.

По същество на искането, намирам за обоснована тезата, развита детайлно по-горе, че понятието „държавна измяна” визира осъществен престъпен състав на престъпленията, визирани в Раздел I „Измяна”, Глава първа „Престъпления против републиката” от Особената част на Наказателния кодекс.

По отношение на понятието „нарушение на Конституцията” считам, че в същото следва да се включват преките нарушения на конституционни разпоредби, които президентът, респ. вицепрезидентът, би могъл да извърши при упражняване на правомощията си, а така също и извършването на престъпления. Изводимо от разпоредбата на чл. 58, ал.1 КРБ нарушението на обикновените закони, включително наказателния, съставлява едновременно с това и „нарушение на конституцията”. Основните права на личността (включващи правото на живот, на лична свобода и неприкосновеност, правото на личен живот, на неприкосновеност на жилището, на свободна и тайна кореспонденция, на свободно местоживееене, на равенство и т.н.) са прогласени от основния закон и се ползват с изключителна степен на закрила. Нарушаването на същите чрез извършването на неправомерно поведение, субсумиращо се под съответен престъпен състав, представлява нарушение на Конституцията.

(Правото на живот например има фундаментален характер, тъй като е същинско условие за нормално и пълноценно функциониране на цялостната система на човешките права и свободи, и като такова е изрично регламентирано в чл.28 от Конституцията на Република България. Разбирането ми е, че извършването на престъпление от общ характер (например убийство по чл. 115 от НК), от президент или вицепрезидент, се явява абсолютна предпоставка за да се приеме, че е налице нарушение на Конституцията с оглед нарушение на конституционна норма.

2. Вторият кръг въпроси засяга възможността за упражняване на правомощията на правоохранителните органи в защита на държавния и обществен интерес в контекста на имунитета на президента, респ. вицепрезидента.

2.1. По отношение на въпроса допустимо ли е извършването на проверка за установяване данни за извършено от президента, респ. вицепрезидента, престъпление, то считам, че отговорът е положителен. Конституционният съд е имал повод да изясни какъв смисъл е вложен в конструкцията „възбуждане на наказателно преследване” по повод

⁸ Така: Решение N8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.

тълкуване на разпоредбата на чл.70 КРБ⁹. Застъпено е схващането, че „[и]зразът "наказателно преследване" е употребен в наказателното и наказателнопроцесуалното право в случаите, когато се предприемат и извършват процесуални действия от надлежните органи за привличане на дадено лице към наказателна отговорност за конкретно деяние, както и в случаите на изключване на тази отговорност. Наказателното преследване срещу определено лице за конкретно извършено деяние започва с образуване на предварително производство, което представлява началния стадий на наказателното производство. То е самостоятелен стадий и само с неговото образуване за надлежните органи възниква право за извършване на следствени действия - разпити, огледи, обиски и др.” Очевидно предпроцесуалната дейност предхождаща образуването на досъдебно производство не се включва в конструкцията „възбуждане на наказателно преследване”.

2.2. Що се отнася до съдбата на образуваното досъдебно производство, в хода на което се установи относимост на президента, вицепрезидента към престъпление, то считам, че налице са основания това производство да бъде спряно.

Наказателната неприкосновеност на президента, респ. вицепрезидента, е временна – лимитирана е от началото и края на мандата. „След изтичането му те са обикновени граждани и могат да бъдат обект на наказателно преследване, както за тежките, така и за нетежките престъпления, което не е могло да бъде предприето поради личната им наказателна неприкосновеност”¹⁰. Очевидно е, че на тази времева ограниченост на имунитета най-пълно съответства временното преустановяване движението на процеса. С оглед на това, намирам, за обоснован извода, че установяването на касателството на президента, респ. вицепрезидента към извършването на престъпление в хода на образувано наказателно производство, би следвало да има като единствено възможна последица спирането на това производство, а не неговото прекратяване.

Единствено такова разбиране съответства на логиката на законодателя. След като невъзможността за ангажирането на наказателната отговорност се препятства само до изтичане на мандата, а не и занапред (т.е. след изтичането му), то логично е да се възприеме решение, обезпечавашо създаването на възможност за реализация на тази отговорност след това – в случай, че не са настъпили други прекратителни основания. Становище в същата насока дава КС по повод развитието на

⁹ Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13/92 г.

¹⁰ Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13/92 г. и Решение № 4 от 17.V.1995 г. на КС на РБ по к. д. № 2/95 г.

наказателно производство срещу народен представител в хипотезата на липса на разрешение по реда на чл. 70 КРБ „...наказателното преследване ще продължи след изтичане или предсрочно прекратяване на пълномощията на народния представител.”¹¹

Не на последно място, считам, че сама по себе си висящността на образуваното наказателно производство в хода на което се съберат доказателства за извършено от президента, респ. вицепрезидента, престъпление или образуването на производство именно за разследване на извършено от тези лица престъпление не е противоконституционна. Намирам, че изказаното от Конституционния съд¹² становище, посочено по-горе, относно „възбуждането на наказателно преследване” понастоящем следва да се тълкува корективно и съответно на изменената нормативна уредба. Тезата е изложена в контекста на НПК от 1974 (НПК отм.), когато образуването на предварително производство е било самостоятелен стадий на процеса¹³. Към настоящият момент според чл. 192 НПК стadiите на досъдебното производство са два – разследване и действия на прокурора след приключване на разследването. Същевременно със ЗИДНПК¹⁴ в чл.214, ал. 3 НПК се изрично предвиди, че в акта за образуване на досъдебно производство не се посочват имената на лицето, за което има данни, че е извършило престъплението. Изложеното обосновава поддържането на тезата, че са налице основания за преосмисляне тълкуванието на вложения от конституционния законодател смисъл на израза „възбуждане на наказателно преследване”. Като такова съобразно действащата наказателнопроцесуална уредба следва да се приеме привличането в качеството на обвиняем. И ако привличането е ограничено по силата на конституционната забрана по отношение на президента, респ. вицепрезидента, то образуването и воденето на производство за разследване на престъпление, извършено от тях или воденето на производство, в което впоследствие е установено, че престъплението, което се разследва е извършено от президента, респ. вицепрезидента, следва да се приеме като попадащо извън конституционната забрана.

На следващо място, изложеното се обосновава от практически съображения. Определени престъпления поради принципните си специфики или поради особеностите на конкретния случай изискват при разследването и доказването на извършването и авторството им преприемане на действия в спешен порядък, които действия не биха могли

¹¹ Решение № 4 от 17.V.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/95 г.

¹² Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13/92 г.

¹³ Павлов, С. „Наказателен процес на Република България”, С., 1979г., с. 472

¹⁴ Обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.

ефективно да се реализират след изтичане на няколкогодишен период. Закрепването на необходимите доказателства в рамките на образувано наказателно производство е единствената възможност това производство да обезпечи ефективността си. Застъпването на това становище осигурява в най-пълна степен установяване на обективната истина чрез своевременен събиране на всички възможни доказателства, които в последващ момент биха могли да се окажат недостъпни. Противното уврежда обществения интерес и в частност интереса на евентуалните пострадали лица, а идеята на конституционния законодател не е била създаване на наказателноправно недосегаеми лица. Уврежда се и интереса на потенциалните обвиняеми след приключване на мандата, тъй като отдалечеността от инкриминираното събитие заличава, както обвинителните, така и оправдателните доказателства.

Престъпленията против транспорта например, регламентирани в Раздел II, Глава единадесета от НК, изискват специфичен подход от страна на разследващите органи за събиране на доказателства относно механизма и начина на осъществяване на деянието, причинно-следствената връзка и вината на извършителя. При този тип деяния досъдебното производство обикновено се образува по реда на чл.212, ал.2 от НПК, а следствените действия имат неотложен характер, т.к. по-късното им събиране или е невъзможно или възпрепятства разкриването на обективната истина. В този ред на мисли, при извършено престъпление по чл.343, ал.1, б.“в“ вр. чл.342, ал.1 от НК с евентуален извършител - президент или вицепрезидент, нереализирането на наказателно производство, заради личността на извършителя, би поставило разследващите органи на по-късен етап в невъзможност да осигурят законосъобразно и успешно разследване. Това би представлявало пряко нарушение на други конституционни разпоредби (напр. чл. 28 от Конституцията на Република България, който гласи, че всеки има право на живот и посегателството върху човешкия живот се наказва като най-тежко престъпление) и не съответства на духа на Конституцията, целящ осигуряване на баланс между нормалното и независимо функциониране на институциите и гарантиране правата на българските граждани.

Предвид изложеното, моля да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на нормата на чл. 103 КРБ, като отговорите на въпросите, повдигнати в обстоятелствената част на настоящото искане.

Моля да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, Министерски съвет, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия

съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет, Президента на Република България.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ,



ГЛАВЕН ИВАН ГЕШЕВ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ