



Република България
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 103 КД
Дата 13.04.2027

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ		
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА		
Изх. №	10-00-3(1)	
СОФИЯ	10.04.	2020г.

ДО

ПРОФ. Д.Ю.Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България г-н Румен Радев по к. д. № 1 от 2020 г.

С уважение,

Димитър Стоянов

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА



Република България
Президент

СТАНОВИЩЕ

от президента на Републиката г-н Румен Радев по к.д. № 1 от 2020 г., изготвено в отговор на писмо от председателя на Конституционния съд във връзка с Определение на Съда от 10.03.2020 г., получени на 12.03.2020 г.

Предвид конституирането ми като заинтересувана институция по конституционно дело № 1 от 2020 г., образувано по искането на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на нормата на чл. 103 от Конституцията на Република България, изразявам следното становище:

I. По същността на тълкуването

В практиката си Конституционният съд /КС/ многократно е подчертавал, че цел на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори (Определение № 2 по к. д. № 5 от 2005 г.). Затова е нужно постигането на единство и взаимовръзката между тълкувания (съответната разпоредба, част от такава или комплекс от няколко разпоредби на Конституцията) и тълкуващия (съответното решение на КС) акт (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.).

Първата група от допуснатите тълкувателни въпроси е свързана с понятията „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“ в контекста на чл. 103, ал. 1. Втората група касае ефекта на неприкосновеността на президента върху наказателното производство и функциите на органите, които имат правомощия в него. Насочеността на всички въпроси към изясняване на нормата на чл. 103 от Конституцията налага те да бъдат разглеждани в контекста на конституционната уредба и нейните принципи. Отговорите не може да се влияят от конкретно развитие и прилагане на законодателството, а да дават смисъла, вложен в Основния закон. Противното означава да се изостави характеристиката

на Конституцията като върховен закон и да се допусне, че нейното тълкуване може да е подвластно на последващото развитие на законодателството, а не обратното - законодателството да бъде съобразявано с конституционните разпоредби. За да остане тълкуването в рамките на Основния закон, то следва да се основава на точния смисъл, целта на конституционната уредба и на нейните основни начала.

II. По смисъла на чл. 103 от Конституцията

Разпоредбата на чл. 103 от Конституцията на Република България на първо място прогласява неотговорността на президента и вицепрезидента за действия, извършени при изпълнение на техните функции и за издадените от тях актове. Това е важна гаранция за тяхната независимост от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, която позволява свободно в рамките на Конституцията да бъдат упражнявани техните правомощия. Неотговорността, която имат, е с две изключения, приложими само при държавна измяна и нарушение на Конституцията. Предвид това с чл. 103 от Конституцията на следващо място се регламентира пътят, по който се загубва неотговорността на президента и вицепрезидента и се прекратяват техните пълномощия. Части от този нормен комплекс са били предмет на тълкуване от КС. Поради особено важността на проблема за отговорността на президента/вицепрезидента, конституционният законодател е създал една специална сложна процедура (чл. 103, ал. 2 и 3), по който ред единствено КС, в изпълнение на правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 8 от Конституцията, може да разгледа повдигнато обвинение срещу президента или вицепрезидента (Решение № 25 от 1995 г. по к. д. № 27/1995 г.). Освен неотговорност за действия по служба, президентът и вицепрезидентът имат и неприкосновеност, но тя е наказателна – спрямо тях по време на мандата не може да има задържане, както и наказателно преследване.

В Конституцията наказателната неотговорност и наказателната неприкосновеност не са уредени генерално по общ начин като отделен правен институт, а се отнасят само за лица, заемащи определени длъжности. Разпоредбите на чл. 69 и чл. 70, чл. 103, ал. 1 и 4 и чл. 132, ал. 1 и чл. 147, ал. 6 от Конституцията уреждат имунитета поотделно за народните представители, президента и вицепрезидента, съдиите, прокурорите и следователите и конституционните съдии (Решение № 12 от 2001 г. по к. д. № 12/ 2001 г.). По действащото българско право президентът и вицепрезидентът имат един и същ имунитет. Президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията, извършени при изпълнение на техните функции, освен за държавна измяна и за нарушение на Конституцията. Не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване. Така чл. 103, ал. 1 и ал. 4 от Конституцията очертават границите на имунитета на държавния глава и неговите два компонента: неотговорност за действията, извършени при изпълнение

на функциите му, с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията, и неприкосновеност при задържане и при възбуждане на наказателно преследване.

Близък, но не идентичен с имунитета на държавния глава, е този на народните представители, по който КС се е произнасял нееднократно (Решение № 10 от 1992 г. по к. д. № 13/1992 г.; Решение № 2 от 1993 г. по к. д. № 36/1992 г.; Решение № 4 от 1995 г. по к. д. № 2/1995 г.; Решение № 12 от 2001 г. по к. д. № 12/2001 г.). Това налага съпоставката на двата конституционни имунитета предвид възможността за съответно и корективно прилагане на горепосочената практика, какъвто подход се възприема и в самото искане.

Неотговорността на народния представител е за изказаните от него мнения и гласувания и е само наказателна (чл. 69). Тя е безусловна, не подлежи на снемане и важи до живот. Неотговорността на президента е за действия по служба, важи и след края на мандата, не се свежда само до наказателна неотговорност, а е по-широка. Конституцията обаче предвижда две изключения от тази неотговорност – президентът и вицепрезидентът носят отговорност за деянията си при изпълнение на своите функции, ако са извършили държавна измяна и нарушение на Конституцията (чл. 103, ал. 1). Отговорността се реализира чрез особена процедура и приключва с предсрочно прекратяване на пълномощията.

Що се отнася до *неприкосновеността* на депутатите, тя подлежи на снемане от самото Народно събрание – по негова преценка (чл. 70, изр. 1) след задължителното му уведомяване или при писмено съгласие на народния представител (чл. 70, ал. 2). Снемането на неприкосновеността на народния представител не прекратява пълномощията на народния представител. Що се отнася до неприкосновеността на държавния глава, тя отпада само след като пълномощията на президента бъдат прекратени; специално производство по снемане на наказателната неприкосновеност на президента не е предвидено, доколкото предпоставка за снемането ѝ е загубата или изтичането на президентския мандат. В тази връзка в доктрината се приема, че неприкосновеността на държавния глава е абсолютна. Обяснението е в правното положение на държавния глава и в разбирането, наложило се като осъзната политическа необходимост, че авторитетът и стабилността на държавния глава като институция трябва да бъдат гарантирани. Наказателната неприкосновеност е част от мандата му.

Поверената роля на прокуратурата в производството по *снемане на имунитета* на народен представител е съществена. Когато са налице достатъчно данни, че народен представител е извършил престъпление, главният прокурор прави мотивирано искане до Народното събрание, а когато то не заседава - до неговия председател, с което иска

разрешение за възбуждане на наказателно преследване (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание). В тези случаи качеството „народен представител“ е основание главният прокурор да предприеме необходимите действия за инициране на процедура по снемане на имунитета, в която той самият е участник. При президента и вицепрезидента имунитетът не се сменя, както беше посочено, а може да се загуби заедно със самия мандат. В тази процедура главният прокурор няма правомощия. Реализирането на политическата отговорност на президента е лимитиран процес от гледна точка на участници и последици. Обвинението се повдига и поддържа от Народното събрание, а компетентен да разгледа това обвинение е КС. Единствената възможна последица за прокуратурата в контекста на производството по чл. 103, ал. 1 - 4 и предвидена в чл. 24, ал. 6 от Закона за Конституционен съд е, че когато съдът прекрати пълномощията на президента или вицепрезидента, и то за държавна измяна, делото се изпраща на главния прокурор.

Изводът относно имунитета на държавния глава, който следва от съдържанието на чл. 103 в общата рамка на Конституцията, е:

- Неотговорността на президента за действията му по служба (с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията) важи и след края на мандата;
- Неприкосновеността му за задържане и наказателно преследване не подлежи на снемане, тя е абсолютна и отпада единствено след прекратяването на мандата му (редовно или предсрочно).

Тези два компонента са конституционно установени за държавния глава, за да може той да изпълнява възложените му функции спрямо всяка една от разделените власти и едновременно с това да олицетворява единството на нацията (чл. 92, ал. 1).

III. По конкретно поставените въпроси

1. Понятията „държавна измяна“, „нарушение на Конституцията“ и разликата между тях

За действията по служба отговорността на президента и вицепрезидента може да се носи само като политическа, и то на определени основания - държавна измяна и нарушение на Конституцията. Това са границите на тяхната неотговорност за деяния при изпълнение на функциите им (чл. 103, ал. 1 и 3). Смисълът и реализацията на политическата отговорност се свежда до предсрочно прекратяване на мандат на президента или

вицепрезидента. Именно заради това според КС би било *contradictio in adiecto* тя да се осъществява, след като мандатът е изтекъл (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.).

Още при обсъждане на текстовете на сегашния чл. 103, ал. 1 – 3 в проекта за Конституция се изказват мнения за сърцевината на производството по прекратяване пълномощията на президента. Тя е, че КС не разглежда деянията от наказателноправна гледна точка, а разглежда само основателността за прекратяване на президентските пълномощия (Стенограма от Комисията по изработване на Проект за Конституция 1.06.1991 г. с. 29-36). Смисълът на това производство е не да установява държавна измяна като предпоставка за водене на наказателно преследване срещу президента, а да се прекратят предсрочно пълномощията му поради тежки нарушения, които е извършил по време на мандата си. Би могло да се предположи, че това са нарушения, които правят конституционно нетърпимо продължаването на изпълнението на президентските функции от това лице. В такъв контекст е и чл. 24, ал. 6 от Закона за Конституционен съд, според който, когато съдът прекрати пълномощията на президента или вицепрезидента за държавна измяна (а не поради установена държавна измяна), делото се изпраща на главния прокурор. Конституционният съд не навлиза в преценка на възможните наказателноправни последици. Това е въпрос от компетентността на съдебната власт.

„Държавна измяна“ е исторически натоварено понятие, свързано в далечно и близко минало с най-тежки наказания. В съвременен план то присъства като състав на специфичната политическа отговорност на държавния глава – Франция до 2007 г., Италия и др. Действащата българска Конституция не дефинира „държавна измяна“. Оттук в искането се прави заключение с позоваване на някои изказвани мнения в доктрината, че след като Конституцията не дефинира „държавна измяна“, включването на „държавна измяна“ в чл. 103 трябва да има опора в друг нормативен акт и това е Наказателният кодекс /НК/, т.е. съдържанието на „държавна измяна“ по Конституцията съвпада с това на престъпленията по Раздел I „Измяна“ от Особената част на НК. Считаю, че такова заключение не намира опора в самата Конституция. Впрочем тя поначало не съдържа дефиниции, за да има такава и за конкретния случай. Това, което ясно и безспорно се съдържа в чл. 103, е специфичната отговорност, предвидена само и единствено за държавния глава и неговия помощник. Тя не е наказателна отговорност, нито фактическите състави на деянията са предвидени като престъпления в НК, нито там са предвидени наказания за тях. Отговорността по чл. 103 е политическа и ефектът от нейното реализиране е предсрочното прекратяване пълномощията на държавния глава или на вицепрезидента. В този смисъл е и широко застъпвано в доктрината разбиране.

Конституционното понятие „държавна измяна“ не е тъждествено с понятието „измяна“ по Наказателния кодекс. Предвид целта на уредбата на президентската институция в Конституцията, съдържанието на „държавна измяна“ по чл. 103, ал. 1 и 3 придобива очертания за такива нарушения, които обективно увреждат държавността и опорочават изпълнението на президентските функции. В този смисъл държавната измяна като форма би могло да бъде резултат или процес с различна динамика, да включва деяния, насочени срещу устоите на държавността, например суверенитета, териториалната цялост, независимостта на държавата. Ако конституционният законодател имаше за цел да отъждести държавната измяна по Основния закон с измяната по НК, едва ли би я квалифицирал по-специфично с изискването да е насочена към държавата, а не срещу „властта в републиката“. Освен това ако се визираше състав на престъпление, вероятно отговорността на държавния глава щеше да се търси по начин, подобен на този на народните представители, а не в производство пред КС като независим орган, осигуряващ върховенството на Конституцията. Налага се изводът, че като основание за ангажиране на политическата отговорност на държавния глава „държавна измяна“ се характеризира с елементи от юридическо и политическо естество. Собствен конституционен смисъл на понятието „държавна измяна“ се влага и в други държави, където то е основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на президента (Италия, Франция до 2007 г. и др.).

„Нарушение на Конституцията“ е другото възможно основание за ангажиране политическата отговорност на президента и вицепрезидента за действия, извършени при изпълнение на техните функции. След като действащата българска Конституция използва понятието „нарушение“, тя имплицитно поставя изискването за вина и висока обществена опасност на деянието. За нарушаване на Конституцията могат да се приемат деяния, които по своето същество представляват нейно суспендиране или неспазване на заложените в нея основни принципи.

В искането се поддържа, че едно нарушение на закон представлява нарушение на Конституцията като основание за предприемане на стъпки към политическа отговорност по чл. 103; прави се позоваване на чл. 58, ал. 1 от Конституцията за това, че всеки гражданин е длъжен да спазва законите на страната и оттам - посоченото твърдение. Такава връзка и такова заключение са несъстоятелни, защото се базират на необосновано разширително тълкуване, което не държи сметка за смисъла и целта на тълкуваната разпоредба. „Нарушение на Конституцията“ е състав на специфичната политическа отговорност на държавния глава, т.е. е „отговорност по изключение“, предвидена само за него и вицепрезидента. Разширителното тълкуване на правни фигури, представляващи

изключение, е недопустимо по силата на старо римско правило *singularia non sunt extendenda* (изключенията се тълкуват ограничително). Разширително тълкуване на норми-изключения е недопустимо и съгласно принципа за правовата държава, в който смисъл КС многократно се е произнасял (Решение № 15 от 2010 и др.). Многократно и правната доктрина е изразявала разбирането, че при „нарушение на Конституцията“ по чл. 103 се има предвид то да е пряко, а не опосредено с нарушаване на закон, при това нарушението да е посегателство върху същностни елементи на Конституцията, извършено умишлено и с користни цели.

Може да се заключи, че както понятието „държавна измяна“, така и понятието „нарушение на Конституцията“ в текста на чл. 103, ал. 1 и 3, не могат да се отъждествяват с конкретни престъпления по Наказателния кодекс. Конституцията ги използва като състави на политическа отговорност, доказването на които има за резултат предсрочното прекратяване пълномощията на президента. Като основания за прекратяване на пълномощията на президента, те ще разкриват такива нарушения на държавния глава при изпълнение на функциите му, несъвместими с продължаване изпълнението на мандата му, поради което ще обосноват неговото прекратяване.

Отговор на въпроса 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, може да даде единствено производството по чл. 103 от Конституцията за всеки конкретен случай (Решение № 25 от 1995 г. по к. д. № 27/1995 г.). Границите на съотношението между двата състава са оставени в преценката на самия КС, в хода на конкретното производство. Формални критерии не биха могли да бъдат изведени, доколкото тежестта на нарушенията по чл. 103, ал. 1 е непредвидимото засягане на конституционно установени ценности, при това в пагубна за демокрацията насока. Към такъв извод негласно навежда и употребеният съюз „и“, а не „или“ в текста на чл. 103, ал. 1 от Конституцията. Оттук и възможността единият конституционен състав на политическата отговорност на държавния глава „да прелее в другия“ не е нежелано положение на Конституцията, а форма за нейното самоопазване.

2. Относно израза „не може да бъде възбудено наказателно преследване“

Неприкосновеността е правна фигура с познато съдържание. Тя има дълбоки корени в конституционната държава и в публичноправното пространство на България. Търновската конституция ясно предвижда имунитет (функционален) за народните представители – забранява срещу тях „гонения“ (чл. 93, ал. 2), както и те да бъдат „затваряни и съдими“ (чл.

96). Законът за углавното съдопроизводство съдържа „възбуждане на углавно преследване“ (чл. 74). Конституциите от 1947 и 1971 г. съдържат идентични конструкции относно „възбуждане на наказателно преследване“ спрямо народни представители. Действащите в този период наказателно-процесуални закони също съдържат фигурата „възбуждане на наказателно преследване“ – Наказателно-процесуалния кодекс от 1952 г. (чл. 10), Наказателно-процесуалния кодекс от 1974, изм. 2003 (чл. 207, ал. 3); съдържа го и действащият Наказателно-процесуален кодекс (чл. 220). Задача на тълкуването е да изведе основните компоненти на това „познато съдържание“, базовите правни опори, вменени и в конституционната конструкция, които са в правната традиция като осъзнати ценности, признати от нея и не са подвластни на промени в текущото законодателство.

Предприетото сега тълкуване на конституционната фигура „възбуждане на наказателно преследване“ има за цел да се достигне до онова съдържание на понятието, което произтича от базовите принципи на правото и българската правна традиция, като например презумпцията за невиновност, *nullum crimen sine lege* и *nulla poena sine lege* и др. Тези принципи са неподвластни на текущи промени в законодателството. Открояването на смисловите жалони и опори във философията на наказателното право и процес, вложени и функциониращи в конституционната държава, следва да даде отговор на поставения въпрос – от кой момент имунитетът е преграда за възбуждане на наказателно преследване по смисъла на понятието, заложено в Конституцията?

Функцията на наказателната неприкосновеност като форма на имунитета е временно да препятства извършването на действия, които засягат личната и политическата свобода на защитения, в нейните различни форми. Оттук КС характеризира наказателната неприкосновеност като институционална привилегия - изключение от принципа на равенството (Решение № 12 от 2001 г. по к. д. № 12/2001 г.). Безспорно не се касае за конституционна самоцел, а за необходима предпоставка съответните конституционни органи да изпълняват вменените им функции. В Решение № 10 от 1992 г. по к. д. № 13/1992 г. КС безусловно признава действието на забраната за възбуждане на наказателно преследване от самото начало на разследването. По-късно в Решение № 3 от 1998 г. по к. д. № 1/1998 г. съдът, макар *obiter dictum*, потвърждава същия извод. Образоването на досъдебното производство задължава надлежните органи да упражняват процесуалните си правомощия, които без съмнение могат да засягат определени лица. То е необходим етап от разследването, без който не биха могли да се извършат разпити, огледи, обиски и др. (освен в случаите, когато незабавното им извършването е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства). Без да бъде образувано производство, не би могло да се стигне до привличане на обвиняем. Формалното изискване в действащото

наказателно-процесуално право да не бъде посочвано името на определено лице в акта за образуване на досъдебно производство, на практика не променя факта, че към този момент органите на разследването могат да разполагат с данни за престъпление и евентуален извършител. Разгръщането на потенциала с цел да бъде ограничавана личната и политическа свобода на определено лице е възможно далеч преди привличането му като обвиняем. Може да се заключи, че образуването на досъдебното производство е посегателство върху имунитета и по-точно - върху наказателната неприкосновеност.

Посочената конституционна практика не дава основание действието на неприкосновеността да бъде обвързано формално от конкретната фаза, регламентирана в процесуалния закон; то следва да се определя от потенциала да бъде засегната неприкосновеността на защитеното с имунитет лице. В този смисъл КС в Решение № 10 от 1992 г. по к. д. № 13/1992 г. определя границите на конституционната забрана за възбуждане на наказателно преследване както до образуването на досъдебното производство (тогава „предварително“), така и до извършването на каквито и да е действия по разследването (тогава „следствени действия“) срещу лицето. Оттук и границите, от които започва да действа неприкосновеността, биват преценявани взаимосвързано - както съобразно фазата на производството, така и съобразно насочеността на действията.

Що се отнася до предпроцесуалната дейност, която предхожда образуването на досъдебно производство, тя очевидно е отвъд наказателния процес. И в тези случаи не би могло да се отрече функцията на имунитета да препятства всички действия, насочени като пречки в упражняването на правомощията на държавния глава. Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че крайният ефект на неприкосновеността е препятстване на наказателната неотговорност (Решение № 12 от 2001 г. по к. д. № 12/2001 г.). В този смисъл неприкосновеността на президента е симетрична на неговата неотговорност, а както имаше възможност да се посочи, в редакцията на чл. 103, ал. 1 прилагателното „наказателна“ отсъства, т.е. имунитетът за действия по служба надхвърля сферата на наказателния процес. Не на последно място, в контекста на забраната за задържане действието на неприкосновеността е безусловно признато и в предпроцесуалната фаза (Решение № 10 от 1992 г. по к. д. № 13/1992).

Формира се заключението, че изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“, съдържащ се в чл. 103, ал. 4 от Конституцията, поставя преграда пред онези процесуални, предпроцесуални и извънпроцесуални действия на оправомощените органи, които засягат личната и политическата свобода на държавния глава, необходима да осъществява конституционните си правомощия съобразно функциите и задачите, възложени му от Конституцията.

Предвид изложените съображения изразявам следното становище по поставените в искането на главния прокурор на Република България тълкувателни питання:

Както понятието „държавна измяна“, така и понятието „нарушение на Конституцията“, не могат да се отъждествяват с конкретни престъпления по Наказателния кодекс, защото в текста на чл. 103, ал. 1 и 3 от Конституцията те присъстват като състави на политическа отговорност, доказването на които има за резултат предсрочното прекратяване пълномощията на президента.

Като основания за прекратяване на пълномощията на президента „държавната измяна“ и „нарушението на конституцията“ ще разкриват такива нарушения при изпълнение на функциите му, които са несъвместими с неговия конституционен мандат като държавен глава и ще бъдат санкционирани с неговото прекратяване.

Критериите за разграничение между използваните в чл. 103, ал. 1 от Конституцията понятия „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“, като основания за ангажиране на отговорността на президента, са в преценката на самия Конституционен съд, в хода на конкретното производство по чл. 103, ал. 1 - 3 от Конституцията.

Изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“ (чл. 103, ал. 4) поставя преграда пред онези действия, които засягат личната и политическата свобода на държавния глава, необходима да осъществява конституционните си правомощия съобразно функциите и задачите, възложени му от Конституцията. Конституционната забрана за задържане и възбуждане на наказателно преследване се прилага независимо от развитието на законовите правила в наказателно-процесуалното право.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ