



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№.02.01-86.....

..19. ...Ф.И. 2024 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

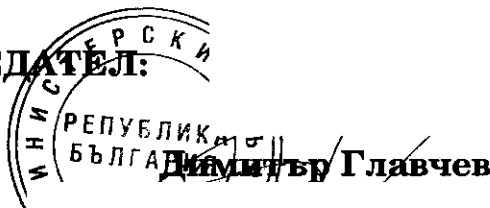
г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам на вниманието Ви искане на Министерския съвет до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 3 и чл. 30 и 31 от Конституцията на Република България.

Искането е одобрено с Решение № .418... на Министерския съвет от 2024 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



Обратване к.г. №23/2024 г.
Определен съюз-гощлагички
суджик Анамие Селив
19.06.2024

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 357 КД
Дата 19.06.24г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от

МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

За даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) Министерският съвет отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България във връзка с отговор на въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателно отговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно представлява основен принцип на българското право?“

Относно допустимостта на искането за задължително тълкуване:

1. Министерският съвет е оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, който може да сезира Конституционния съд с искане да упражни конституционното му правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията.

Министерският съвет отправя искането в изискуемата от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) писмена форма с реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. Конкретното питане следва да ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд, защото тя се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционната норма, по който се спори; когато се констатира неяснота и/или двусмислие; когато се обосновават различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Според практиката на Конституционния съд даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон (Определение № 4 от 2007 г. на КС на РБ по к. д. № 9 от 2007 г.). Същевременно 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 норма (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7 от 2005 г.).

2. Поставеният тълкувателен въпрос е допустим и предвид превантивната функция на задължителното тълкуване, при която чрез изясняване на точния смисъл на конституционните разпоредби се осигурява изграждането на съобразена с основния закон система на нормативните актове, като се предотвратява използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност - обявяването на даден закон за противоконституционен (Решение № 8 от 2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7 от 2005 г.). Многократно в практиката си Конституционният съд е допускал за разглеждане искания за тълкуване за нуждите на протичащ или бъдещ законодателен процес с цел да бъде избегнато противоречие на закона с Конституцията (в този смисъл Решение № 17 от 1993 г. на КС на РБ по к. д. № 14 от 1993 г., Решение № 19 от 1993 г. на КС на РБ по к. д. № 11 от 1993 г., Решение № 2 от 1996 г. на КС на РБ по к. д. № 26 от 1995 г., Решение № 11 от 1997 г. на КС на РБ по к. д. № 4 от 1997 г. и др.).

Тълкувателната компетентност на Конституционния съд се упражнява, когато зададеният въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна разпоредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел (Определение № 4 от 2007 г. на КС на РБ по к. д. № 9 от 2007 г., Определение № 8 от 2016 г. на КС на РБ по к. д. № 17 от 2016 г.).

3. В случая, отправянето на искане до Конституционния съд е необходимо с оглед на изпълнение на препоръка относно отговорността на юридическите лица от Доклада за Република България от Петия кръг на взаимни оценки на Комитета на Съвета на Европа за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (MONEYVAL), приет на 18 май 2022 г., както и с цел осигуряване на съответствие с правен стандарт на Групата за финансово действие (FATF).

В резултат на приетия оценителен доклад по отношение на Република България се прилага най-тежката процедура за мониторинг на Комитета MONEYVAL, а именно „Процедурата на засилен мониторинг“. Същевременно започна и Процедурата на FATF за наблюдение на Република България, като поради липсата на достатъчно предприети мерки през 2022 г. страната ни беше поставена през 2023 г. в поддържания от FATF списък на държавите под засилен мониторинг, т.нар. „сив списък“. Включването на страната ни в този списък се обосновава с наличието на *„стратегически недостатъци в правните режими за противодействие на изпирането на пари, финансирането на тероризма и финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение“*.

Следва да се отбележи, че Комитетът MONEYVAL е подробно запознаван в процеса на оценяване на Република България с разпоредбите относно отговорността за извършено престъпление в Наказателния кодекс (НК) и тези за отговорността на юридическите лица в ЗАНН. В съответствие с използваната от MONEYVAL и FATF правна терминология обаче *„принципът за личния характер на наказателната отговорност“* в случая не означава, че наказателната отговорност е лична и наказание може да се наложи само на лице, извършило престъпление (т.е. предвиденото в чл. 35 от НК). Има се предвид кой субект – физическо или юридическо лице, може да бъде наказателноотговорен (чл. 31 от НК).

Предприемането на действия за сезиране на Конституционния съд с молба за упражняване на тълкувателна компетентност е свързано с изпълнение на препоръката относно вида отговорност за юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпление, в случаите когато посочените с чл. 83а, ал. 1, т. 1 – 4 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) категории лица са извършили посочените в същата разпоредба престъпления (*сред които и изпиране на пари и финансиране на тероризъм*). Констатацията от оценителния доклад за Република България гласи: „с.5.7: Няма наказателна отговорност за юридически лица, които извършват престъпление „финансиране на тероризъм“ (ФТ), а наличието на административни санкции срещу юридически лица е ограничено до обстоятелства, при които юридическото лице се е обогатило или би се обогатило чрез нарушението (този елемент може да не бъде лесно покрит за престъплението ФТ)“. Изискването важи и за престъплението „изпиране на пари“ (съгласно критерий 3.10 от Методологията на FATF).

Стандартът от Методологията на FATF относно отговорността на юридическите лица предвижда: „3.10. Към юридическите лица следва да се прилагат наказателна отговорност и санкции, а когато това не е възможно (поради основни принципи на вътрешното право) - гражданска или административна отговорност и санкции. Това не следва да възпрепятства паралелни наказателни, граждански или административни производства по отношение на юридически лица в държава, в която е налице повече от една форма на отговорност. Тези мерки не засягат наказателната отговорност на физическите лица. Всички санкции следва да бъдат пропорционални и възпиращи.“

В Оценителния доклад за Република България от 2022 г. MONEYVAL изрично посочва, че „Българското законодателство не предвижда наказателна отговорност за юридически лица. Принципът за личния характер на наказателната отговорност се счита за основен правен принцип, съществуващ от приемането на българския Наказателен кодекс през 1968 г. Макар че това несъмнено е основен принцип на наказателното право, той все пак не изглежда да е равнозначен на „основен принцип на вътрешното право“, както е дефиниран в Терминологичния речник към методологията на FATF (съдържащ се или изразен в националната Конституция или подобен документ и др.)“. Предвид установеното с чл. 9, ал. 1 и чл. 31 от НК Комитетът MONEYVAL приема безспорно факта, че наказателноотговорно по смисъла на Наказателния кодекс може да бъде само физическо лице и че това е основен принцип на наказателното право, но не и основен принцип на правото. В съответствие с правно обвързващия стандарт на FATF, за да се счита един принцип за основен принцип на правото, „той трябва да е предвиден в Конституция или сходен акт“. Определението за „основни принципи на вътрешното право“ се съдържа в Терминологичния речник на FATF (т.н. FATF Glossary): „Основни принципи на вътрешното право: Това се отнася до основните правни принципи, на които се основават националните правни системи и които осигуряват рамката, в която се създават националните закони и се упражняват правомощията. Тези основни принципи обикновено се съдържат или изразяват в националната конституция или подобен документ, или чрез решения на съда от най-високо ниво, който има правомощия да прави задължителни тълкувания или определения на националното право. Макар че в различните държави това е различно, някои примери за такива основни принципи включват правото на справедлив процес, презумпцията за невинност и правото на лицето на ефективна защита от страна на съдилищата“.

Имайки предвид стандарта на FATF, че „основните принципи на вътрешното право обикновено се съдържат или изразяват в националната конституция или подобен

документ или чрез решения на съда от най-високо ниво, който има правомощия да прави задължителни тълкувания или определения на националното право“, за да се изпълни препоръката остава възможността за отправяне на искане до Конституционния съд за тълкуване на съдържанието на чл.5, чл.3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията. Цитираните разпоредби от Конституцията са именно разпоредбите, свързани с отговорността на лица за евентуално извършени престъпления.

4. При езиковото формулиране на чл.5, ал.3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията са използвани думите „всеки“, „обвиняем“, и „лице“, което създава неяснота дали разпоредбите обхващат освен физическите лица, и юридическите лица. Поради липсата на изрична норма в Конституцията или на решение на КС, до момента Република България не успява да представи убедителни аргументи пред оценителите в подкрепа на тезата, че принципът, че единствено физическо лице може да бъде наказателноотговорно, е основен принцип на правото. Поради това и препоръката за вида отговорност на юридическите лица се отчита от MONEYVAL и FATF като неизпълнена.

Както е посочено по-горе, Комитетът MONEYVAL и FATF приемат, че чл. 31, ал. 1 от НК, съгласно който единствено физически лица са наказателноотговорни, представлява основен принцип на българското наказателно право. Цитираната разпоредба от НК не поражда противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона от съдилищата, предвид което не е налице основание за искане за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на наказателната колегия на Върховния касационен съд.

Самият факт, че в оценката си MONEYVAL и FATF не възприемат посочените разпоредби на Конституцията като норми, регламентиращи принципа на личната наказателна отговорност като основно право, означава, че е налице „неяснота“ в конституционната уредба, която следва да бъде запълнена от задължително тълкуване от съда.

5.В същото време, макар българската юриспруденция и съдебната практика еднозначно да приемат, че само физическо лице може да извърши престъпление и да носи отговорност, някои автори поставят на обсъждане пред правната ни доктрина проблема за корпоративната наказателна отговорност на юридическите лица: ¹Актуалността се обосновава с легализирането на тази отговорност не само в англосаксонската правна система, но и във все повече страни на континентална Европа, както и в международноправни актове. Според А. Гергинов „следва да споделим виждането, че само на основата на правна фикция може да се приеме, че юридическите лица са наказателноотговорни, а по необходимост от това, че имат воля и тя е тази на физическите лица от органите им за управление... личната им наказателна отговорност лежи на съвсем друга плоскост от тази на физическите лица, уредена в НК. Действително, корпоративната наказателна отговорност се очертава като най-сериозното предизвикателство към правната доктрина в близките години, тъй като въвеждането ѝ е свързано с изграждането на отделен наказателноправен режим, специфични система и цели на наказанието и последици от осъждането...²

Според някои автори невъзможността юридическите лица да бъдат субекти на престъпления и наказателноотговорни лица е въпрос само на законодателен избор, не и

¹ А. Гергинов, Наказателноотговорни лица, с. 168, 1995г.

² А. Гергинов, Коментар на Наказателния кодекс, Обща част, Софи –Р, стр.149

на принципна невъзможност³. Както и „...множеството сложни и новосъздадени обществени връзки придобиха транснационален характер, така различни видове престъпления придобиха глобални размери, често пъти с нарушения в засегнатите обществени отношения и причинени правни последици на територията на цялата европейска общност, а често пъти и извън нея. Така европейският стандарт наложи разширяване в обхвата на субективните предели на наказателната отговорност, в частност институционализиране на стандарта "корпоративна наказателна отговорност"⁴.

6. Последиците за Република България в международноправен и икономически аспект от включването в „сивия списък“ са изключително сериозни по своя характер - вредят на репутацията на страната ни като правова държава, предприемаща адекватни мерки за противодействие на престъпността, и създават съществени затруднения за бизнеса. За да се осигури излизане на Република България от „сивия списък“, страната ни следва да изпълни всички отправени препоръки, включително тази относно отговорността на юридическите лица, предмет на настоящото искане за задължително тълкуване.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията предвижда, че *никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му*. В чл. 31. (1) от основния закон се посочва, че *Всеки обвинен в престъпление следва да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок*, алинея 2 регламентира, че *никой не може да бъде принуждаван да се признае за виновен, нито да бъде осъден само въз основа на неговото самопризнание*; (3) *Обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда*. С оглед на използваната в конституционната уредба правна техника и липсата на изрично дефиниране, че наказателната отговорност може да се носи само от физическо лице, е необходимо задължително тълкуване на разпоредби на Конституцията.

По изложените съображения Министерският съвет намира, че искането за даване на задължително тълкуване на чл.5, ал.3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията е допустимо и следва да бъде разгледано по същество.

Относно допустимостта на искането следва да бъде посочено и че по предмета на поставените в искането въпроси за тълкуване на чл. 30 и чл. 31 от Конституцията, съдът досега не се е произнасял с решение или определение за недопустимост на направеното искане – чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

По същество на искането за тълкуване на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията:

Според съвременните концепции в българската наказателноправна теория само физическо лице може да извърши престъпление и да носи отговорност. Наказателноправната теория безспорно отчита, че *наказателноотговорно е само физическото лице, човекът извършил престъпление*⁵ (Иван Ненов, „Наказателно право на Република България, стр. 163). Както и че не може да бъде субект на престъпление и на наказателна отговорност юридическата личност. Когато при тяхното

³ С. Евтимова, сп. De Jure, *За корпоративната наказателна отговорност*, бр.1/2016г.

⁴ П. Петров, Сп. Норма 5/2014г. *Корпоративна наказателна отговорност - защо трябва да я има в новия Наказателен кодекс, аргументи „за“ и липса на аргументи „против“*.

⁵ Иван Ненов, „Наказателно право на Република България, обща част, стр. 163-164

функциониране бъдат засегнати обществени или лични интереси, наказателната отговорност носи онова физическо лице, което действайки като орган на предприятието, със собственото си деяние е осъществило състава на престъплението. Съответно „...не може да се поставя въпрос за някаква наказателна отговорност на „нещо“, което не е човешка личност“.

По нашето право наказателната отговорност е лична и субект на престъплението може да бъде само човешко същество. Българската юриспруденция приема това за аксиома, а съдебната практика изцяло е ориентирана в тази насока. Част от аргументите в подкрепа на тази теза са, че юридическите лица не могат да притежават качеството „морална укоримост“ като елемент от обществената опасност, необходима за съставомерност при извършване на едно престъпление. Не могат и да формират самостоятелно воля, която е съществен елемент от субективната страна на всяко престъпно деяние. Волята е присъщо качество за физическото лице – човешкото същество, каквото юридическото лице не е.⁶ (Сп. De Jure, *За корпоративната наказателна отговорност*, бр.1/2016г.). Всички свойства на престъплението по наказателното право – вината, противоправността, обществената опасност, наказуемостта са изградени с оглед на дееца като личност – наказателноотговорно лице⁷ (А. Гергинов, *Коментар на Наказателния кодекс, Обща част*). От юридическа гледна точка наказателната отговорност е правна последица на престъплението. Единствено основание на наказателната отговорност е виновното извършване на престъпно деяние, предвидено в НК⁸ (Н. Филчев, *Диференциация на наказателната отговорност*). С оглед на това в българското право трайно е установено виждането, че престъплението е човешка проява, деяние на определено лице.

Във връзка с това и съдебната практика ясно разграничава административнонаказателната отговорност, която е лична, от налагането на имуществена санкция на юридическите лица: *По отношение на юридическите лица и еднолични търговци налагането на имуществена санкция няма характера на глобата като реализиране на административнонаказателна отговорност, която по дефиниция е лична и която може да се носи само от физически лица. Разликата между наказанието "глоба" за физическите лица и "имуществената санкция" за юридическите лица и едноличните търговци се свежда до субекта на отговорността и именно от тази разлика в субекта и поради това, че българското законодателство изключва наказателна и/или административнонаказателна отговорност за юридическите лица, отговорността по чл. 83 от Закона за административните нарушения и наказания се определя като обективна, безвиновна отговорност. Тези различия не допускат приложимост по аналогия на разпоредбите, касаещи наказанието глоба, и за имуществената санкция...* Тълкувателно решение № 3 от 03.07.2014 г. по тълк. дело. № 5/2013 г., ОСК на ВАС.

Считаме, че и разпоредбите на Конституцията в тяхната съвкупност следва да се тълкуват в този смисъл, тъй като и там е неразривна връзката субект на престъплението с престъплението като виновно противоправно деяние, което може да бъде извършено само от наказателноотговорно физическо лице. Същата теза застъпва и проф. Ненов, който посочва, че основното начало – наказателноотговорно да бъде само физическо лице, човек, извършил престъпление, е намерило израз в Конституцията, чл.5, ал.3).⁹ Тъй като престъплението представлява „деяние“, т.е. конкретен акт на съзнателна волева дейност на човека, това е възприето като основополагащ принцип на

⁶ С. Евтимова, сп. De Jure, *За корпоративната наказателна отговорност*, бр.1/2016г.

⁷ А. Гергинов, *Коментар на Наказателния кодекс, Обща част*

⁸ Н. Филчев, *Диференциация на наказателната отговорност*

⁹ И. Ненов, *Наказателно право на Република България, обща част*, стр.163

наказателноправната ни доктрина, но и закрепен и от конституционния законодател като основно право.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България да дадете задължително тълкуване във връзка с отговор на въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателно отговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно ,представлява основен принцип на българското право?“

Моля да конституирате по делото следните заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България и Висшия адвокатски съвет. Молим също така съдът да покани изтъкнати специалисти от науката и практиката да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията е прието с Решение №418 на Министерския съвет от 2024г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

~~ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ~~