

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 12

София, 30 юли 2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 30 юли 2020 г. конституционно дело № 1 /2020 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова - Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на „нормата на чл. 103 от Конституцията на Република България" по изложените в искането тълкувателни въпроси, В отговор на разпореждане на съдията - докладчик от 10 февруари 2020г., е направено писмено уточнение на петитума от вносителя на 14 февруари 2020 г., с което се систематизират тълкувателните питання и петитумът на искането гласи както следва:

„Моля да постановите решение, с което Конституционният съд да даде задължително тълкуване на нормата на чл. 103 от Конституцията на Република България, като отговори на въпросите:

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 ? "

Искането на главния прокурор е организирано в две части. В първата част са очертани конституционноправните проблеми, които според вносителя поставят разпоредбите на чл. 103, ал.1 и ал. 4 от Основния закон. Главният прокурор посочва, че лаконично формулирана разпоредбата на чл.103, ал.1 не позволява еднозначен отговор на въпросите, поставени в искането относно съдържанието и обхвата на понятията „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“. По отношение на употребената в чл. 103, ал. 4 от Основния закон конструкция - „наказателно преследване“ вносителят посочва, че Конституционният съд при изясняването на израза „възбуждане на наказателно преследване“ в чл. 70 от Конституцията (Решение № 10 от 1992 г.), се позовава на неговата употреба в наказателното и наказателно-процесуалното право, действащо към момента на постановяването на посоченото тълкувателно решение (Наказателно - процесуален кодекс (НПК) от 1974 г., отменен). Предвид промените в действащия Наказателнопроцесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г.), и по - конкретно - промяната от 2017 г. (Обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.) се пораждат и поставените в искането тълкувателни питання, относими към чл. 103, ал. 4 от Конституцията. Във втората част от искането вносителят изразява становището си по поставените тълкувателни въпроси и привежда съответните доводи. Подкрепена е тезата, 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“. Приема се, че понятието „нарушение на Конституцията“ включва „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.“ Главният прокурор счита, че е допустимо извършването на проверка за установяване данни за осъществено от

президента, респ. вицепрезидента, престъпление и поставя предпроцесуалната дейност, предхождаща образуването на досъдебно производство, извън конструкцията „възбуждане на наказателно преследване“. Изразено е виждането, че образувано досъдебно производство, в хода на което се установи относимост на президента, респ. вицепрезидента към престъпление трябва да бъде спряно. Според вносителя, съдържанието на израза „възбуждане на наказателно преследване“ следва да се разбира, „съобразно действащата наказателнопроцесуална уредба“, като привличане в качеството на обвиняем. От една страна в искането се поддържа, че привличането е ограничено по силата на конституционната забрана по отношение на президента, респ. вицепрезидента. От друга страна - че „образуването и воденето на производство за разследване на престъпление, извършено от тях или воденето на производство, в което впоследствие е установено, че престъпление, което се разследва, е извършено от президента, респ. вицепрезидента, следва да се приеме като попадащо извън конституционната забрана.“

Конституционният съд с определение по допустимост от 10 март 2020г. е приел да разгледа по същество искането на главния прокурор за задължително тълкуване на „нормата на чл.103 от Конституцията на Република България“ по посочените по - горе тълкувателни въпроси. Със същото определение Съдът е конституирал като заинтересувани институции в производството: президента на Република България, Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии,

Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“.

Покана да предложат писмено правно мнение е отправена до следните изявени специалисти: проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Георги Митов, проф. д-р Лазар Груев, проф. д-р Маргарита Чинова, проф. д-р Румен Марков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Румен Владимиров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Наталия Киселова и д-р Ивайло Цонков.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: президентът на Република България, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, проф. д-р Момяна Гунева и доц. д-р Наталия Киселова.

В становището на президента на Република България, по съществото на въпросите в тълкувателното питане, се поддържа, че „както понятието „държавна измяна“, така и понятието „нарушение на Конституцията“, не могат да се отъждествяват с конкретни престъпления по Наказателния кодекс (НК), защото в текста на чл. 103, ал. 1 и 3 от Конституцията те присъстват като състави на политическа отговорност; като основания за прекратяване на пълномощията на президента „държавната измяна“ и „нарушение 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. Изразено е мнението, че 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. Приема се, че 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 и че конституционната забрана за задържане и възбуждане на наказателно преследване се прилага независимо от развитието на законовите правила в наказателно-процесуалното право.

Според министъра на правосъдието понятието „държавна измяна", използвано в чл. 103 от Конституцията, следва да се разбира в смисъла на престъпление, посочено в Глава първа „Престъпления против Републиката", раздел 1 „Измяна" от Особената част на НК; под понятието „нарушение на Конституцията" следва да се разбират 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. Поддържа се, че нарушаването на обикновените закони съставлява едновременно и „нарушение на Конституцията" по чл.103, ал.1 от същата. Аргументирано е, че „възбуждането на наказателно преследване" следва да се тълкува в съответствие с действащата нормативна уредба в наказателното и наказателно-процесуалното право и съответно - да се приеме като такова „привличането в качеството на обвиняем". В становището, образуването и воденето на производство за разследване на престъпление, извършено от президента, респ, вицепрезидента, или воденето на производство, в което впоследствие е установено, че престъплението, което се разследва, е извършено от тях, следва да се приеме като попадащо извън

конституционната забрана. При образувано досъдебно производство, в хода на което се установи относимост на президента или вицепрезидента към престъпление, се приема, че в този случай досъдебното производство следва да бъде спряно.

Върховният касационен съд (ВКС), наказателна колегия, счита, че искането е недопустимо, но изразява съображения по поставените в него тълкувателни въпроси. Поддържа, че: „понятието „държавна измяна“ не се припокрива с престъпленията по Раздел I „Измяна“ на Глава I от Особената част на НК, които биха могли да бъдат извършени от президента (вицепрезидента) при изпълнение на функциите му“; „понятието „нарушение на Конституцията“ е по-широко от понятието „държавна измяна“, но последното включва и възможност за търсене на наказателна отговорност. Приема, че под „нарушение на Конституцията“ следва да се разбират различни действия на държавния глава, които нарушават конституционни норми, но не осъществяват „държавна измяна“ и е основание само за политическа отговорност; преценката за действията, с които е извършено нарушението, се прави конкретно от Конституционния съд при повдигнато обвинение от Народното събрание. Понятието „държавна измяна“ според ВКС включва единствено престъпленията измяна и предателство по смисъла на Глава I от Особената част на НК.“ ВКС поддържа, че „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“ и се позовава на тълкуването на понятието в Решение № 10 от 27.07.1992 г. на Конституционния съд. Приема, че „тълкуване на обсъжданото понятие 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 Конституцията".

Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) намира искането за недопустимо. По същество на искането приема, че „държавна измяна" не се припокрива с престъпленията, визирани в Глава първа „Престъпления против Републиката", Раздел I „Измяна" от Особената част на НК. ВАдвС отхвърля аргумента в искането за пълно отъждествяване на конституционното основание за търсене на политическа отговорност за „държавна измяна" и предпоставките за възникване на наказателна отговорност за престъпленията по Раздел I на Глава първа от Особената част на НК. По отношение понятието „нарушение на Конституцията", по смисъла на чл. 103, ал. 1 от Конституцията, ВАдвС приема, че то „обхваща и понятието „държавна измяна" и че в съдържанието и на двете понятия не се включват никакви престъпни състави. ВАдвС счита за недопустимо да се даде буквален отговор на последните три въпроса, защото тълкуването по тях ще бъде казуистично, а не принципно и трайно, и няма да бъде постигната целта, преследвана с абстрактното тълкуване. Според ВАдвС „адресати на забраната по чл. 103, ал. 4 от Конституцията са всички държавни органи, овластени да започват и провеждат правно регулираната дейност по разкриване и доказване на престъпленията, както и по установяване на виновните. Приема, че при установяване на данни за участие на действащите президент или вицепрезидент в осъществяването на престъпно посегателство, спрямо тях не може да започне дейност по разкриване и доказване на престъплението, а когато данните за съпричастието им са установени след започването на такава дейност, развитието на процедурата не може да продължи, докато не бъде прекратен техния мандат.

Съюзът на юристите в България (СЮБ) поддържа, че „държавната измяна може да се извърши като се измени или се направи опит да се измени формата на държавно устройство или държавното управление и само в отделни случаи държавната измяна може да бъде основание за търсене на наказателна отговорност, когато деянията, чрез които се осъществява съдържат и криминален елемент. Нарушението на Конституцията обхваща всички останали случаи, в които на президента може да бъде търсена отговорност извън случаите на извършено от него или вицепрезидента престъпление „измяна“. Освен престъпление, нарушението на Конституцията може да е друго действие или бездействие, което не е престъпление. От друга страна, се приема, че не всяко престъпление е нарушение на Конституцията по смисъла на чл. 103, ал. 1 от Конституцията. СЮБ счита, че възможността за провеждане на наказателно преследване срещу президента и вицепрезидента се „възобновява след отпадане на техния имунитет, ако не са налице други пречки за това, което може да се осъществи чрез привличане като обвиняем на лицето, което вече няма имунитет“. Приема се, че началото на наказателното преследване съвпада с момента на привличане на лицата към наказателна отговорност.

В становището на фондация „Български адвокати за правата на човека“ (БАГТЧ) се поддържа, че текстът на чл. 103 от Конституцията относно неотговорността на президента и вицепрезидента за действия, извършени при изпълнение на функциите им е ясен и категоричен и не се нуждае от тълкуване. Изразява се мнение, че трябва да бъде направено ясно и категорично разграничение на политическия характер на деянията „държавна измяна и нарушаване на Конституцията“ по смисъла на чл. 103, ал. 1 от Конституцията и предвидената процедура за отстраняване на президента и вицепрезидента спрямо установените в НК, наказуеми по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс. Подчертава се необходимостта

тълкуването на понятията „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“ като конституционни понятия да бъде автономно. Излага се, че детайлното конкретизиране на съдържанието им би довело до засягане на правомощието и автономната преценка на Народното събрание и изземване на функции от страна на Конституционния съд. Според БАГТЧ срещу действащ президент и вицепрезидент не могат да бъдат насочвани действия, независимо дали са процесуални или извънпроцесуални, които съдържат елемент на принуда или нарушаване на лична неприкосновеност и са в резултат на подозрение или предположение, че същите са извършили престъпление.

В становището на Асоциацията на прокурорите в България (АПБ) се поддържа разбирането, че „понятието „държавна измяна“ не съответства по съдържание на измяната като престъпление по НК. Посочва се, че основанието „държавна измяна“ не се покрива по съдържание с основанието „нарушение на Конституцията“. АПБ счита, че нарушението на законите на Република България, в т. ч. и на международните актове би следвало да се разглежда като нарушение на Конституцията. Приема, че нарушаването на Конституцията може да се изрази в престъпление, но може да бъде и друго действие или бездействие, което не е престъпление. Не всяко престъпление обаче е и нарушение на Конституцията по смисъла на чл. 103, ал. 1. Според АПБ понятието „наказателно преследване“ по смисъла на чл. 103, ал. 4 от КРБ съответства на понятието „привличане на обвиняем“ по смисъла на чл. 219 от НПК, респ. понятието „възбуждане на наказателно преследване“ по смисъла 103, ал. 4 от Конституцията съответства на понятието повдигане на обвинение в досъдебното производство по смисъла на Наказателнопроцесуалния кодекс и единствено при наличието на достатъчно доказателства за привличане като обвиняем ще има основание за приложение на процедурата по чл. 103, ал. 2-3 от КРБ, като до този момент президентът и вицепрезидентът не са

защитени от своя имунитет, защото спрямо тях не се провежда наказателно преследване. Асоциацията счита, че когато деецът е с имунитет преди да е привлечен като обвиняем, производството се спира.

Проф. д-р Момяна Гунева аргументира разбирането, че "съдържанието на понятието „държавна измяна" по чл. 103, ал. 1 от Конституцията не е тъждествено със съдържанието на понятието „измяна" по смисъла на Раздел I на Глава първа от Особената част на НК и в обхвата на конституционното понятие попадат и други престъпления по Глава първа на същия закон. Поддържа се, че с изключение на хипотезата, уредена в чл. 95 от НК, действията, които засягат държавата и които биха могли да бъдат осъществени от държавния глава се намират по-скоро в Раздел II - „Предателство и шпионство" - чл. 98, 102, 103, 104. Приема се, че понятието „нарушение на Конституцията" е много по-широко от понятието „държавна измяна". Поведението, което може да бъде квалифицирано като „нарушение на Конституцията", включва както деяния, които може да дадат основания за търсене на наказателна отговорност, така и такива, които поставят въпроса за политическата или моралната пригодност на държавния глава да изпълнява функциите - основание за политическа отговорност. Проф. д-р Момяна Гунева счита, че „понятието „държавна измяна" включва само престъпления по Глава първа от Особената част на НК докато „нарушение на Конституцията", като самостоятелно основание за търсене на отговорност от президента или вицепрезидента, може да се изрази в осъществяване на състав на престъпление и по други глави от Особената част на Наказателния кодекс". Защитено е разбирането, че имунитетът не е основание за отказ да се образува наказателно производство и, че „стриктното прилагане на разпоредбите на Наказателнопроцесуалния кодекс изисква да се образува наказателно производство и, без да се повдига обвинение срещу президента или вицепрезидента, производството да бъде спряно". Приема,

че забраната да се извършват процесуални действия по вече образувано производство спрямо лице с имунитет би следвало да се отнася само до това лице, но не и до други процесуални действия, които не изискват неговото лично участие.

Според доц. д-р Наталия Киселова искането отправено от главния прокурор е недопустимо в частта относно първи и втори тълкувателни въпроси. По същество на направеното искане се поддържа, че по съдържание понятието „държавна измяна, използвано в чл. 103, ал. 1 от Конституцията, се припокрива с престъпленията, визирани в Глава първа „Престъпления против Републиката“, Раздел I „Измяна“ от Особената част на НК - „държавната измяна“ е престъпление по смисъла на НК. Подчертава се, че „нарушение на Конституцията“ не предполага задължително поведението на президента, респ. вицепрезидента да има белезите на престъпление докато „държавна измяна“ е престъпление от общ характер, извършено от особен субект и има специална антидържавна цел. В правното мнение се приема, че понятията „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“ не включват в съдържанието си нито извършване на престъпления извън съставите на Раздел I „Измяна“, нито престъпни състави извън Глава първа „Престъпления против Републиката“ от НК. По отношение изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“, в чл. 103, ал. 4 от Конституцията, се изразява виждането, че докато заема длъжността президент, респ. вицепрезидент, срещу такова лице надлежните органи не образуват предварително производство и не предприемат следствени действия за извършено от него престъпление. По време на мандата е налице абсолютна пречка за предприемане и извършване на процесуални действия за привличане към наказателна отговорност, както и абсолютна пречка за извършване на други действия с процесуален характер по вече образувано наказателно производство, по

което се разкрийт данни за престъпна дейност на президента или вицепрезидента.

Конституционният съд, като обсъди доводите и съображенията за задължително тълкуване на „нормата на чл. 103 от Конституцията“ във връзка с тълкувателните въпроси в искането на главния прокурор на Република България, изразените становища от институциите, от поканените неправителствени организации и представените по делото писмени правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разглеждани в тяхното единство, общата формулировка на направеното искане - да се даде задължително тълкуване на „нормата на чл.103 от Конституцията“, приведените доводи за необходимостта от тълкуването, тълкувателните въпроси и поддържаното от вносителя разбиране за смисъла на посочените в тях конституционни понятия и изрази, са ориентир за контекста, в който следва да бъде направено тълкуването: има се предвид единния нормен комплекс на чл.103 с обхванатите от него конституционноправни институти и понятия в тяхното съотнасяне, очертаващи имунитета на президента и вицепрезидента, в рамките на който се вписва наказателноправния статус на държавния глава, чието изясняване в действителност се иска с поставените тълкувателни въпроси.

Конституционният съд отбелязва, че настоящото производство е на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията - абстрактно тълкуване на конституционните норми, а не произнасяне по т.8 от същата конституционна разпоредба - за конкретна преценка и установяване наличието на „държавна измяна“ или „нарушение на Конституцията“ по повдигнато пред него обвинение от Народното събрание срещу президента или вицепрезидента, В това производство по тълкуване Конституционният съд нито е необходимо, нито е възможно да посочи изчерпателно конкретните хипотези на реализиране на „държавна измяна“ или

„нарушение на Конституцията" . Напълно възможно е обаче от смисъла на комплекса от правни норми в чл.103, в контекста на конституционните принципи и ценности, да бъде изведена конституционната рамка на имунитета и да бъде изяснен, вписващия се в нея наказателноправен статус на държавния глава.

При така очертания контекст на искането, Конституционният съд намира за уместно да направи някои уточнения относно конституционно установения режим на отговорност на президента и вицепрезидента, необходими като основа за разсъжденията по конкретните тълкувателни въпроси, поставени в искането. В мотивите наред с „президент" се използват и термините „държавен глава" и „държавен глава в Републиката". Предвид това, че съдържащите се в чл. 103 от Конституцията разпоредби визират едновременно президента и вицепрезидента на Република България, всички разсъждения и изводи направени по отношение на президента, във връзка с поставените тълкувателни въпроси, без да се назовава институтът „вицепрезидент" непрекъснато, са относими и към него, освен ако не са направени налагащи се уточнения.

Конституционният съд подчертава, че в настоящото тълкуване се ръководи от конституционно установеното положение, че Конституцията е върховния закон на страната и фундамент на цялата правна система. Тя не може да бъде изпреварвана и ръководена в своя смисъл от законодателните разрешения и те не са определящи за смисъла на нейните разпоредби.

I. Относно конституционната функция на президента на Република България.

Разпоредбата на чл.92, ал.1 от Конституцията определя като основна, конституционна функция на българския президент - да бъде държавен глава и веднага посочва нейните водещи измерения: „Той олицетворява единството на нацията и представлява Република България в

международните отношения." Макар и пестелив, изказът на конституционния законодател има Дълбок смисъл, който се разкрива във връзка с всички останали конституционни разпоредби, относими към президентската институция в контекста на възприетата републиканска парламентарна форма на управление. Прекият избор от народа (чл.93, алЛ от Конституцията) придава сила, автономност и независимост на президента да има и да упражнява реална власт. В българския конституционен модел президентът допринася за умереност и непрекъсваемост в държавното управление, ориентирано към дългосрочните цели на държавата и се проявява като възпиращ фактор и коректив на правителствените политически решения. Чрез изградената от конституционния законодател конструкция на поделение на изпълнителната власт между него и правителството, при запазена самостоятелност и независимост за всяка от институциите, президентът осезаемо присъства в механизма на властване. С това конституционно разрешение Република България се присъединява към утвърждаващата се през последните почти четири десетилетия, в повече от половината републики в Европейския съюз, включително и от централна и източна Европа, конституционна практика. Властта на президента е главно в сферата на националната сигурност, отбраната и външната политика. Той обаче не е участник в текущото управление, а действа като представител на нацията, изразявайки нейното единство и достойнство. Като отстоява държавността президентът осъществява функция по поддържане на конституционния властови баланс и гарантиране на стабилност в управлението, за което му е предоставена от Основния закон необходимата и подходящата дискреционна власт.

Без да навлиза в анализ на функциите - задачи и правомощията на президента Конституционният съд подчертава, че водещо за позицията на президента като държавен глава в българския конституционен модел е, че той представлява легитимния конституционен авторитет на държавата

вътре и извън нея. Това, да бъде въплъщение и да изразява и отстоява националната идентичност, ценности и стремежи, континуитета на държавата, е смисълът заложен в конституционната функция на президента по чл.92, ап.1 (Решение на Конституционния съд №25 от 1995г. и становища на съдиите П. Пенев и Ал. Арабаджиев относно смисъла на чл.92, ал.1, че президентът „олицетворява единството на нацията“). Тази функция се отличава със своята непрекъсваемост, което има опора в редица конституционни разпоредби - чл.93, ал.5, чл.97, ал.3 и ал.4, чл.99 от Конституцията, и означава, че конституционно възложеното задължава да бъде изпълнявано последователно и непрекъснато в рамките на определения петгодишен президентски мандат. Със своя авторитет тази функция определя облика на институцията „президент“ в българския конституционен модел. Тя означава също, че президентът трябва винаги да действа така, както нацията изисква, и неговият пряк избор легитимира това. В цялото си поведение той следва да се ръководи от идеята, вложена от конституционния законодател в чл.92, ал.1 от Основния закон, за единение на нацията и укрепване на държавността, която е несъвместима с такива действия на президента, които уронват техния престиж, злепоставят ги и рушат държавността.

II. Относно имунитета на президента на Република България; конституционната конструкция „не може да бъде възбудено наказателно преследване“ по чл.103, ал.4 от Основния закон.

Високият авторитет на президентската институция предполага и изисква солидна защита. Конституцията изгражда механизъм за защита на автономията и независимостта на президента и имунитетът е съществена част от него. Комплексът от норми на чл. 103 от Конституцията, като най - напред установява утвърденото конституционно положение относно института „държавен глава“ с формулировката „президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията, извършени при

изпълнение на своите функции", е насочен да уреди в своята цялост режима на отговорност на държавния глава на Република България. Конституционният законодател е намерил принципно балансирано разрешение на двете еднакво съществени опасения в модерните демократични системи в контекста на възприетата парламентарна форма на държавно управление: от една страна, да се избегне приравняване с отговорността на изпълнителната власт, каквато отговорност би пречатвала нормалното осъществяване на уникалната функция на държавния глава в служба на публичния интерес, излагайки го на непропорционална на тази функция намеса на съдебната власт, а от друга, да не се допусне той да се ползва с безнаказаност, правна или фактическа, еднакво принципно нетърпимо положение, което гражданите в демократичното общество и правовата държава също така не биха подкрепили. Водещо значение в конституционния режим на отговорност на президента има неговата конституционна функция, която по своята уникалност може подходящо да се определи като негова мисия - да бъде въплъщение на и да изразява и отстоява националната идентичност, ценности и стремежи и континуитета на държавата. Президентът е преди всичко институция, която има най - висок авторитет в държавата, обусловен от авторитетността на тази негова функция. Функцията на институцията „президент" е опората на цялата конструкция на режима на неговата отговорност. Непрекъсваемостта е нейната определяща характеристика и от нея произтича изискването за особена стабилност на институцията. Такова е и разбирането на конституционния законодател, намерило израз в разпоредбите на чл.93, ал.5 (относно сроковете за произвеждане на избор за нов президент) и чл.97, ал.3 и ал. 4 от Конституцията (относно встъпването на вицепрезидента в длъжността на президента или, ако първото не е възможно, осъществяването на неговите правомощия от председателя на Народното събрание при предсрочно

прекратяване на мандата му на основанията, посочени в ал.1 на чл.97 от Основния закон). Подходящият и надежден институт да спре възможна злоупотреба или други способности на неправомерно препятстване на тази авторитетна функция в държавата е имунитетът. Модерното разрешение за имунитета на държавния глава в една парламентарна република се основава на разграничаването на имунитета, насочен да защити институцията, нейното предназначение в държавата и неприкосновеността на личността на държавния глава, като титуляр на тази роля на институцията, и се вписва изцяло в републиканската идея, която изключва всякаква абсолютна власт - както на парламента, така и на държавния глава - и се основава на концепцията за ограничено управление и разделението на властите.

Функционалният имунитет и този, свързан пряко с личността на титуляра на функцията са присъщи на системата за защита, на заемащите висши държавни длъжности, и се конкретизират по различен начин в зависимост от тяхната позиция в държавната конструкция (в Решение №10 от 1992г., Конституционния съд разграничава материалноправно и процесуално измерение на имунитета на народните представители). Докато първият вид имунитет (разбиран като относим към политическата отговорност на президента) има за цел да защити функцията на институцията, вторият защитава реалното упражняване на тази функция. Защитата, която дава функционалният имунитет е перманентна - той брани функцията на държавен глава, която е непрекъсваема. Функционалният имунитет се проектира в неотговорността на лицето, титуляр на функцията, но не по един абсолютен начин - неотговорността на държавния глава в една република не е нито генерална нито абсолютна. В този смисъл е и разрешението, което дава конституционният законодател в чл.103, ал.1 от Конституцията/Защитата не е генерална, тъй като е изрично отнесена към „действията, извършени (от президента) при изпълнение на

своите функции" и, следователно, за действията „външни" на функциите - извършени преди заемане на тази висша държавна длъжност или извършени, макар и по време на нейното заемане, но несвързани с изпълнението на функциите - правилото за неотговорност не е приложимо. Защитата не е абсолютна, защото дори и действията да са извършени при изпълнение на неговите функции, ако те осъществяват „държавна измяна" или "нарушение на Конституцията", както предвижда чл.103, ал.1, втората част на изречението, те също така са изключени от обхвата на защитата.

Имунитетът по отношение на личността - неприкосновеността, има за цел да защити изпълнението на функцията и е свързан с личността на президента. По своето естество той е временен и не може да бъде „снет", защото се основава на политическия мандат едно определено лице да бъде титуляр на непрекъсваема по природата си функция, с отпадането на който мандат автоматично прекратява ефекта си. Този имунитет се конкретизира чрез една процесуална привилегия - наказателна неприкосновеност, за да се възпрепятства конституционно недопустима интервенция на съдебната власт по време на мандата на президента.

Разрешението, възприето от конституционния законодател е, че неприкосновеността на президента се проектира в забраната за ангажиране на наказателната юрисдикция на държавата срещу него по време на мандата му, и по - конкретно - в забрана за задържане и за възбуждане на наказателно преследване, изрично установена в чл.103, ал.4 от Конституцията. С края на мандата лицето - титуляр на функцията загубва това си качество и заедно с това защитата, която неприкосновеността му предоставя, и като всеки друг гражданин може да бъде субект на наказателна отговорност. По естеството си имунитетът в личностен план (неприкосновеността) е временен, но той се отнася до всички действия на президента и по изпълнение на функциите и предоставените му правомощия, и до тези, които са „външни" за функциите - забраната в

чл.103, ал.4 от Конституцията се разпростира върху всички тях. Поради това съществува риск давностните срокове за някои видове престъпни деяния, ако такива са осъществени с действия на президента (особено при избиране веднага за втори мандат, при което положение в съответствие с чл.95, ал.1 във връзка с чл.93, ал.1 от Конституцията този срок на пълномощия компактно е десет години), междувременно да изтекат. Независимо от това важното е да бъде осигурена личностна защита на титуляра на функцията на един държавен глава докато той има това качество.

Съдът подчертава, че функционалният имунитет, бранейки публичната значимост на президента като институция, която не може да бъде допуснато да бъде засегната, препятства снемането на неговия личностен имунитет. Едва след като се „отдръпне“ функционалният имунитет неприкосновеността автоматично отпада, защото личността престава да има защитаваното от него качество на титуляр на авторитетната функция. В действителност, традиционно предвижданите в съвременните демократични конституции специални процедури за прекратяване на мандата на един държавен глава с изрично посочени основания за тях, ред и условия на провеждането им на конституционно ниво, са възможност за изход от една критична ситуация, предизвикана от нарушаващо доверието на избирателите негово поведение, без да се изчакват изборите като естествен политически форум за нейното разрешаване. С края на една такава процедура, при утвърдително произнасяне за основанията на същата, титулярът на функцията загубва цялата специфична защита на своята личност, както впрочем при всяко друго основание за прекратяване на мандата на президента.

Съгласно разпоредбата на чл.103, ал.1 от Конституцията, „президентът и вицепрезидентът не отговарят за действията, извършени при изпълнение на своите функции, с изключение на „държавна измяна“ и

„нарушение на Конституцията." Като избран държавен глава, който не е глава на изпълнителната власт в републиканската парламентарна система на управление, президентът не е отговорен политически в смисъла на отговорността на правителството пред парламента. Политическата отговорност на правителството (изпълнителната власт), което ръководи и осъществява вътрешната и външна политика, е пред законодателния орган - Народното събрание, което е общонационалното представително учреждение. Президентът, от гледна точка на демократична легитимност (чл.93, ал.1 от Конституцията) е равнопоставен на Народното събрание макар и да не му е равностоеен по отношение на представителността. Както Народното събрание така и президентът са овластени, чрез пряк вот от избирателите, да упражняват принадлежащата на суверена държавна власт - президентът не е представителен орган, но той е конституционно предвиден орган, чрез който също така титулярът на държавната власт я упражнява непряко (чл.1, ал.2, изречение второ от Конституцията). Не е възможно тези, в които е инвестирано чрез пряк вот властническо пълномощие от суверена - народът - да нямат свободата ефективно да осъществят неговата воля, която свобода е неотделима от суверенитета. Предназначението на институцията „президент", стабилизирана чрез прекия вот на избирателите в българския конституционен модел, изключва поставянето му в субординация спрямо парламента. В съответствие с конституционната конструкция за поделена компетентност на президента с правителството в сферата на изпълнителната власт конституционният законодател е възприел утвърденото за парламентарните демокрации разрешение - отговорността за актовете на президента, приети при упражняване на правомощията му в полето на дейност на изпълнителната власт, да се носи от правителството, което е политически отговорно пред парламента. С разпоредбата на чл.102, ал.2 изрично е въведен институтът на приподписване (контрасигнатура) на указите на президента от министър

- председателя или съответните ресорни министри в зависимост от конкретно упражненото правомощия на президента в сферата на изпълнителната власт. При парламентарната система на управление, по - често в миналото, държавният глава се сочи като „символ“ на нацията и държавата с преимуществено церемониални задължения. В действителност, президентът в българския конституционен модел, има правомощия в полето на дейност и на трите клона на власт, без да навлиза в ядрото на тяхната компетентност, в съответствие с ролята му да допринася за устойчивост в механизма на властване. В сферата на изпълнителната власт той разполага с реална власт както в сферата на отбраната и сигурността, така и във външната политика и с дискреционни правомощия, актовете издадени при упражняването на които не подлежат на приподписване (чл.102, ал.3 от Конституцията посочва такива укази без да ги изброява изчерпателно). Именно упражняването на собствената компетентност на президента се очертава и като най - вероятното поле на неговата отговорност. Президентът на Република България не е „недосегаем“ и изключенията предвидени в чл.103, ал.1 от Конституцията - „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“ го потвърждават. Когато се говори за отговорност на президента в контекста на Основния закон това има смисъл, че политическата отговорност на президента е едната страна - другата е правната, наказателната отговорност.

Президентът носи особена политическа отговорност - пред нацията, пред носителя на суверенитета, който с акта на прекия избор на президента инвестира в него своето доверие. Носенето на такава отговорност има своя мотив в неоправдаването на това доверие от този, който по силата на Конституцията е натоварен да въплъщава единството на нацията и континуитета на държавата, реализира се чрез специалната процедура по

чл.103, ал.2 и ал.3 от Конституцията и е предмет на внимание в следващия раздел от мотивите.

Президентът следва да отговаря наказателно за такива действия при изпълнение на функциите си, които могат да бъдат квалифицирани като „държавна измяна“ или „нарушение на Конституцията“, стига последните да са съставомерни. Неприкосновеността защитава президента от наказателна отговорност в пределите на неговия мандат, но не отменя приложимостта на наказателния закон, ако са налице основания за това след прекратяването му.

По същество разпоредбата на чл. 103, ал.4 от Конституцията урежда наказателната неприкосновеност на президента и вицепрезидента. Конституцията е единен цялостен завършен правен инструмент - комплекс от норми, никоя от които не може да бъде тълкувана без връзка и съотнасяне с останалите, извън контекста на принципите и ценностите закрепени в нея, и като цяло - извън духа и разума на Конституцията. Във връзка с тълкуването на израза „не може да бъде възбудено наказателно преследване“, употребен в посочения конституционен текст, специално внимание заслужава разпоредбата на чл.127, т.3 от Конституцията, съгласно която прокуратурата следи за спазване на законността, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Конституционният съд по повод други тълкувателни въпроси относно смисъла на същата разпоредба приема, че „привличането към наказателна отговорност по смисъла на посочения текст е предявяване пред съда по надлежния процесуален ред на обвинение за извършване на конкретно престъпление“ (Решение № 14/1999 г.).Тълкуваният текст на чл. 103, ал. 4 от Конституцията използва различно понятие от това, употребено в чл. 127, т.3, а именно - „не може да бъде възбудено наказателно преследване“. Всяка дума в Конституцията има присъща на нея сила и смисъл и след като

конституционният законодател в Основния закон бораи с две различни понятия по повод на наказателно производство, очевидно в тях влага различно съдържание. В рамките на наказателно производство за престъпление от общ характер привличането към наказателна отговорност по смисъла на чл. 127, т.3 от Конституцията (вносяне на обвинение в съд) се предшества от други процесуални действия. Това са действия, които се извършват на досъдебната фаза на наказателното производство и служат за изясняване и решаване на въпроса за повдигането на обвинение пред съда - образуване на наказателното производство, действия по разследването и повдигане на предварително обвинение в хода на разследването. В правната доктрина и практика е възприето разбирането, че последното от посочените действия представлява формулирано от органа на досъдебното производство твърдение срещу конкретно лице, че е извършило конкретно престъпление. Съдебното наказателно преследване е невъзможно да се осъществи без предварително формулирано обвинение в хода на разследването и изготвяне и вносяне в съда на обвинение за това престъпление срещу това лице. Непосредствената задача на обвинението на досъдебната фаза е да се насочи наказателно преследване срещу конкретно лице, от който момент възниква фигурата на обвиняемия. Следователно „възбуждане на наказателно преследване“ е тази дейност на органа на досъдебното производство, чрез която се отправя твърдение срещу конкретно лице за извършено от него конкретно престъпление. С възбуждането на наказателно преследване възниква фигурата на обвиняемия, т.е. възбуждането на наказателно преследване срещу едно лице се осъществява с привличането му като обвиняем. Разбиран именно по този начин обсъжданият тук конституционен израз дава основание да се приеме, че смисълът на разпоредбата на чл. 103, ал.4 от Конституцията „срещу президента и вицепрезидента не може да се възбужда наказателно

преследване" означава, че те не могат да бъдат привлечени като обвиняеми, без това да изчерпва тяхната неприкосновеност.

За да възникне фигурата на обвиняемия е необходимо да има събрани доказателства, че това лице е участвало в извършване на престъплението. Официалното уведомяване на едно лице от компетентен орган с твърдение, че то е извършило престъпление, може да се извърши както с нарочен писмен акт за неговото привлечение като обвиняем, съобразно наказателното процесуално законодателство, така и с извършване на действие по разследването, насочено към него. Във втората хипотеза предприетите действия, макар и не пряко насочени към официално формално уведомяване на едно лице, че се привлича към наказателна отговорност, могат мълчаливо да съдържат твърдение за извършено престъпление и да засягат правния статус на лицето. Такива биха били всички процесуални действия, с които пряко се засягат правата и свободите на президента. Независимо кой път ще избере органът по разследването, за да привлече едно лице като обвиняем, от момента на предприетото действие спрямо него наказателното преследване се счита за възбудено. Наказателната неприкосновеност на лица, ползващи се с имунитет, е тази закрила, която Конституцията и законите на страната им предоставя, и която е правно препятствие те да бъдат обвинени в извършено от тях престъпление. Следователно докато едно лице заема висшата държавна длъжност президент или вицепрезидент, спрямо него не може да бъде възбудено наказателно преследване, т.е. не могат да бъдат извършвани действия по разследването, които официално формално или мълчаливо да съдържат твърдение за извършено престъпление от тях и да засягат личната им сфера. Същевременно конституционно установената функция на прокуратурата по чл. 127, т. 1 и т.2 от Конституцията по извършване и ръководство на разследването, за да се разкрие едно престъпление, не може да бъде препятствана от закрилата, която

имунитетът обезпечава на едно лице. По започнало досъдебно производство органите по разследването не са възпрепятствани да извършват всички действия по него, стига те да не засягат личната сфера на лицето, ползващо се от наказателнопроцесуалната закрила на имунитета си. Поради това Конституционният съд приема, че изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване" не е пречка по досъдебно производство да се извършват всички действия по разследването, стига те да не представляват по естеството си насочване на обвинение - изрично или мълчаливо - към президента или вицепрезидента чрез действия, които пряко засягат техните лични права и свободи. По този начин органите по разследването не са лишени от възможността да събират и запазват доказателства, както и да привличат като обвиняеми лица, по отношение на които няма конституционна или законова забрана да бъде възбудено наказателно преследване. Единствената забрана, която ограничава органите по разследването, е извършването на такива действия, които пряко засягат личните права и свободи на президента или вицепрезидента, независимо дали изискват или не тяхното участие. Това разбиране за конституционната конструкция „не може да бъде възбудено наказателно преследване", използвана в ал.4 на чл.103, се отнася единствено за президента и за вицепрезидента, тясно свързано е с непрекъсваемостта на функцията на президента, и с ролята на вицепрезидента като „пазител на мандата" (чл.97, ал.3 от Конституцията), в българския конституционен модел. То е неотделимо от контекста на комплекса от норми в чл.103 от Конституцията. Както бе посочено, неприкосновеността на президента не може да бъде „снета", защото се основава на политическия мандат едно определено лице да бъде титуляр на непрекъсваема по естеството функция и едва когато този мандат бъде прекратен - неприкосновеността автоматично губи защитния си ефект.

В допълнение към посоченото по - горе, Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че извън наказателното производство е възможно личността на президента да се окаже обект на упражняване на властовия потенциал на държавни органи в случаите на проверки наказателноправни по естеството си. Иmunитетът на президента би се оказал лишен от съдържание, ако в рамките на такива извънпроцесуални действия с наказателноправен характер бъде допуснато да се наруши неговата неприкосновеност. Въпросът за наличие на обвинение спрямо него може да възникне не само в рамките на фигурата на обвиняем, но и преди това, ако правният му статус може да бъде съществено негативно засегнат от действията, предприети от овластени за това органи в резултат само на подозрение, че поведението на президента би могло да осъществява престъпление. В тези случаи извънпроцесуалните действия могат лесно да прераснат в процесуални. Следователно, наказателната неприкосновеност на президента изисква да бъде защитен от всички действия, свързани с възможно реализиране на наказателна отговорност - процесуални и извънпроцесуални, които биха могли да нарушат неговите лични права и свободи.

Такова е и съвременното разбиране за „наказателно обвинение“, прието в редица решения на Европейския съд по правата на човека.

III. Относно границите на неотговорност на президента на Република България - „държавна измяна“ и „нарушаване на Конституцията“ по чл. 103, ал.1 от Основния закон.

Както вече бе посочено, конституционната функция на президента със смисъла, който ѝ придава разпоредбата на чл.92, ал.1 от Конституцията, изисква да му бъде осигурена ефективна автономия и сигурност, така че неговата позиция да не е уязвима от партийните политически преценки на едно парламентарно мнозинство и правителство. От друга страна, обаче, е необходимо в съответствие с логиката на едно

републиканско парламентарно управление, подчинено на върховенството на правото, да се предвидят средства, които позволяват един държавен глава с рушащо фундамента на нацията и държавата поведение да бъде отстранен своевременно, без да се изчакват редовните избори като подходящ политически форум за прекратяване на неговия мандат. Всяка конституционна правова държава посочва в своя основен закон границите на неотговорността на държавния глава (Германия, Австрия, Италия, Гърция и др.) и Конституцията на Република България е напълно в съответствие с това утвърдено в съвременния конституционализъм положение.

Конституционният законодател е подходил към решаването на този въпрос като в разпоредбата на чл.103, ал.1 от Конституцията е посочил две основания, които изключват прилагането на установеното правило (в първата част на същото изречение), че президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията, извършени при изпълнение на техните функции, а именно - „държавна измяна“ и „нарушение на Конституцията“. Цитираната конституционна разпоредба, макар и пестелива като изказ, съдържа няколко съществени за режима на отговорност на президента положения: първо, с нея се въвежда принципът, че държавния глава не носи отговорност; второ - недвусмислено е указано, че прилагането на принципа не е генерално, а е относимо единствено към функциите - задачи, които са конституционно възложени на президента, за осъществяването на които са му предоставени определен кръг правомощия, служещи в своята съвкупност на ефективното реализиране на предназначението на институцията държавен глава; трето, ясно е, че и в този случай принципът не е приложим абсолютно и е изключен ако с действията си президентът осъществи „държавна измяна“ или „нарушение на Конституцията“. Обстоятелството, че в систематично следващите ал.2 и ал.3 на същия чл.103 от Конституцията е уредена специалната процедура

за прекратяване мандата на президента не оставя място за съмнение, че това са основанията, на които, ако Народното събрание само прецени, може да я постави в ход.

Изясняването на смисъла на основанията за процедурата за прекратяване мандата на президента по чл.103, ал.1 от Конституцията предполага внимателен поглед към възникването и целия исторически път и публичноправна натовареност на една специална процедура за „отстраняване“ от заеманата висша държавна длъжност на избран държавен глава в републиката. Когато се изследва една толкова сложна правна фигура - не просто като технология, а с оглед на предназначението и основанията на подобна процедура, всеки анализ би бил произволен ако не държи сметка за многопластовия процес на нейното развитие. Традиционно такива процедури се предвиждат в конституциите на съвременните демократични държави и те в различна степен разкриват сходство с американизирания модел на института „импийчмънт“, който създателите на американската конституция взимат от английското право, но поставят в съответствие с изискванията на една радикално различна политическа система. Това сходство е обяснимо, тъй като, колкото и съществени да са различията във формата на държавно управление, президентът като избран държавен глава в една република е институция, въведена за първи път с конституцията на САЩ, като първата писана конституция в модерния демократичен свят, както и всички свързани с неговия конституционноправен статус институти. Предвид посоченото по - горе накратко и най - общо, терминът „импийчмънт“ е придобил широка употреба в доктрината и конституционната практика в континентална Европа и българската правна мисъл не прави изключение. Той се използва тук за по - голяма краткост при обозначаване на процедурата за прекратяване на мандата на президента и вицепрезидента, уредена в чл.103, ал.2 и ал.3 от Конституцията. Конституционният съд не е

сезиран с тълкувателни въпроси относими пряко към посочените конституционни разпоредби. Доколкото общата формулировка на искането е да се даде задължително тълкуване на „нормата в чл.103“, разкриването на съдържанието и обхвата на конституционните основания за прилагането на българската процедура на „импийчмънт“ не може да пренебрегне политическата и правна логика на същата. Съдът намира, че макар и в конституционната уредба на процедурата на „импийчмънт“ да се използват понятия, присъщи на наказателноправната материя - „държавна измяна“, *"нарушение на Конституцията"*, *"обвинението се повдига"*, *"обвинението се поддържа"* както и с оглед на фазите, в които е организирано протичането на процедурата, предварителната установеност на същите и на нейните основания и др., тя има естеството на политически инструмент за търсене на политическа отговорност на президента предвид това, че само парламентът може да повдигне и поддържа обвинение срещу президента, и единствено политическия ефект, който може да произведе — прекратяване мандата на държавния глава. Конституционният съд обръща внимание, че разпоредбата на чл.24 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), си служи с понятието „обвиненият“, а не с понятието „обвиняем“. Освен това, съгласно чл.24 ал.6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), единствено когато Конституционния съд установи, че е налице основанието „държавна измяна“, като основание за прекратяване на пълномощията на президента, делото се изпраща на главния прокурор. Заслужава внимание обстоятелството, че ЗКС е приет от същия състав на VII - то Велико Народно събрание (ВНС), приел действащата Конституция, което след решението от 12 юли 1991 г. продължава да функционира вече (

като обикновено Народно събрание (стенографски протоколи от пленарни заседания 184, 186 и 187 от 23 , 29 и 30 юли 1991 г. - първо и второ четене на проекта на Закон за Конституционен съд). Също така, сред народните представители от ВНС, при обсъждане на въпроса за отговорността на

президента, свързано с цялостната конституционна уредба на президентската институция, надделява разбирането за употребата на по - широкото понятие „не носи отговорност“, както е редакцията на чл.103, ал. 1 в действащата Конституция, пред също така предлаганото - „не носи наказателна отговорност“ (Протокол от заседание на Комисия по изработване на проект за Конституция на България, 5 юли 1991 г., (49 заседание). Наред с посоченото, развитието на процедурата чрез едно производство пред конституционната юрисдикция, която се произнася по повдигнато обвинение единствено по преценка от представителното учреждение (чл.103, ал.3 от Конституцията), употребата на конституционната квалификация „държавна измяна“ като основание за процедурата по чл.103, ал.2 и ал.3 от Конституцията, както и поставянето в един ред с него на другото основание - „нарушение на Конституцията“, са показателни за особеност в характера на реализираната отговорност, която по - коректно следва да бъде определена като конституционна политическа отговорност (в този смисъл Решение №13 от 1996г. на Конституционния съд). Тази процедура е замислена като необходима противотежест по отношение на президента, за който не е изключено да извърши посегателство против авторитетната функция на институцията, на която той самият е титуляр. Процедурата е средство, което позволява изход от подобна кризисна за конституционната система ситуация, и за нацията, примери за което в исторически план има достатъчно и такива не отсъстват в съвременния свят. Всички те потвърждават, че президентът в една република остава относително неконтролиран чрез диалога с трите клона на държавна власт и е възможно да има поведение пагубно за демократичните ценности и за обществено необходимото. Става дума за крайна мярка, прилагана по изключение срещу президента при заплаха от или в ситуация на, настъпваща дестабилизация на държавността като резултат от негово поведение. Тази процедура е конструирана така, че да

изпълни предназначението си да прекъсне връзката на титуляра с неговата конституционна функция, черпеща легитимността си от вота на избирателите. Именно актът на инвеститура на властнически пълномощия в държавния глава - прекият избор от народа - е този, който поставя изисквания към самата процедура и към основанията за същата. Тъй като тя води до обезсилване волята на избирателите, при демократичното управление под върховенството на правото се изисква такава специална процедура, която да не допуска спекулации с нея и абсолютна власт на парламента и да гарантира разделението на властите. Конституционният законодател е разрешил този конституционен проблем като възлага реализирането на отговорността на президента не единствено на Народното събрание и не в производство по общия съдопроизводствен ред, а чрез обвинение, повдигано от представителното учреждение, на основания изрично предвидени единствено в Основния закон, и чрез едно самостоятелно производство пред Конституционния съд (чл.103, ал.2 и 3 от Конституцията), който, поставен извън съдебната система и предназначен да гарантира върховенството на Конституцията, е и юрисдикционен орган. Конституционният съд преценява само и единствено дали е налице основаниято, посочено от Народното събрание в повдигнатото от него обвинение срещу президента и, следователно, се ръководи от една конституционна квалификация (в този смисъл е и коментарът на народните представители в Комисията по изработване проект на Конституция при обсъждане на (тогава) Глава V - Президент на Република България, съотнесено и с компетентността на Конституционния съд. Подчертава се изрично, че Съдът „не е наказателен съд, ... не разглежда престъпно деяние" (Протокол от 1 юни 1991 г. (28 заседание)).

„Държавната измяна" е един от изрично посочените в чл.103, ал.1 от Основния закон два случая (другият определен като „нарушение на Конституцията"), в които се изключва правилото за неотговорност на

президента. И в двата случая действията, към които са относими тези понятия, трябва да са само такива по изпълнение на функциите на президента. Двете понятия са формулирани като основания за прилагането на специалната процедура по чл.103, ал.2 и 3 от Конституцията. Конституционното понятие „държавна измяна“ не е толкова неопределено колкото изглежда на пръв поглед. Държавната измяна има исторически сложен се смисъл на посегателство против държавата и нацията от най - висок порядък, които са разрушителни, подриващи устоите на установения конституционен ред, променящи облика на нацията и държавата като такива. За разлика от едно престъпно деяние от всяко друго лице срещу всеки друг обект на посегателство, това е посегателство, извършено от президента, което едновременно засяга негативно съдбата на всеки индивид в страната и в цялост е насочено против „политическото“. В конституционната правна доктрина въпросът за произхода и развитието на това основание за „импийчмънт“, метаморфозите през които преминава е принципно изяснен, което не изключва продължаващите дискусии за точното му съдържание и обхват от времето на Конституционния Конвент във Филаделфия (приел конституцията на САЩ от 1787г.) до наши дни и възраждани с особена сила при всеки процес на „импийчмънт“ срещу американски президент, както и при всяка сходна с него процедура срещу държавен глава в една парламентарна република в Европа.

Свързването на това основание чрез съюза „и“ с другото основание „нарушение на Конституцията“ в чл.103, ал.1 от Конституцията е показателно за намерението да бъде отделено като самостоятелно такова. Това означава, че то има съдържание, което се различава от това на другото основание в степен, че действията по неговото осъществяване следва да бъдат изключени от обхвата на основанието „нарушение на Конституцията“. В разпоредбата на чл.59, ал.1, изречение второ от Конституцията измяната и предателството към Отечеството се определят

като най - тежки престъпления, които се наказват с цялата строгост на закона. Тези деяния са изрично посочени като престъпни по действащото право. В Наказателния кодекс редица съставомерни деяния са дефинирани като измяна, но в него със сигурност не може да бъде открито престъпление с квалификация „държавна измяна“. От съществено значение за изясняването на основанията за прекратяване мандата на президента „държавна измяна“ е използването на определението „държавна“, което обозначава като обект на посегателство ценност от най - висш порядък - държавността. Разбрана така държавната измяна по своя резултат излиза извън кръга на престъпните състави на измяната, предвидени в наказателния закон. Това е такова посегателство, което може да бъде извършено с действия, осъществяващи престъпни състави на престъпления против Републиката. Във всеки случай понятието „държавна измяна“ предполага извършване на някое от тези престъпни деяния. Съдът подчертава, че когато става дума за рушащо устоите на държавата посегателство, като основание за обвинение срещу държавния глава, установеността на същото в обективното право е от съществено значение. Водещият стандарт за една съвременна конституционна демокрация е върховенството на правото.

Що се отнася до понятието „нарушение на Конституцията“, най - малкото, което може да се каже е, че то изключва от своя обхват действията при изпълнение на функциите на президента или вицепрезидента, които осъществяват състави на престъпления против Републиката. Това е широко формулирано основание за „импийчмънт“ и обхваща действия, които не е задължително и няма как да бъдат сведени единствено до съставомерни такива, каквито обаче не са изключени. Въвеждането на това понятие показва намерение на конституционния законодател да включи в основанията за поставяне в ход на специалната процедура за прекратяване мандата на президента и такива действия, които

осъществяват признаците на предвидени в наказателния закон престъпни състави, но не са от порядъка на държавната измяна - противното би лишило от смисъл обособяването на „държавната измяна“ като самостоятелно основание по чл.103, ал.1 от Конституцията. Многообразието на факторите, които биха формирали хипотезите, попадащи в обхвата на „нарушение на Конституцията“, изключва възможността те да бъдат предварително и стриктно изброени и преценката за тяхната наличност следва да бъде правена за всеки конкретен случай от Народното събрание, при повдигане на обвинение срещу президента, и с окончателното произнасяне на Конституционния съд по чл.103, ал. 3 от Конституцията. Не би могло обаче да се даде едно обхватно дефиниране на подобно поведение като неизпълнение на конституционно възложени задължения на президента, тъй като самото понятие „задължение“ има много значения и не се ограничава единствено до правни такива - президентът има също така и морални и политически ангажименти към нацията и в тях се проектира свободата, която получава с инвеститурата на властническите пълномощия от избирателите. Такова дефиниране, в порядък на тълкуване на Конституцията, би било в несъответствие с водещия принцип на върховенството на правото, тъй като би позволило прекриването на конституционната рамка, която препятства абсолютизма на представителното учреждение. Конституционният съд отчита, че Народното събрание разполага със свобода на преценката за наличие на основание за повдигане на обвинение срещу президента и неговата квалификация във всеки конкретен случай, но тя винаги да трябва да бъде в контекста на конституционната функция на президента - държавен глава на Република България и на основополагащите принципи на установения конституционен ред. Народното събрание стои най - близко до суверена от всички учредени власти и най - непосредствено изразява неговата воля, което го поставя в позиция на най - подходящ

демократичен „съдник“ на поведението на държавния глава в една република дотолкова, че да вземе решение да обвини държавния глава, но не и да реши само в това си качество неговата политическа съдба. Нещо повече, самото повдигане на обвинение срещу президента изисква инициативата на една четвърт от народните представители да бъде поддържана от две трети от състава на Народното събрание така, че да бъде гарантирана широка представителна основа на същото. Конституционният законодател свързва настъпването на предписаните последици от процедурата по чл.103, ал.2 и ал.3 от Основния закон - прекратяването на мандата на президента - с решение на Конституционния съд, като гарант за върховенството на Конституцията, и с него окончателно се установява наличието на основанията за същата. Така демократичният принцип и върховенството на правото легитимират оттеглянето на инвестираните с вота на избирателите в президента пълномощия в защита на интересите на нацията и на държавността.

И двете обсъждани понятия могат да бъдат разглеждани като особена конституционна квалификация на определени действия, на заемащия най - висшия пост в държавата, които представляват посегателство срещу устоите на държавността и рушат обществото в неговата цялост. Обвинението, което е възможно да бъде повдигнато от Народното събрание на основание „държавна измяна “ или „нарушение на Конституцията“ е конституционно по своето естество. Народното събрание преценява поведението на президента през призмата на конституционната квалификация, а не с оглед на квалификацията в наказателното право. В рамките на специалната процедура по чл.103, ал.2 и ал.3 от Основния закон такова обвинение не би могло да доведе до друга „санкция“ освен до предвидената конституционна политическа такава - прекратяване на мандата на президента. Изведеният по - горе смисъл на основаниято

„държавна измяна" намира потвърждение в естеството на тази специална процедура - политическата логика в нея е пред правната логика и за това тя не може да бъде препятствие пред един евентуален, последващ прекратяването на мандата на президента, наказателен процес по установените в националното право съдопроизводствени правила.

Предвид изложеното в тази част на мотивите Конституционният съд обобщава, че докато „държавната измяна" предполага извършване на престъпление против Републиката, „нарушение на Конституцията" не изисква непременно президентът да е осъществил престъпна дейност, макар и да не го изключва. Обявяването от Конституционния съд на указ на президента за противоконституционен, само по себе си не представлява „нарушение на Конституцията" в смисъла му на основание по чл.103, ал.1 от Основния закон за специалната процедура на „импийчмънт. В съответствие с вече посоченото нарушението трябва да има характер на „погазване" на Конституцията - посегателство върху конституционните принципи и ценности като фундамент на установения конституционен ред. Заедно с това, Конституционният съд подчертава, че едно отделно действие на президента може и да води до извод, че е на границата на конституционност, но когато е налице поредица от такива действия - те разглеждани в тяхната последователност и в цялост - могат да бъдат основание за формиране на виждане за целенасоченост, за намерение чрез тях да бъде нарушена Конституцията.

Като се основава на изложеното до тук, Конституционният съд намира, че могат да бъдат направени следните изводи във връзка с поставените в искането тълкувателни въпроси:

Всички действия, които могат да бъдат отнесени към обхвата на тълкуваните конституционни понятия „държавната измяна" и „нарушение на Конституцията" в чл.103, ал.1 от Основния закон са действия, извършвани от президента при изпълнение на неговите функции.

Действията, извършени по време на мандата, но „външни“ за конституционно възложените функции на президента, и тези, извършени от него до заемане на висшия държавен пост, остават извън техния обхват.

Конституционният законодател използва понятието „държавна измяна“, за да постави акцент върху насочеността на действията на президента срещу държавата, независимо дали те биха засегнали нейната вътрешна или външна сигурност. Понятието „държавна измяна“ обхваща само престъпленията против Републиката. „Нарушение на Конституцията“ може да бъде осъществено от президента както с поведение, което руши устоите на държавата и няма престъпен характер, така и със съставомерни деяния.

Дейността на органа на досъдебното производство, чрез която се отправя твърдение срещу конкретно лице за извършено от него конкретно престъпление представлява „възбуждане на наказателно преследване“. Срещу президента не могат да бъдат извършвани действия по разследването, които под каквато и да било форма съдържат твърдение за извършено от него престъпление или засягат личната му сфера по време на мандата. В рамките на извънпроцесуални действия не може да бъде допуснато да се наруши лична свобода и неприкосновеност на президента.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ

1. По въпрос първи от тълкувателното питане - 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 ?

Съдържанието на понятието „държавна измяна“ по чл. 103, ал. 1 от Конституцията не е тъждествено със съдържанието на понятието „измяна“ по смисъла на Раздел I, Глава първа от Особената част на Наказателния кодекс. Като „държавна измяна“ следва да бъдат разбирани и други престъпления против Републиката, които държавният глава би могъл да осъществи при изпълнение на конституционно възложените му функции.

2. По втори въпрос от тълкувателното питане - 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 ?

Понятието „държавна измяна“ винаги изисква осъществяването на съставомерна престъпна дейност против Републиката.

Понятието „нарушение на Конституцията“ обхваща нарушения при изпълнение на функциите на президента или вицепрезидента, които нямат престъпен характер, както и такива, които са съставомерни деяния.

Конкретната преценка, дали „държавна измяна“ или „нарушение на Конституцията“ обосновават отговорност на президента или вицепрезидента се прави единствено от Народното събрание, което само решава дали да повдигне обвинение и след това - от Конституционният съд, когато упражнява правомощието си по чл.103, ал.3 от Конституцията.

3. По трети въпрос от тълкувателното питане - 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 ?

Понятието „държавна измяна“ не включва в съдържанието си извършване на престъпление извън съставите на престъпленията против Републиката.

Понятието „нарушение на Конституцията“ може да включва в съдържанието си и извършване на нарушения, които са престъпления, но различни от престъпленията против Републиката.

4. По четвърти въпрос от тълкувателното питане - 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?

Възбуждането на наказателно преследване е дейност на органите на досъдебното производство по формулиране на твърдение срещу конкретно лице, че е извършило конкретно престъпление.

Изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“, използван в чл. 103, ал. 4 от Конституцията означава, че срещу президента и вицепрезидента не могат да бъдат извършвани действия с процесуален и извънпроцесуален характер, които могат да доведат до реализиране на наказателна отговорност и които пряко засягат техните лични права и свободи.

5. По въпрос пети от тълкувателното питане - 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 ?

При откриване на данни за престъпна дейност на президента или вицепрезидента забраната да бъде възбудено наказателно преследване не пречи започването на наказателно производство.

6. По шести въпрос от тълкувателното питане - 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 разкрийт данни за престъпна дейност на президента или вицепрезидента ?

По вече образувано наказателно производство имунитетът на президента и на вицепрезидента изключва извършването на такива процесуални действия, които са насочени срещу тях и пряко засягат техни лични права и свободи.

Други действия по разследването могат да бъдат извършвани без ограничение.

Председател: Армен Веков

Членове: Георги Иванов

Аня Ценовска

Анастас Анастасов

Надежда Джелепова

Гроздан Илиев

Павлина Пеньова

Мариана Братязова-Финкова

Атанас Семов

Константин Петков

Красимир Вехов

Филип Шов