



142



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Росен Плевнелиев,
Президент на Република България,
по конституционно дело № 3 от 2012 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В качеството на конституирана заинтересувана страна се ползвам от предоставената ми възможност и представям писмено становище по допуснато искане на 61 народни представители от 41-вото Народно събрание по к.д. № 3/2012 г. По същество се иска даване на задължително тълкуване на Конституцията на Република България относно конституционното правомощие на президента да помилва (чл. 98, т. 11 от Конституцията), възможността на държавния глава да възлага част от своите правомощия на вицепрезидента (чл. 104 от Конституцията), както и за обявяване на противоконституционността на Решение на 41-вото Народно събрание от 15 февруари 2012 г. за създаване на временна парламентарна комисия за извършване на парламентарна анкета за упражнените правомощия от президента и вицепрезидента по чл. 98, т. 9, 11 и 12 от Конституцията за периода 22 януари 2002 г. – 22 януари 2012 г. (обн., ДВ бр. 15 от 21 февруари 2012 г.).

143

Моля при даване на задължително тълкуване на посочените в искането текстове от основния закон и при произнасяне по искането за установяване на противоконституционност на Решение на 41-вото Народно събрание от 15 февруари 2012 г. да имате предвид следните съображения:

I. Относно задължително тълкуване на чл. 98, т. 11 във връзка с чл. 104 от Конституцията

Конституцията от 1991 г. предвижда, че президентът на Републиката се избира пряко от избирателите заедно с вицепрезидент. Конституционната цел на вицепрезидента е да гарантира стабилността на президентската институция като пазител на мандата и да подпомага държавния глава при осъществяване на неговата дейност (чл. 92, ал. 2 КРБ). Въз основа на чл. 104 от Конституцията президентът на Републиката може да възложи конкретно посочени правомощия по своя преценка, сред които е правото на помилване на осъдени лица.

Помилването, осъществявано от държавния глава, като правен институт има за исторически предшественик висшата милост, която давал монархът. Тази негова прерогатива не е била обвързана с никакви ограничения или мотиви. От прерогатива на монарха възможността за помилване на осъдени лица се трансформира в правомощие на републиканския държавен глава.

Помилването е конституционен институт, чрез който държавният глава може да опрости изцяло или частично наказание, наложено с влязла в сила осъдителна присъда. Поради това че се засягат правата на гражданите, институтът е изведен на най-високо нормативно ниво. Помилването е конституционен компромис с принципа за равенството на гражданите пред закона при легитимна цел. То е акт на висша милост, милосърдие, хуманност и се реализира на основа на вътрешното убеждение на държавния глава. С акта на помилване, без да се заличава осъдителният характер на

наказателната присъда по отношение на виновното лице, не се реализира докрай наложеното му от съда наказание.

1111

Помилването, като правомощие на държавния глава по действащата българска Конституция, може и традиционно се възлага на вицепрезидента. В теорията се застъпва становището, че това правомощие е част от взаимоотношенията между държавния глава и съдебната власт, без да има навлизане в сферата на дейност на съдилищата. Помилването не засяга осъществяването на изпълнителната власт (реализацията на наложеното наказание). Осъществяването му е въпрос на лична преценка/воля на президента, респ. на вицепрезидента на Републиката.

Контрасигнатурата е акт на съгласие и на поемане на отговорност за актове и действия на държавния глава от страна на представител на изпълнителната власт (министър-председател или министър). Указът за помилване е особен акт на държавния глава, който по своята правна същност представлява юридически факт, променящ или погасяващ правоотношенията по наказателното изпълнение. Този указ не трябва да подлежи на приподписване от министъра на правосъдието, защото отразява правомощие на държавния глава по отношение на съдебната власт. Аргумент за това разбиране може да бъде изведен от Тълкувателно решение на Конституционния съд № 13 от 25 юли 1996 г. по к. д. № 11 от 1996 г., (Обн., ДВ, бр. 66 от 02.08.1996 г.). Конституционният компромис е между два правни принципа, установени в основния закон – равенството на гражданите пред закона и хуманността. Чрез помилването се третира различно едно лице при действащ закон в контекста на хуманни подбуди (заболяване, семейно положение или друго основание).

Поради засягането на права на отделно лице трябва да се прецени дали е необходимо да се публикува в Държавен вестник указът, с който лицето е помилвано. Това не е въпрос от компетентността на конституционната юрисдикция, защото е предмет на законодателна уредба в Закона за „Държавен вестник“. Народното събрание е органът, който решава дали

145

съществува необходимост от обнародване на укази, с които се помилват осъдени лица. Издаденият указ за помилване на осъдено лице се изпраща за изпълнение на компетентния орган, в зависимост от вида и характера на наложеното наказание. Най-често указът се изпраща за изпълнение на министъра на правосъдието, защото към него е Главна дирекция “Изпълнение на наказанията”, и на Главния прокурор.

Мандатността е основен елемент на съвременната демократична държава. Основните закони, създадени след Втората световна война, предвиждат ограничение при заемането на длъжността държавен глава – или един дълъг срок при заемане на поста, или не повече от два мандата. Българският конституционен законодател е възприел второто нормативно решение (чл. 95, ал. 1 от Конституцията).

Смятам, че в началото на нов мандат при едни и същи лица, които заемат длъжностите президент и вицепрезидент, е необходимо ново издаване на указ от президента за възлагане на упражняване на предвидените в чл. 104 правомощия от вицепрезидента. Дори лицата да са едни и същи, принципът на мандатността налага отново да се възложат правомощията. Макар издаденият указ да е безсрочен, той е за периода, за който лицата са избрани, а не въобще.

Установената мандатност в конституционната уредба е проявление на принципите за демократично управление в конституционната държава. Мандатност е въведена за учредените власти, вкл. за президента и вицепрезидента, за осъществяване на предоставените властнически правомощия. Мандатността като конституционен институт била предмет на тълкуване от конституционната юрисдикция през 2010 г. (Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г., Обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.). Според Конституционния съд мандатността е способ за отразяване на политическата воля на народа (суверена) при конституирането на публичните органи и осъществяването на тази воля. „Затова мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията. Тя гарантира последователност и

приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време
тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при
осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок.”

14/6

II. Относно искането за установяване противоконституционността на Решение на 41-вото Народно събрание от 15 февруари 2012 г. за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на нормативните основания, фактите и обстоятелствата при помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода 22 януари 2002 г. – 22 януари 2012 г. (обн., ДВ бр. 15 от 21 февруари 2012 г.).

Конституцията от 1991 г. установява гъвкаво хоризонтално разделение на властите (чл. 1, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията) - парламентарна форма на управление с елементи на рационализирания парламентаризъм (динамични взаимоотношения между законодателната и изпълнителната власт). Народното събрание, съгласно чл. 62, ал. 1, осъществява две основни функции: законодателна (осъществява законодателна власт) и контролна (упражнява парламентарен контрол).

Въз основа на принципите на парламентарното управление, установени в Европа, контролната функция на Народното събрание може да се определи като група от правомощия на парламента, предоставени му от Конституцията, и детайлно регламентирани в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, да осъществява политическа проверка на действията, актовете и намеренията на Министерския съвет като цяло или на отделните министри и на подчинената им администрация, с оглед на тяхната законосъобразност и целесъобразност. Това разбиране за понятието на парламентарния контрол включва задължително издаване на актове от страна на Народното събрание, които отразяват резултатите от контролната дейност, както и необходимите във всеки отделен случай препоръки и мерки. В този

197

смисъл контролът, осъществяван от българския парламент, включва наблюдение, проверка, анализ, оценка и при необходимост коригиране на дейността, намеренията или актовете на правителството или министрите с политически и / или правни средства. Целта на парламентарния контрол е да се проверява и установява дали намеренията, дейността и актовете на изпълнителната власт се осъществяват в съответствие с параметрите, установени в програмата за управление на правителството и одобрени от парламента.

Парламентарният контрол винаги е политически по своята същност и отразява сложната система от взаимоотношения и взаимозависимости, синхронизиращи дейността на законодателната и изпълнителната власт при осъществяване на държавната власт. Контролът има за предназначение да установи как правителството "ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите" (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). Ако е необходимо, Народното събрание може да изисква и да съдейства за внасяне на корективи в правителствената дейност. В този смисъл парламентарният контрол е специфична форма за въздействие върху политиката на правителството.

Президентът на Републиката е самостоятелен орган в конституционната система и не е носител на нито една от трите разделени власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. В националната конституционна система последователно е прокарано разграничението между функциите на държавния глава, от една страна, и тези на възглавяваната от Министерския съвет изпълнителна власт, от друга.

Президентът на Република България не е нито част от изпълнителната власт, нито е определен като ръководител на правителството при обичайното функциониране на конституционната и политическата система. Само при правителствена криза, прераснала в парламентарна, президентът на Републиката става формален шеф на правителството, но дори и в този случай

не е допустим парламентарен контрол върху действията и актовете на президента. 148

Народното събрание не може да осъществява парламентарен контрол върху актовете /указите/ на президента/вицепрезидента. Органът, който осъществява контрол върху всички актове, включително върху указите на президента, респ. на вицепрезидента, е Конституционният съд. Народното събрание не може да осъществява контрол нито за тяхната конституционносъобразност, нито за тяхната законосъобразност или целесъобразност. Ако Народното събрание смята, че президентът, респ. вицепрезидентът, е нарушил Конституцията чрез издаване на конкретен указ, включително за помилване на конкретно физическо лице, което е осъдено с присъда, то може да задвижи процедура за търсене на функционална отговорност по смисъла на чл. 103, ал. 1 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като се вода от посочените съображения, ви моля да постановите решение в съответствие с Конституцията на Република България.

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ