

Образовани
к.г. 11/2012
Определен за докладчик
от 2.11.2012
Кривен, Стойков

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Гл. № 3

Дата 12.03.2012

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

ИСКАНЕ

от група народни представители

за даване на задължително тълкуване 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-ото Народното 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 - 22 януари 2012 г. (обн. ДВ, бр. 15/2012 г.)

По чл. 149, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Конституцията

Уважаеми конституционни съдии,

В последно време в публичното пространство и в диалога между политическите институции е налице спор относно начина на осъществяване на правомощието на държавния глава да упражнява право на помилване и формата в която по чл. 104 от Конституцията президента на Републиката може да възлага на вицепрезидента правомощията си по чл. 98, т. 7, 9, 10 и 11. Не съществува единно мнение относно правната природа и съдържанието на правото на помилване, както и за правното действие на указите, с които то се упражнява. Конституционният текст не съдържа отговор на въпроса подлежат ли указите за помилване на приподписване, както и кой държавен орган и в рамките на каква процедура изпълнява тези укази. Част от народните представители в 41-то Народно събрание смятат, че през последните десет години е извършено нарушение на Конституцията, доколкото указите за помилване не са били приподписване от министъра на правосъдието, а само са били резолирани от него за изпълнение.

Различни са мненията и по въпроса за възлагане от президента на вицепрезидента на правомощия по чл. 104 от Конституцията. С Указ № 53 от 23 януари 2002 г. на президента Георги Първанов правомощието да помилва, да предоставя убежище, да дава, възстановява българско гражданство и освобождава и лишава от него. При повторното им избиране за втори последователен мандат след 22 януари 2007 г. няма издаден нов указ за възлагане на изброените по-горе правомощия на вицепрезидента. Липсата на такъв указ, с който Георги Първанов да овласти отново вицепрезидента Ангел Марин за вторият им мандат, получи широк обществен резонанс и стана предмет на правен спор.

Едната от тезите в този спор е, че президентът е трябвало да издаде повторно указ със същото съдържание, с който отново да се прехвърлят определените в Конституцията правомощия на вицепрезидента, тъй като първоначално издаденият указ през 2002 г., макар и да не съдържа срок, в който правомощията да могат да бъдат упражнявани, има действие само в рамките на първия петгодишен мандат. Според това разбиране овластяването се дава в рамките на мандата, само за този мандат и се прекратява с негово изтичане. Тогава, когато президентът е издал указ при предишния си мандат за овластяване, това овластяване не може да се пренесе за един следващ мандат.

Другата теза се основава на Решение на Конституционния съд № 2/1991 г. по к.д № 24/1991 г. (обн. ДВ бр. 106/1991 г.), в което се приема, че правомощията на президента, не се прекратяват, когато той се кандидатира за участие в нови президентски избори и се бори за спечелване на втори последователен президентски мандат на основание чл. 95, ал. 1 от Конституцията. В това решение Конституционният съд стои на становището, че „има непрекъснатост на функциите на действащия президент, ако се стигне до неговото преизбиране”. През периода 2002-2012 г. е налице ситуация, при която едни и същи лица осъществяват два последователни мандата, съответно като президент и вицепрезидент. Тази хипотеза е допустима по смисъла на чл. 95, ал. 1 от Конституцията. Така президентът Георги Първанов и вицепрезидентът Ангел Марин в периода 22 януари 2002 г. – 22 януари 2012 г. са осъществявали своите конституционни правомощия на съответните изборни длъжности без каквото и да е прекъсване. Неслучайно Конституцията изисква в чл. 93, ал. 5 изборът за нов президент да се произвежда не по-рано от три и не по-късно от два месеца преди изтичане на срока на пълномощията на действащия президент. Така още преди да е изтекъл мандатът на действащия президент, се определя с избор неговият приемник. От момента, в който изтича мандатът на действащия президент, започва мандатът на новоизбрания. Конституцията изрично изисква непрекъснатост на мандата и упражняването на функциите на държавния глава за разлика от мандата на Народното събрание, при който по силата

на чл. 64, ал. 3 от Конституцията изборите за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от два месеца след прекратяване на пълномощията на предишното. Може да се направи изводът, че в случая с президента Георги Първанов и вицепрезидента Ангел Марин, които реализират два последователни мандата в периода 22 януари 2002 г. – 22 януари 2012 г., повторно възлагане на правомощия по чл. 104 от Конституцията не е било необходимо дотолкова, доколкото те упражняват без прекъсване функциите на президент и вицепрезидент в рамките на посочения период. При това в самия Указ № 53 от 23 януари 2002 г. овластяването на вицепрезидента с посочените в указа правомощия не е ограничено със срок. Да се твърди, че издадените от президента укази действат само в рамките на неговия мандат и автоматично прекратяват своето действие с изтичане на този мандат, е недопустимо. В конституционната практика до този момент има президентски укази, чието действие се отлага във времето, като се посочва изрично момента, от който те влизат в сила и произвеждат своя правен ефект. В някои случаи това изрично е посочено в законодателни актове. До момента няма указ, в който предварително да е посочен краен срок на неговото действие. Естествено е в случаите, когато има избрани други лица за президент и вицепрезидент указът за овластяване по чл. 104 от Конституцията на предишния държавен глава да престане да действа от момента на началото на мандата на новоизбраните президент и вицепрезидент.

Нашето становище е, че в периода 22 януари 2007 г. – 22 януари 2012 г. не е било необходимо издаването на нов указ за овластяване по чл. 104 от Конституцията и вицепрезидентът Ангел Марин е упражнявал конституционносъобразно предоставените му правомощия от президента Георги Първанов по силата на Указ № 53 от 23 януари 2002 г.

Предвид съществуващия конституционен спор отправяме към Вас искане на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на чл. 98, т. 11 (правото на помилване на президента на републиката), както и на чл. 104 от основния закон като в тази връзка се произнесете и по следните дискусирани в обществото въпроси:

1. Каква е конституционно установената цел, правната природа и съдържанието на правото на помилване, както и правните последици от упражняването му?
2. Указът за помилване засяга ли сферата на изпълнителната власт, подлежи ли на приподписване от отговорен министър и следва ли да се обнародва в Държавен вестник?
3. На кого следва да се възложи изпълнението на указа за помилване?

4. Кой може да оспори, пред кой орган и на какво основание изпълнението на указ за помилване, издаден от президента или издаден от вицепрезидента?
5. Следва ли да се мотивира указът за помилване?
6. Необходимо ли е за новия мандат повторното издаване на идентичен по съдържание указ по чл. 104 от Конституцията в случаите, когато едни и същи лица са избрани и упражняват функциите на президент и вицепрезидент в два последователни мандата на основание чл. 95, ал. 1 от Конституцията, при положение че в рамките на първия им мандат вече има издаден от президента указ, с който правомощията по чл. 98, т. 7, 9, 10 и 11 се възлагат за изпълнение на вицепрезидента?

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с посочения по-горе спор стоим на разбирането, че приетото от 41-ото Народно събрание на 15 февруари 2012 г. Решение за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на нормативните основания, фактите и обстоятелствата при помилване, опрощаване на събираеми 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. 15/2012 г.) е **недопустимо и в нарушение на Конституцията на Република България**, като противоречи на чл. 4 от Конституцията (принцип на правовата държава), чл. 8 от Конституцията (принцип за разделение на властите), както и на чл. 62, ал. 1 и чл. 103, ал.1 от Конституцията на Република България.

Президентът на републиката е самостоятелен орган в конституционната ни система. В българския конституционен модел последователно е прокарано разграничението между функциите на държавния глава, от една страна, и тези на изпълнителната власт, ръководена от Министерския съвет, от друга. Президентът на републиката не е включен в изпълнителната власт независимо от това, че основният закон му предоставя тъй наречените „споделени правомощия”, които имат отношение към вътрешната и външната политика, ръководена и осъществявана от Министерския съвет. Именно в тези случаи указите на президента се приподписват от министър-председателя или от съответния министър, доколкото Конституцията изисква постигане на синхрон между държавния глава и правителството.

Парламентарният контрол като конституционна функция на Народното събрание е политически по своята същност и последици и отразява сложната система от взаимозависимости, основани едновременно

на сътрудничество и възпиране между законодателната и изпълнителната власт при парламентарната форма на управление, установена в Република България по силата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията. Народното събрание не може да осъществява парламентарен контрол върху действията и актовете на президента и вицепрезидента. Те подлежат единствено на контрол за конституционосъобразност, който се осъществява от Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 3 от Конституцията. По силата на конституционната уредба Народното събрание самостоятелно не може да преценява конституционосъобразността на действията и актовете на държавния глава, а още по-малко да контролира тяхната законосъобразност и целесъобразност. В случай, че Народното събрание счита, че президентът или вицепрезидентът е нарушил Конституцията или е извършил държавна измяна, то може да задвижи процедурата за търсене на отговорност по чл. 103, ал. 2 и 3 от Конституцията. В същото време, ако част от народните представители са на мнение, че указ на президента или на вицепрезидента влиза в противоречие с Конституцията, те могат да сезират Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2.

Атакуваното от нас решение на парламента нарушава принципа за разделение на властите и принципа на правовата държава, тъй като създадената с него временна парламентарна комисия е форма на парламентарен контрол. Парламентарните комисии – постоянни или временни, обслужват упражняването на конституционно установените функции на Народното събрание, а те се свеждат до осъществяването на законодателната власт и упражняването на парламентарен контрол (чл. 62, ал. 2 от Конституцията). Президентът и вицепрезидентът не подлежат на парламентарен контрол, поради което създаването на парламентарна анкетна комисия, която да разследва тяхната дейност, противоречи на основния закон. Макар и в наименованието на временната комисия, създадена с оспорваното от нас решение на Народното събрание да не се съдържа определението „анкетна“, то в т. 2, 3, 4, 5 и 6 от решението комисията категорично е наречена анкетна, а очертаването на нейните задачи в т. 1 недвусмислено показва, че става въпрос за провеждането на парламентарно разследване като цел на комисията.

Конституционният съд вече се е произнесъл категорично в посока на разбирането, че президентът на републиката не е отговорен политически пред парламента (Решение на КС № 13/1996 г. по к.д. № 11/1996 г.). В мотивите на цитираното решение Конституционният съд приема, че държавният глава „е избран пряко от народа и отговаря политически, точно конституционно-политически, само след провеждането на една сложна процедура, предвидена в чл. 103, от Конституцията, завършваща с решение на Конституционния съд.“ Според съда политически отговорен пред Народното събрание и съответно подлежащ на парламентарен контрол, е само приподписалият указа министър-председател или ресорен

министър в случаите, когато указите на президента се нуждаят от приподписване. Дейността на представителите на изпълнителната власт във връзка с изпълнението на указите може да бъде на общо основание, преценявана и контролирана от Народното събрание, като им бъде търсена и съответната политическа отговорност. По този начин се осъществява един важен принцип на парламентарната форма на управление, а именно, че всички действия и актове на изпълнителната власт подлежат на политически парламентарен контрол.

Приетото от Народното събрание решение на 15 февруари 2012 г. не е насочено към дейността на органите на изпълнителната власт и не цели осъществяване на парламентарен контрол по отношение на тях. Изследването на въпроси, свързани с фактическите обстоятелства, инициирането на производствата, извършените преценки и мотивите по издаването на укази за помилване, опрощаване на несъбираеми вземания и даване и отнемане на българско гражданство са в изключителната компетентност на президента и вицепрезидента. В същото време приподписването на указите на президента и вицепрезидента (що се отнася до укази за опрощаване на несъбираеми държавни вземания и укази свързани с даване, възстановяване, освобождаване и лишаване от българско гражданство) от съответния министър има правни последици, които ангажират неговата политическа отговорност. Приподписването е израз на съгласие относно конституционосъобразността, законосъобразността и целесъобразността на издадения указ. Чрез приподписването съответният министър поема политическата отговорност, която може да бъде реализирана по пътя на парламентарния контрол спрямо него от парламента. С приподписването се поема задължение за привеждане в действие и изпълнение на съответния указ. Що се отнася до указите за помилване, те са акт на упражняване на „висша милост“, която зависи от конкретната преценка на президента или вицепрезидента. Тези укази не засягат изпълнителната власт, а съдебната власт, доколкото ревизират последиците на влезли в сила присъди. В тези случаи изпълнителната власт единствено организира изпълнението на указа.

От казаното дотук се налага изводът, че създадената от Народното събрание анкетна комисия е насочена да осъществява парламентарен контрол по отношение на президента и вицепрезидента, което е конституционно недопустимо. Нещо повече, така както са формулирани нейните задачи в решението на Народното събрание и по-точно в т. 2, б. „д“, се влиза в противоречие с Решение на КС № 5/1995 г. по к.д. №3/1995 г., в мотивите към което съдът е отбелязал, че с оглед на принципа на разделение на властите от кръга на лицата, по отношение на които Народното събрание или съответната парламентарна комисия могат да задължат длъжностно лице да се яви и отговаря на поставени въпроси

следва да отпаднат президентът, вицепрезидентът, конституционните съдии и всички магистрати.

Нашето становище е, че Решението за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на нормативните основания, фактите и обстоятелствата при помилване, опрощаване на събираеми 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. , прието от Народното събрание на 15 февруари 2012 г. (обн. ДВ, бр.15/2012 г.), **влиза в противоречие с чл. 4, чл. 8, чл. 62, ал. 1, и чл. 103, ал. 1 от Конституцията на Република България.**

Ето защо отправяме към Вас искане на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да обявите за противоконституционно посоченото по-горе решение.

Като страни по конституционното производство молим да бъдат конституирани като страни парламентарните групи в 41-ото Народно събрание, президентът на републиката, Министерският съвет, министърът на правосъдието, главният прокурор, омбудсманът.

Приложение:

1. Копие от решението на Народното събрание от 15.02.2012 г.
2. Копие от стенографския протокол на 41-ото Народно събрание по приемане на решението.

Народни представители:

1. Мил Матков
2. Сергей Станков
3. Любим Майдан
4. Антон Цайков
5. Армен Тодоров
6. Юлиан Попов
7. Любен Колев

Вампишты Горганава

8
8

Атанас Мерджанов

Георги Анастасов

Петар Курмидашев

Румен Петков

Евлия Масларова

Георги Жеков

Радми Н. Такаров

Георги М. Божичев

Милена Христова

Михаел Акимов

Асел Гагаузов

Димитар Яков

Георги Пиритов

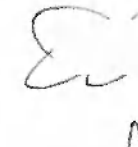
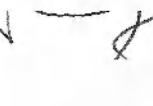
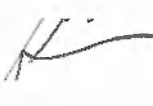
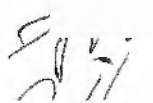
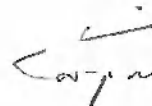
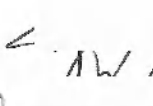
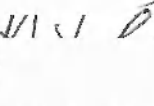
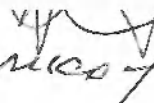
Засах Кадимбасов

Бетин Казак

Рензи Остон

Нодими Ади

Рокер Сербек

Стефан Дочков - 
 Лидия Кутев - 
 Виктор Мухомов - 
 Мелена Янчевска - 
 Димитър Торов - 
 Димко Николов - 
 Елена Невел - 
 Драгомир Стойчев - 
 Петър Митров - 
 Александар Радованов - 
 Златар Георгиев - 
 Игор ПАНЧЕВ - 
 Либери Николов - 
 Звонимир Јаковлев - 
 Милан Орешарски - 
 Анна Дилев - 
 Санде ПАНЧЕВ - 
 Димчо Михалевски - 
 Корнелия Николов - 
 Войко Великов - 

Имгар Омаров
Рамазан Саидов

Метр Раев
Митхат Метин
Янко Яков

Дурсан Мустафа
Екин Вурел

Хасан Агенов
ХАМИН ХАМИН

Ерван Ахмедов

Ишуртай Нанов
Юнал Тасин

Берит Лиукт.
Муса Тасев

Морган Цонев