

Да се
позитивно за
Временен съд

108
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Бр. № 9/к. р. 5/2012
Дата 12.07.2012



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-5 12.07.2012

ДО
ПРОФ. ЕВГЕНИ ТАНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 9/к. д. 5/2012
06.07.2012г.

ОТНОСНО: Конституционно дело № 5/2012 г. по искане на 50 народни представители от 41-ото Народно събрание за обявяване противоконституционност на Решение за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 – януари 2012 г. (обн. ДВ, бр. 39 от 22.06.2012 г.)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Във връзка с образуваното Конституционно дело № 5/2012 г. министърът на правосъдието изразява следното становище относно конституционността на решението на 41-ото Народно събрание за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 – януари 2012 г. (обн. ДВ, бр. 39 от 22.06.2012 г.):

Конституционно определена функция на Народното събрание е да упражнява парламентарен контрол върху изпълнителната власт (чл.62, ал. 1 от Конституцията), което е условие за парламентарната форма на управление на републиката.

Една от предвидените в Конституцията форми на парламентарен контрол е възможността парламентът да създава временни комисии, които се избират за проучвания и анкети (чл. 79, ал. 3 от Конституцията). Длъжностните лица и гражданите, когато бъдат поканени, са длъжни да се явяват пред парламентарните комисии и да им предоставят исканите от тях сведения и документи (чл. 80 от Конституцията).

Създаването на временни комисии, техният състав и функции са подробно уредени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., бр. 58 от 27.07.2009 г., доп., бр. 30 от 17.04.2012 г.). В чл. 34 е предвидено временни комисии да се образуват по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Временните комисии се избират от Народното събрание по предложение на председателя или най-малко на една пета от народните представители. Задачите, числеността, съставът и срокът на действие на временните комисии се определят от Народното събрание. Правилникът предвижда правилата за работа на постоянните комисии да се прилагат и по отношение на временните комисии. Временните комисии се създават за определен срок и преустановяват съществуването си с изтичане на срока, за който са създадени, или предсрочно - с решение на Народното събрание.

Както посочва Конституционният съд в Решение № 6 от 11.04.2012 г. на КС по к. д. № 3/2012 г.: „... избирането на временни комисии представлява особен вид парламентарен контрол, доколкото в случая не се осъществява контрол в тесния смисъл на думата (чл. 90 от Конституцията), а се събира информация с цел да направи управлението по-прозрачно и в крайна сметка да се окаже влияние върху политиката на правителството. Във всеки случай дейността на една или друга временна парламентарна комисия е прицелена поначало към конкретни аспекти на осъществяваната вътрешна и външна политика, което е конституционна функция на правителството, с цел да се ангажира неговата колективна или индивидуална политическа отговорност. Тъкмо целта да се обсъдят конкретни аспекти на управлението е определяща за квалификацията на дейността на временната парламентарна комисия като форма на парламентарен контрол. Допълнителен аргумент в тази посока е и обстоятелството, че както постоянните, така и временните парламентарни комисии работят по едни и същи правила - например без значение дали парламентарната комисия е постоянна, или временна, Конституцията обявява явяването и даването на сведения пред всяка една парламентарна комисия за задължително (чл. 80 и 83 от Конституцията). Спецификата на временната парламентарна комисия е свързана единствено с факта, че тя се занимава винаги с конкретен въпрос и затова действа в рамките на определен период от време.”

КС приема, че задачата, която се поставя на една или друга временна парламентарна комисия, е необходимо да не надхвърля или да излиза извън обхвата на предоставените от Конституцията правомощия на Народното събрание (Решение № 14 от 1997 г. по к.д. № 11 от 1997 г.). От друга страна, КС е постановил в Решение № 5 от 1995 г. по к.д. № 3 от 1995 г., че както парламентът, така и негови комисии не могат да задължават президента или вицепрезидента, конституционните съдии и магистратите да се явяват пред тях и да отговарят, защото това противоречи на принципи за разделение на властите. Но в случая със създадената от НС временна комисия с решението от 16.05.2012 г. нейната дейност е изцяло насочена към органите на изпълнителната власт, което е в пределите на конституционните правомощия на парламента и неговите комисии и остава в рамките на стандартите, установени от КС.

Нещо повече, самият КС стига до извода, че случаите на упражняване на съответните президентски правомощия, „интензитетът на ангажимента на изпълнителната власт е по-нисък, но все пак той е достатъчен, за да обоснове възможността за парламентарен контрол върху тези действия на изпълнителната власт”. Така например, съгласно чл. 34 от Закона за българското гражданство, министърът на правосъдието е този, който предлага на президента да издаде или да откаже да издаде указ за придобиване, възстановяване, освобождаване или лишаване от българско гражданство, както и за отмяна на натурализация. От друга страна, издаването на указ за опрощаването на несъбираеми държавни вземания предпоставя мотивираното мнение на министъра на финансите и на общинския съвет, без което не може да се издаде указ (чл. 9 от Указ № 2773 за опрощаване на несъбираеми дългове към държавата).

Създадената с решението на Народното събрание от 16.05.2012 г. временна комисия има за основна цел да проучи „фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт”. Формулирана по този начин, целта на създадената временна комисия е изцяло в рамките на конституционно определените правомощия на парламента. Въпреки че правомощията за помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него са възложени на президента като самостоятелен висш конституционен орган, то в процеса на тяхното упражняване участват длъжностни лица и органи на изпълнителната власт.

Съгласно решението за нейното създаване временната парламентарна комисия може да извършва следните действия: а) да проучи действията на лица от изпълнителната власт, иницирали производства, които са завършили с издаването на укази на президента на Република България за помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през посочения период; б) да установи мотивите, нормативните основания и обстоятелствата, при които са иницирани действията на изпълнителната власт по съответните производства по предходния пункт; в) да направи съпоставка с практиката в Република България отпреди периода на проучването, както и с нормативната уредба и практиката в други страни от Европейския съюз; г) в изпълнение на горното на основание чл. 80 от Конституцията да изиска становища, документи, писмени и устни сведения от всички органи и длъжностни лица и от отделни граждани, които имат информация по предмета на проучването, както и да извърши всички други необходими действия за обективно проучване; д) да изготви доклад, който да съдържа резултатите и изводите от проучването, както и предложения за решение на Народното събрание във връзка с установеното, в това число да впише в доклада необходими ли са законодателни промени.

Както беше отбелязано, специални нормативни актове и приети с указ на президента правила уреждат процедурите и институционалните форми, в които участват представители на изпълнителната власт, подпомагайки със своята експертиза процеса на формулиране на решение от президента. Аргументите относно конституционността на решението на Народното събрание ще бъдат представени последователно във връзка с различните материали на осъществяване на правомощията на държавния глава - на помилването, опрощаването на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него – при което се влиза във взаимодействие с органите на изпълнителната власт.

1. Относно помилването

В мотивите към Решение № 6 от 11.04.2012 г. КС приема, че „издадените укази за помилване на осъдени лица се възлагат за изпълнение на компетентните държавни органи в зависимост от вида и характера на наложеното наказание. Най-често указът се възлага за изпълнение на министъра на правосъдието, доколкото той осъществява общо ръководство и контрол върху дейността по изпълнение на наказанията чрез създадената на негово подчинение Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" (чл. 10 и сл. ЗИНЗС). Когато указът за помилване засяга финансовата и бюджетната сфера (например, когато се помилват лица, на които е наложено наказание конфискация или глоба), указът се възлага за изпълнение на министъра на финансите. Във всички случаи става дума за органи в системата на изпълнителната власт.”

Също така, КС поддържа, че „помилването не засяга осъществяването на изпълнителната власт, макар и изпълнението на наложените наказания да се осигурява от специализирани органи, организационно включени в системата на изпълнителната власт. Указът за помилване е акт на държавния глава, основан на личната воля и преценка при осъществяването на конституционно правомощие.”

При осъществяване на конституционното си правомощие да помилва, Президентът традиционно се подпомага от Комисия по помилването, която се създава с указ. Прието е комисията да е помощен експертен съвещателен орган при Президента, съответно при Вицепрезидента, когато на него е възложена функцията по помилване. Със своето функциониране Комисията подпомага осъществяването на правомощието по помилването, като разглежда молби за помилване, изготвя и внася при Президента, съответно Вицепрезидента, мотивирани предложения за произнасяне на държавния глава по всяка молба за помилване; подпомага идейното изграждане и провеждането на държавната политика по помилването, като изготвя експертни становища, събира и анализира относима практика на национални и международни съдилища и комитети, становища на национални и международни организации, научни публикации и друга значима информация. Комисията може да изслушва по покана на Председателя представители на други държавни органи, на органи на местно самоуправление и на неправителствени организации, както и отделни експерти.

Именно във връзка с възможността длъжностни лица и органи на изпълнителната власт да участват в обсъжданията на комисията със становища, предложения, предоставяне на конкретна експертиза, статистика и информация от местата за лишаване от свобода, е възможно по отношение на тях да бъде упражнен парламентарен контрол, както и да се проучи действията мотивите, нормативните основания и обстоятелствата на едно такова участие.

Поради изложените аргументи, считам, че решението на Народното събрание за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на „фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт” при и по повод помилването, осъществявано от президента не е противоконституционно.

2. Относно опрощаването на несъбираеми държавни вземания

При осъществяване на правомощие на държавния глава опрощаване на несъбираеми държавни вземания, той се подпомага от Комисията по опрощаване на

несъбираеми държавни вземания. Комисията е помощен орган на Президента на Републиката със съвещателни функции. В работата си тя се ръководи и от становищата на Правния съвет на Президента относно политиката по опрощаване на несъбираеми държавни вземания. Комисията определя кръга от документи, които ще изисква по всяка преписка, и реда за разглеждане на молбите за опрощаване. Тя изготвя мотивирано предложение до президента по всяка конкретна молба. В заседанията ѝ председателят може да кани представители на институции и на неправителствени организации, които участват без право на глас.

В процедурата по издаването на указ за опрощаването на несъбираеми държавни вземания се изисква мотивираното мнение на министъра на финансите и на общинския съвет (чл. 9 от Указ № 2773 за опрощаване на несъбираеми дългове към държавата). Съгласно § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не ѝ противоречат. Съгласно ал. 2, в едногодишен срок от влизане на Конституцията в сила Народното събрание отменя тези разпоредби на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие по чл. 5, ал. 2 на Конституцията. Това означава, че разпоредбите на Указ № 2773 се прилагат, доколкото не противоречат на основния закон. Това означава, че орган на изпълнителната власт участва в подготвителния етап в процедурата по издаване на указ за опрощаване на несъбираеми държавни вземания.

С оглед на това, считам, че решението на Народното събрание за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на „фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт” при и по повод опрощаване на несъбираеми държавни вземания, не е противоконституционно.

3. Относно даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него

В чл. 29 от Закона за българското гражданство (ЗБГ) предвижда процедурата за придобиване на българско гражданство по натурализация, освобождаване от българско гражданство и възстановяване на българско гражданство да се извършва по молба на заинтересуваното лице, подадена лично в Министерството на правосъдието. В случаите на чл. 16 от ЗБГ лице, което не е български гражданин, може да придобие българско гражданство, без да са налице условията по чл. 12, ако Република България има интерес от натурализацията му или ако лицето има особени заслуги към Република България в обществената и икономическата сфера, в областта на науката, технологията, културата или спорта. Предложение за придобиване на българско гражданство по чл. 16 се прави от министъра, отговарящ за съответната област, в която Република България има интерес от натурализацията на лицето или в която то има особени заслуги (чл. 30). Това означава, че на орган на изпълнителната власт му е възложено чрез закон изрично правомощие. В чл. 33 законодателят е предвидил при Министерството на правосъдието да функционира Съвет по гражданството, който се състои от председател - заместник-министър на правосъдието, и членове - по един представител на Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на труда и социалната политика, на Министерството на здравеопазването и на Държавна агенция "Национална сигурност", Държавната агенция за българите в чужбина и Държавната агенция за бежанците. На заседанията на Съвета по гражданството може да присъства представител на Президента на Република

България. Законодателят е предвидил като основна компетентност на Съвета по гражданството да дава мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство, след писмени становища на Министерството на вътрешните работи и на Държавна агенция "Национална сигурност". ЗБГ предвижда министърът на правосъдието да определи поименния състав на Съвета по гражданството по предложение на ръководителите на съответните ведомства и да издаде правилник за дейността му.

Също така, министърът на правосъдието въз основа на мнението на Съвета по гражданството прави предложение до Президента на Република България за издаване на указ или за отказ за издаване на указ за придобиване, възстановяване, освобождаване или лишаване от българско гражданство, както и за отмяна на натурализация. Упражняването на тези правомощия, изрично предвидени в закона, от органите на изпълнителната власт, е съществена част от процедурата по издаване на указ от президента. Упражняването на тези правомощия има подготвителен характер в един процес, който завършва с формулиране на волята на президента и упражняване на неговото конституционно правомощие по чл. 98, т. 9 по издаване на указ за придобиване, възстановяване, освобождаване или лишаване от българско гражданство. Упражняването на тези правомощия от органите на изпълнителната власт по никакъв начин не детерминира формулирането на волята на президента, но се явява важна предпоставка, за вземане от него на едно задълбочено решение, което да защитава националния интерес. Особена гаранция за това е участието в различните етапи на процедурата на органи на изпълнителната власт, които, в зависимост от възложения им ресор преценяват, дали са изпълнени законовите изисквания и дали е защитен националният интерес.

Участието на органи на изпълнителната власт в процедурата за придобиване на българско гражданство по натурализация, освобождаване от българско гражданство и възстановяване на българско гражданство е основание за осъществяване на парламентарен контрол във връзка с осъществяване на законово възложените им функции. Да се приеме противното, би означавало да се създаде възможност за органи на изпълнителната власт да злоупотребяват с правомощията си, нарушавайки принципа на разделение на властите, принципа на правовата държава, върховенството на конституцията, както и принципите на парламентарното управление. Ето защо, осъществяването на парламентарен контрол, включително чрез създаване на временна парламентарна комисия за проучване на „фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт”, включително и в сферата на придобиването на българско гражданство по натурализация, освобождаване от българско гражданство и възстановяване на българско гражданство, е от съществено значение за гарантиране правовия и парламентарния характер на държавата.

Поради изложените аргументи, считам, че решението на Народното събрание за създаване на временна парламентарна комисия за проучване на „фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт” при и по повод даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него не е противоконституционно.

В заключение, в съответствието с разбирането, възприето от самия КС, считам, че Народното събрание може да избира временни парламентарни комисии в обсега на

119

своите правомощия и по-специално да се занимава с действията на изпълнителната власт, на министър-председателя и министрите, които са станали инициатори на съответните производства, които завършват с издаването на укази на президента на Република България, приподписали са указите и по този начин са го валидирали или пък е трябвало да уредят правните последици от тяхното издаване. Осъществяването на парламентарен контрол върху органите на изпълнителната власт, включително и чрез създаване на временни комисии, е важна конституционна гаранция срещу злоупотребата с власт, както и осъществяване на принципите на парламентарното управление и правовата държава. Поради изложените аргументи, поддържам, че решението на 41-ото Народно събрание от 16.05.2012 г. за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 – януари 2012 г. е конституционносъобразно.

С УВАЖЕНИЕ,

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ДИАНА КОВАЧЕВА

