



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 11 април 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 11 април 2012 г. конституционно дело № 3/2012 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 2 март 2012 г. по искане на група от шестдесет и един народни представители за:

1. Даване на задължително тълкуване на чл.98, т. 11 от Конституцията на Република България относно конституционното правомощие на президента да упражнява правото на помилване, в т.ч каква е конституционната цел, правната природа и съдържанието на правото на помилване, както и правните последици от упражняването му; засяга ли указът за помилване сферата на изпълнителната власт и трябва ли той да се приподпише и обнародва; на кого следва да се възложи изпълнението на указа; кой може да го оспори, на какво основание и пред кой орган; следва ли указът да се мотивира и необходимо ли е при нов мандат повторно

издаване на идентичен по съдържание указ за възлагане от президента на правомощия на вицепрезидента (чл.98, т.7, 9, 10 и 11 във връзка с чл.104 от Конституцията), когато едни и същи лица са избрани за президент и вицепрезидент в два последователни мандата и през първия мандат е бил издаден такъв указ и

2. За обявяване на противоконституционност на приетото от 41-то 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 от 21 февруари 2012 г.).

Производството е по чл.149, ал.1, т.1 и т.2 от Конституцията.

Според народните представители, предвид развилите си в Народното събрание дискусии са изказани противоположни мнения по въпроса, дали при преизбиране на президента и вицепрезидента за втори последователен мандат, президентът трябва да издаде указ, с който да овласти съгласно чл.104 от Конституцията повторно вицепрезидента с правомощията да назначава и освобождава от длъжност някои държавни служители, определени със закон, да дава и възстановява българско гражданство и освобождава и лишава от него, да предоставя убежище и да помилва. Тъй като съществува неяснота по въпроса, свидетелство за което е и избирането на временна парламентарна комисия със задача да установи и да проучи принципите и нормативните основания за упражняването на тези правомощия, шестдесет и един депутати се обръщат към Конституционния съд да даде задължително тълкуване на чл.98, т.11 от Конституцията. Народните представители искат също така да се обяви за противоконституционно приетото от 41-то 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., защото то противоречи на принципа на правовата държава (чл.4 от Конституцията), на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), както и на чл. 62, ал. 1 и чл. 103, ал.1 от Конституцията. Според вносителите атакуваното решение на парламента нарушава посочените два конституционни принципа, тъй като създадената с него временна парламентарна комисия е форма на парламентарен контрол. Президентът и вицепрезидентът обаче не подлежат на парламентарен контрол, доколкото осъществяването му се разпростира единствено в рамките на политическия парламентарен дебат и в отношенията между законодателната и изпълнителната власт. В искането се посочва, че президентът на Републиката е самостоятелен орган в установената с Конституцията система на управление на държавата. Той е държавен глава, а не е част от изпълнителната власт, което налага и необходимостта неговите укази да се приподписват от министър-председателя или от съответния министър. Народното събрание, както посочват народните представители, може да осъществява парламентарен контрол върху изпълнителната власт, а действията и актовете на президента и вицепрезидента, вкл. върху техните „споделени правомощия” подлежат единствено на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд.

В искането се посочва също, че решението на Народното събрание от 15 февруари 2012 г. не е насочено към органите на изпълнителната власт и няма за цел осъществяването на парламентарен контрол върху тях. То не се съобразява със същността на указите за помилване, които са акт на „висша милост” и поради това издаването им зависи от конкретната преценка на президента или вицепрезидента, а изпълнителната власт трябва да организира изпълнението им, както и с обстоятелството, че

указите за опрощаване на несъбираеми държавни вземания, за даване, възстановяване, освобождаване и лишаване от българско гражданство трябва да се приподпишат от съответния министър, който по този начин споделя отговорността за тяхното издаване и поема политическата отговорност. По тези съображения те считат, че решението на Народното събрание е противоконституционно.

С определение от 8 март 2012 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на шестдесет и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и омбудсмана на Република България.

Становище по делото е представил президентът на Република България. Той посочва, че помилването е акт на висша милост, милосърдие, хуманност и се реализира на основата на вътрешното убеждение на държавния глава. Пред вид факта, че представлява конституционен компромис с принципа за равенството на гражданите пред закона при легитимна цел, то е изведено на най-високо нормативно ниво. Помилването, както се изтъква в становището, не засяга изпълнителната власт, а е част от взаимоотношенията между държавния глава и съдебната власт, без обаче той да навлиза в сферата на правораздаването. Осъществяването му е акт на лична преценка на президента, респ. вицепрезидента, когато му е възложено да упражнява това правомощие. Както изтъква президентът указът за помилване е особен акт на държавния глава и не трябва да подлежи на приподписване от министъра на правосъдието, защото той отразява правомощие на държавния глава по отношение на съдебната власт. Президентът счита също, че в началото на нов мандат при едни и същи лица, които заемат длъжностите президент и вицепрезидент, е необходимо да бъде издаден нов указ от президента за

възлагане на предвидените в чл.104 от Конституцията правомощия на вицепрезидента. На следващо място, президентът застава на позицията, че Народното събрание не може да осъществява парламентарен контрол върху актовете на президента и вицепрезидента. Според него президентът е самостоятелен орган в конституционната система и не е носител на никоя от трите разделени власти. Парламентарният контрол е специфична форма за въздействие върху политиката на правителството и е част от сложната система на взаимоотношения и взаимозависимости, синхронизиращи дейността на законодателната и изпълнителната власт. Както се посочва в становището парламентарният контрол включва различни правомощия на парламента да осъществява политическа проверка на действията, актовете и намеренията на правителството и на подчинената му администрация, с цел да провери и установи, дали дейността, намеренията и актовете на изпълнителната власт се осъществяват в съответствие с програмата на правителството така, както тя е одобрена от парламента.

Останалите конституирани като заинтересовани страни не са представили становища.

За да се произнесе Конституционният съд, след като обсъди искането и представеното становище и писмени доказателства, взе предвид следното:

I. По искането за тълкуване на чл.98, т.1 от Конституцията:

1. Помилването, осъществявано от държавния глава като правен институт има за свой предшественик висшата милост, която е предоставял монархът. Това негово право, произтичащо от качеството му на суверен, не е обвързано с никакви ограничения, както по отношение на обхвата, така и по отношение на основанията и мотивите за упражняването му. От прерогатив на монарха възможността за помилване на осъдени лица при съвременното демократично управление се трансформира в конституционно правомощие на държавния глава.

Помилването има дълбоки исторически корени като прерогатив на монарха и отразява позицията на монарха да стои над законите и да може не само да ги променя, но и да дерогира действието им в определени случаи по негово усмотрение. Подобна обосновка не намира оправдание в условията на функциониране на конституционно ограниченото и отговорно към обществото управление, при което основният закон закрепва и гарантира принципите на разделение на властите, на народния суверенитет, правовата държава и равноправието на гражданите. Демократичното управление предполага върховенство на закона и неговото еднакво прилагане спрямо всички лица. Като конституционен институт, за разлика от уредени в наказателното право различните форми на освобождаване от изтърпяването на наложеното наказание, помилването преследва особена цел, а именно да осигури върховенството на човешката справедливост с въплътената в нея хуманност, над абстрактната справедливост на закона. В същото време налице е тясна връзка между отраслите на конституционното и наказателното право по отношение на помилването. Най-често то се определя като конституционно правомощие на президента да прояви милост, от която следва безусловен и окончателен отказ на държавата да изпълни наложеното с влязла в сила присъда наказание за извършено престъпление.

Институтът на помилването в правната ни система е уреден на различни места. От една страна чл. 98, т. 11 от Конституцията определя правомощието на държавния глава с формулата „упражнява право на помилване“. Колкото до съдържанието на правото на помилване, то не се развива на конституционно ниво, а се определя в Наказателния кодекс (чл. 74 НК). По своето съдържание то е акт, чиито правни последици водят до освобождаване от изтърпяване на наложено наказание. Тези правни последици са пряката и единствена цел на помилването. То се прилага по отношение на законосъобразно наложени от съда наказания с влезли в сила присъди за извършени престъпления и по дефиниция е мотивирано от

хуманни съображения. С оглед на съществуващата към момента правна уредба, която се съдържа не в конституционния текст, а в нормите на Наказателния кодекс (чл. 74 НК), помилването на първо място може да бъде пълно – когато лицето изцяло бъде освободено от изтърпяване на наложеното му наказание. При това в рамките на пълното помилване могат да бъдат разграничени две отделни хипотези – когато държавният глава е опростил цялото наказание на осъдения, след влизането на присъдата в сила, но преди изпълнението на наказанието да е започнало, и от друга страна, когато опрощаването засяга само остатъка от наказанието, когато лицето вече е изтърпяло някаква част от него. На второ място помилването може да бъде частично – в случаите, когато държавният глава редуцира наказанието по размер като изпълнението му започва или продължава, както и когато президентът заменя едно наказание с друго по-леко по вид наказание.

Специално упражняването на правомощието за помилване разкрива някои характерни за правната ни система специфики. Особеното в случая е, че на опрощаване подлежат само наказанията, наложени по Наказателния кодекс за извършени престъпления. Най-ранният момент в който може да се извърши помилването, е момента на влизането на присъдата в сила. Проявата на държавна милост може да се реализира и докато трае изпълнението на наказанието, но тя е неприложима след пълното му изтърпяване. Поради това помилването е допустимо по отношение на всички наказания, които не са изтърпяни. Помилването е морален акт и като израз на милост не може да се ограничава само до някои видове наказания, налагани по съдебен ред за извършени престъпления.

Правото на помилване може да бъде осъществявано и по отношение на лица, които са били осъдени с влязла в сила присъда в друга държава. В този случай се опрощава наказание наложено от чужд съд. При това президентът не е обвързан с реализацията на процедурата за приемане за

изпълнение на присъдата на чуждия съд по Наказателно-процесуалния кодекс и не е длъжен да изчака съобразяването или приспособяването на наложеното наказание с българското право. Президентът може да помилва лице осъдено от чужд съд, след като осъденият пристигне в Република България или се установи, че той се намира под нейната юрисдикция.

Тъкмо предвид естеството си помилването няма как да бъде обвързвано с никакви конкретни основания и може да бъде упражнено от държавния глава във всеки случай, когато той прецени и реши да прояви милост към осъденото лице. Ограниченията на това президентско правомощие най-напред се състоят в определянето на неговото съдържание в действаща норма на чл. 74 НК, доколкото самата Конституция не определя съдържанието на това конституционно правомощие. В същото време президентът, когато упражнява правомощието, е обвързан и не може да излиза извън границите на конституционно провъзгласените ценности, нито да нарушава конституционно установените принципи, на основата на които функционира държавното управление и се гарантират и осъществяват основните права на гражданите.

2. Помилването в качеството си на конституционно правомощие на държавния глава и на институт на наказателното право е уредено в нашата правна система като способ за освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание. То се състои в опрощаване изцяло или отчасти на наложеното наказание или неговата замяна е по-лека. Същественото при него е, че то не е способ за освобождаване от наказателна отговорност. Противното би означавало намеса на президента в дейността на независимата съдебна власт по реализирането на наказателната отговорност посредством осъждането и налагането на наказание на лица, извършили престъпления. Наказателното правораздаване стои изцяло в правомощията на съдебната власт (чл.119, ал.1 от Конституцията). Нейно е правото да обвинява, оправдава или осъжда за извършени престъпления.

Никой друг държавен орган извън съдебната власт не може да има каквито и да са правомощия в областта на правораздаването. В същото време с влизането на присъдата в сила, като правило функциите на съдебната власт по реализирането на наказателната отговорност се изчерпват. Оттук нататък съдбата на осъденото лице попада в обхвата на компетентността на органите по наказателното изпълнение, които организационно и функционално се включват в изпълнителната власт. Така с влизането на присъдата в сила правомощията на органите на съдебната власт са реализирани, обхватът на нейната компетентност е изчерпан и вече не съществува конституционна пречка държавният глава да упражни правото си на помилване по чл. 98, т. 11 от Конституцията.

Възгледът, че помилването е средство за освобождаване от наказателна отговорност е лишено от конституционно основание. Помилването на лице, на което все още не е повдигнато и предявено обвинение, а също и на лице, което само е обвинено в извършване на престъпление би представлявало противоконституционна намеса на държавния глава в работата на съдебната власт. Никое лице няма нужда от милост, докато не се докаже неговата вина за извършване на престъпление и не му се наложи наказание с влязла в сила присъда.

Помилването се отнася само до изтърпяването на наказанието и винаги се извършва едва след като присъдата влезе в сила. Така се осигурява невъзможността на президента да има каквито и да са било функции по отношение на присъдата. Не присъдата, а наложеното от съда наказание може да бъде опростено от държавния глава. Поради това правото на помилване не представлява намеса в работата на съдебната власт и не противоречи на принципа на разделение на властите. Такова противоречие би било налице ако правото на помилване се превърне в институт за освобождаване от наказателна отговорност. В сегашните му измерения то не засяга правомощията на съда и се реализира само тогава, когато има влязла в сила осъдителна присъда.

Освен помилването нашата правна система познава и институтът на предсрочното освобождаване от изтърпяване на наложено наказание. То се осъществява по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. В случаите, когато е налице предсрочно освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание, помилването е неприложимо дотолкова, доколкото неговият ефект съвпада с този на предсрочното освобождаване.

3. Член 98, т. 11 от Конституцията дава на пръв поглед неограничено право на президента да упражнява правото си на помилване. Тази разпоредба не предвижда правомощието на президента да помилва да бъде конкретизирано посредством законодателна уредба, приемана от Народното събрание. Поначало, когато Конституцията иска да постави граници или определи ред за упражняване на президентските правомощия, тя прави това изрично като отправя към специален закон. Доколкото обаче основният закон не обвързва помилването с условията и реда на особена законова уредба, от една страна, но от друга страна се въздържа да определи съдържанието на правомощието да се прояви висша милост чрез помилване, би следвало да се приеме, че няма пречка в закон да се определят процедурите, чрез които се реализира помилването. И към момента нормата на чл. 74 и чл. 49, ал. 4 НК, както и чл. 176, чл. 177, ал. 1 и чл. 180 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) създават законодателната рамка, която определя съдържанието и правните последиците от помилването. Недопустимо от гледна точка на конституционната уредба обаче е със закон да се определят или ограничават основанията, самостоятелността на преценката и мотивите за осъществяване от президента на правомощието по чл. 98, т. 11 от Конституцията. Конституцията не допуска също да бъдат ограничавани по вид наказанията по Наказателния кодекс, които подлежат на помилване, както и от неговия обхват да се изключват една или друга категория осъдени лица.

Правото на помилване представлява своеобразен конституционен компромис с принципите на правовата държава и равенството на гражданите пред закона. Този компромис е основан на разбирането, че понякога е необходимо да се допусне отклонение от формалното, еднаквото прилагане на закона спрямо всички поради необходимостта да се даде защита на такива конституционни ценности, които не могат да бъдат защитени адекватно от абстрактното по своя характер законодателство. Преценката, необвързана от формални правни основания, извършена от президента, който по начина на своето избиране в най-голяма степен олицетворява единството на нацията, се поставя от Конституцията над разбирането за равенството на гражданите пред абстрактните норми на закона.

В същото време самата Конституция съдържа необходимите ограничения, за да гарантира, че правото на президента да помилва няма да се превърне в произвол. В този смисъл правомощията на президента не са конституционно неограничени. Основният закон изключва упражняването на правомощията на държавния глава произволно, неаргументирано и безконтролно. Правната логика изисква да се признае, че в случая с правото на помилване конституционният законодател въвежда едно имплицитно задължение – чрез прилагането му да се осигури реализирането на конституционните ценности и принципи.

След като Конституцията не установява никакви ограничения за предоставянето на помилване, налага се извода, че президентът не може да бъде обвързван с никакви основания за даване на помилване. Формално погледнато той би могъл да предостави помилване на всякакво основание. Но все пак Конституцията, която прокламира и защитава определени висши ценности, нормално по този начин задава и в най-общ план параметрите, в рамките на които следва да се упражнява правото на помилване. Ето защо тя изисква президентът, когато помилва, да се съобразява със справедливостта, хуманността, състраданието,

милосърдието, продиктувани от здравословното състояние или семейното положение на осъденото лице. В случаите, когато помилването е за остатъка от наказанието, важен критерий за него би следвало да са настъпилите положителни промени в личността на осъденото лице. В указа, с който дава помилване, президентът не е длъжен да посочи основанията за своето решение. Наистина президентът е длъжен да помилва преди всичко изхождайки от хуманни съображения, но в същото време той може да опрости наложено наказание и в случаите, когато по този начин защитава по-значими ценности отколкото формалното равенство на гражданите пред закона. Поради това държавният глава не може да бъде ограничен в правото си да помилва и в случаите, когато това е необходимо за съхраняването на интересите на страната в международните отношения. Помилвайки, президентът е длъжен да търси баланса между основните конституционни ценности и принципи, като с оглед на конкретния случай следва да е в състояние да прецени на кои от тях да даде предимство. Във всички случаи при упражняването на правомощието си по чл. 98, т. 11 от Конституцията, президентът следва да се ръководи от разбирането, че проявява висша милост, но едновременно с това е длъжен да гарантира справедливостта.

Ето защо не е допустимо да се ограничава президентското правомощие по чл. 98, т. 11 от Конституцията с изрично посочване или с изброяване на основанията за помилване. Всяко подобно ограничение изменя смисъла на конституционния институт на помилването. Законодателят може единствено да определи съдържание му, като потвърди неговата същина на средство за освобождаване от изтърпяването на наложено наказание за извършено престъпление. В същото време със закон би следвало да бъде уреден режимът на правните последици от упражненото помилване, както и процедурата, по която те се реализират, като се отчита спецификата на вида на наказанието, което е било предмет на опрощаване. Въобще всеки опит за законодателно извеждане на

изрични предпоставки за помилване, както и за контрол при упражняване на конституционното правомощие на президента би страдал от непълноти и по този начин помилването ще загуби природата си на хуманен акт, като в същото време ще ограничи конституционното правомощие на държавния глава в разрез с нормите на основния закон.

Тъй като основанията за постановяване на помилване се преценяват от президента или вицепрезидента, недопустимо ще бъде да се въвежда изискване те да бъдат мотивирани и мотивите им да бъдат оповестявани. Указите за помилване не могат да бъдат придружавани с мотиви доколкото Конституцията само в един случай изисква задължително мотивиране указите на президента. Това са указите по чл. 101, ал. 1 от Конституцията, с които президентът мотивирано връща закон в Народното събрание за ново обсъждане. Оттук следва, че всички останали укази на държавния глава не следва да бъдат придружавани с мотиви. На следващо място, указите за помилване с мотивите не трябва да се обнародват поради съображението, че те биха обвързали в бъдеще президента или вицепрезидента да отговаря положително на молби за помилване, когато подалите ги лица се намират в идентично състояние с онези, които вече са получили държавната милост. Повече от очевидно е, че президентът има сериозни мотиви, когато издава указ за помилване, но тези мотиви не следва да се оповестяват, дори ако законодателят прецени, че съответните укази следва да се обнародват в Държавен вестник. В противен случай би се създавала необоснована нагласа ^ч в изтърпяващите наказания лица, че са придобили своеобразно право да бъдат помилвани от президента, защото отговарят на условията, съдържащи се в оповестени вече мотиви към укази за помилване.

4. Президентът упражнява правото на помилване на основата на баланс между изискването за еднакво прилагане на закона и други, по-значими в конкретния случай конституционни цели. С оглед на това да не се стигне до драстично отстъпление от принципа на равноправието и

недопустимо въвеждане на привилегии или ограничение на правата на гражданите, се налага всички граждани да бъдат поставени в еднакво правно положение пред президента и да подлежат на помилване при еднакви условия. Необходими са най-общи гаранции, че президентът ще подходи еднакво към всички тях и ще приложи едни и същи критерии към всички искания за помилване. Разбира се, такива критерии не могат да бъдат налагани на президента със закон от страна на Народното събрание. Това би било в противоречие с Конституцията и по-специално с провъзгласения от нея принцип за разделение на властите (чл.8). В същото време държавният глава е в състояние и би следвало да оповести реда, по който ще упражнява това свое правомощие както и какви най-общи критерии ще бъдат прилагани при помилването, за да се осигури равенството на гражданите. Подобно ангажиране на държавния глава ще внесе прозрачност и стабилност в практиката по прилагане на конституционното правомощие. Още в началото на мандата си президентът на Република България или вицепрезидентът, когато правото за помилване му бъде възложено, могат да декларират в свое обръщение от какви критерии ще се ръководят при предоставяне на помилване.

5. Съгласно чл. 104 от Конституцията президентът на Републиката може да възложи на вицепрезидента правомощието да помилва. В този случай правомощието се упражнява по същия начин, обем и форма, както го упражнява самият държавен глава. Конституцията изрично постановява в чл. 92, ал. 2, че президентът се подпомага в своята дейност от вицепрезидент. Вицепрезидентът не може да бъде схващан единствено като „пазител на мандата” и може активно да се включва в процеса на осъществяване на президентските правомощия на основата на съгласуваност в позициите. Президентът може да възлага на вицепрезидента широк кръг от политически задачи, но що се отнася до осъществяване на правомощията на държавния глава, чл. 104 от Конституцията е предвидил възможността да бъдат предоставени на

вицепрезидента само четири от правомощията по чл. 98 от Конституцията: да назначава и освобождава от длъжност държавни служители, определени със закон (т. 7); да дава и възстановява българско гражданство и освобождава и лишава от него (т. 9); да предоставя убежище (т. 10); да упражнява право на помилване (т. 11). Президентът може да възложи осъществяването на изброените правомощия на вицепрезидента със специален указ. Възлагането може да бъде извършено по всяко време – в самото начало на мандата, за който са избрани или в по-късен момент. Държавният глава има право да възложи на вицепрезидента всички правомощия изброени в чл. 104 от Конституцията, но по негова преценка възлагането може да бъде само за някои от тях. При това възлагането на правомощието по чл. 98, т. 7 от Конституцията би могло да бъде за всички случаи, определени със специални закони, но може да се сведе до назначаване или освобождаване от длъжност само на изрично изброени държавни служители.

Президентът може да оттегли възложените правомощия изцяло или отчасти, в един по-късен момент. Не съществува пречка президентът многократно да възлага и многократно да оттегля възлагането на правомощията, предвидени в чл. 104 от Конституцията. Не съществува конституционна пречка президентът да осъществява самостоятелно правомощията, които е възложил на вицепрезидента. Възлагането на правомощията на вицепрезидента по чл. 104 от Конституцията не води до редуциране на конституционните правомощия, които президентът може да осъществява. Подобно решение дава възможност за гъвкавост и адаптивност в отношенията между президента и вицепрезидента, но в крайна сметка съдържанието на тези отношения се определя от преценката и волята на държавния глава.

6. Указът, с който държавният глава дава помилване не подлежи на преразглеждане от друг държавен орган, нито от самият държавен глава, след като този акт е произвел правното си действие. Издаването на указа за

помилване заличава правното основание за продължаване на изпълнението на наказанието, наложено с влязла в сила присъда. Указът за помилване е окончателен и от момента, в който влезе в сила неговото оттегляне е недопустимо. От този момент указът става стабилен акт, в смисъл, че не може да бъде отменян или изменян от президента. Никаква промяна в поведението на помилваното лице след настъпването на правните последици от указа за помилване, не може да оправдае ревизия на държавната милост.

Указът, с който едно лице бъде помилвано изцяло или с остатък от наказанието, щом влезе в сила произвежда своя правен ефект. Няма правен механизъм, по който може да се възобнови изпълнението на наказанието. Формална отмяна на указа е невъзможна, защото тя не може да доведе до никакъв ефект. Правното действие на указа за помилване е приключило. Веднъж извършено помилването ще бъде окончателно и необратимо. Именно този ефект на указа за помилване е основание за определянето му като необратимо освобождаване от изтърпяване на наложено наказание за извършено престъпление. В случаите, когато едно лице бъде помилвано за част от наказанието, то продължава да изтърпява остатък от него, но отново е налице окончателен правен ефект. Такъв указ не може да бъде преразглеждан, макар и да остава възможността положението на помилваното лице да бъде впоследствие облекчено с постановяване на нов указ за помилване по отношение на същото или друго изтърпявано от него наказание. Характеристиката на помилването като акт, който се основава на общочовешки ценности - хуманизъм, търпимост, справедливост, защита на достойнството на личността, изключват възможността веднъж предоставена държавната милост да бъде оттеглена.

Указът за частично помилване, както и указът, с който се заменя наказание, не може да бъде придружаван с условие. Държавната милост, която е в основата на помилването, винаги е конкретна, дава се в определен момент и въз основа на преценка на множество обстоятелства

към този момент. Тя винаги е свързана с личността на конкретно лице и се съобразява с установените конституционни ценности и принципи. Макар и помилването да не е освобождаване от наказателна отговорност, а само освобождаване от изтърпяването на едно законосъобразно наложено наказание за извършено престъпление, то не може да бъде натоварено с очакването във всички случаи да съдейства за постигане целите на наказанието.

Указът за помилването влиза в сила в момента на неговото издаване. За да настъпи правният му ефект е необходимо препис от него да бъде връчен на помилваното лице, както и на органите на изпълнителната власт, които организират изпълнението на наложените наказания. За издаването на указа се уведомява и главния прокурор, доколкото по силата на чл. 127, т. 4 от Конституцията прокуратурата следи за спазване на законността, като упражнява надзор при изпълнение на наказателните и другите принудителни мерки. Указът може да е влязъл в сила, но за да постигнат неговите цели, той трябва да е приведен в изпълнение от съответните държавни органи. Предмет на законодателна уредба може да бъде не самата процедура по издаване на указа на президента, а единствено процедурата по която се изпълнява указа за помилване. Към настоящия момент тази уредба, макар и непълна, се съдържа в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Освен това тя не е добре систематизирана.

Указите на президента или вицепрезидента за помилване са юридическата форма, в която се упражнява едно изключително конституционно правомощие уредено в чл. 98, т. 11 на основния закон. В тях е възплътена самостоятелната преценка и воля да бъде проявена висша милост, която е призвана да постигне деликатен баланс между принципа на правовата държава и равенството на гражданите пред закона и постигането на легитимна конституционна цел да бъде проявена хуманност по отношение на лице, на което законосъобразно и справедливо

е наложено наказание за извършено престъпление. При извършване на преценката и формиране на своето вътрешно убеждение, държавния глава не може да бъде ограничаван с отнапред фиксирани основания или процедурни правила, нито да бъде зависим от който и да е друг държавен орган. При упражняване на своето правомощие държавният глава е ограничен единствено от установените в Конституцията ценности и принципи.

7. Упражняването на правото на помилване е елемент от взаимоотношенията между държавния глава и съдебната власт. Това правомощие се упражнява без да се навлиза в сферата на дейност на съдебните органи. 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. Той погасява или внася промяна в правоотношенията по наказателното изпълнение. Тези укази не подлежат на приподписване от министъра на правосъдието независимо от това, че в повечето случаи изпълнението се възлага на него, доколкото самият характер на правомощието не допуска намеса на какъвто и да друг държавен орган. По същество упражняването на правото на помилване влияе върху резултата от дейността на съдебната, а не засяга изпълнителната власт. Както вече Конституционният съд е имал възможност да посочи, приподписването се отнася само до указите, които се отнасят до правомощия на президента, насочени към сферата на изпълнителната власт. Приподписването е акт на съгласие и на поемане на отговорност за актовете и действията на държавния глава от страна на представител на изпълнителната власт – министър-председател или съответен министър (Решение № 13 от 1996 по к.д. № 11 от 1996 г.).

8. Указът за помилване засяга широк кръг от интереси, както на помилваното лице, така и на обществото като цяло. Помилването е проява на висша милост, но макар и основана на индивидуалната преценка на държавния глава е налице държавна милост. Поради това става въпрос не за някакво тайно правомощие или правомощие, чиито правни последици следва да останат тайна за обществото. Въпросът за публичността при осъществяване правото на помилване е сложен, както е сложна самата правна природа на това президентско правомощие. Това е така защото възниква колизия между правата и интересите на помилвания, свързани с запазване на неговото достойнство, неприкосновеността на личния му живот и личните му данни, от една страна, а от друга страна с правото на гражданите да бъде информирани за дейността на държавните институции по въпроси, които са от обществен интерес, включително за упражняването на правомощията на държавния глава. Въпрос на законодателна преценка е дали указите за помилване да бъдат оповестявани чрез публикуване в Държавен вестник подобно на по-голямата част от указите на държавния глава. Правната уредба в Закона за Държавен вестник не предвижда към момента указите за помилване да бъдат обнародвани (чл.4, ал.1, т.5 от Закона за „Държавен вестник“). Тази практика е утвърдена през последните двадесет години. В подкрепа на това нормативно решение се излагат съображения, че обнародването на указите за помилване засяга личната сфера на помилваните лица и би могло да доведе до разгласяване на факти за личния и семейния живот, здравословното състояние, проблеми с низходящи лица или други близки на помилваните. Поради това към момента указите за помилване са огласявани при наличие на изрично съгласие от помилваното лице. Няма пречка с изменение в законодателството да се въведе задължително обнародване в Държавен вестник на тези укази. Аргументите в подкрепа на обнародването се основават на разбирането за правна симетрия, доколкото съдебният процес и постановените присъди са публични, би

следвало указите за помилване на свой ред също да бъдат публични. От волята на законодателя зависи, дали да се възприеме обнародването в Държавен вестник на актовете, свързани с помилването,

9. 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 (напр. 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.

10. Указите за помилване, както всички останали укази на президента и вицепрезидента нямат юридическите характеристики на административни актове и не може да бъдат приравнявани към тях. Поради това те остават и извън обхвата на Административно-процесуалния кодекс (чл.2 АПК). Посредством тези укази се упражняват конституционни правомощия на президента или вицепрезидента, поради което не може да се оспорва тяхната законосъобразност. Те подлежат на контрол единствено за конституционност по аргумент на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Вярно, те засягат правната сфера на помилваното лице, но в същото време водещо за тях е, че са актове на публичен орган, с тях се упражнява публична власт, а действието им рефлектира върху държавната наказателна репресия. С други думи става въпрос за индивидуални правни актове, чието издаване засяга сферата на конституционното право и имат както публичноправни, така и индивидуални правни последици. Компетентен да преценява конституционността на указите на президента или вицепрезидента е

единствено Конституционният съд. Всеки от субектите по чл. 150, ал. 1 от основния закон може да поиска тази проверка, като оспори съответствието на указа за помилване с Конституцията.

11. Съгласно чл.92, ал.1 от Конституцията президентът е държавен глава, който олицетворява единството на нацията и представлява Република България в международните отношения. Неговото правно положение и ролята, която Конституцията му възлага да изпълнява, налагат той да осъществява правомощията си без прекъсване. Няколко конституционни текста дават израз на тази идея и така потвърждават, че става въпрос за основно правило. Новоизбраният президент встъпва в длъжност от началото на следващия ден, в който изтича мандата на действащия президент (арг. чл.93, ал.5 от Конституцията). Когато пълномощията на президента се прекратят предсрочно, вицепрезидентът встъпва в длъжността президент (чл.97, ал.3 от Конституцията). В случай, че вицепрезидентът не може да встъпи в длъжност, правомощията на президент се изпълняват от председателя на Народното събрание до избирането на президент (чл.97, ал.4 от Конституцията), т.е. началото на непрекъснатостта.

Особен случай на изискването за непрекъснато функциониране на президента в качеството му на висш държавен орган е възможността за неговото преизбиране, т.е. президентът да бъде преизбран за втори мандат, който непосредствено следва предходния му мандат. Според чл.95, ал.1 от Конституцията „президентът и вицепрезидентът могат да бъдат преизбрани на същата длъжност само за още един мандат”. Очевидно дори чисто терминологично фактът на съвпадането на лицата, които са действали досега като президент и вицепрезидент, и лицата, които непосредствено предстои да изпълняват същата длъжност, не е убягнало от вниманието на основния закон. Преизбирането на президента и вицепрезидента е факт, който не остава ирелевантен за правото. Конституционният съд вече е посочил, че тъкмо установената в

Конституцията възможност за преизбиране е от значение, когато следва да се правят изводи относно неговото правно положение по време на предизборна кампания. „Думата „преизбрани“, употребена в ал.1 на чл.95, ясно насочва към непрекъснатост на функцията”(Решение № 2 от 1991 г. по к.д. № 24 от 1991 г.).

Мандатът в юридически смисъл означава упражняване на установени правомощия за определен срок, но той винаги се свързва и с определено лице, щом става дума за едноличен държавен орган. Той има своите темпорални, съдържателни и персонални параметри. С други думи мандатът на президента и вицепрезидента винаги е *intuitu personae*, което е характерно въобще за всеки висш държавен едноличен орган. Тъкмо персоналният аспект на мандата на президента и вицепрезидента излиза на преден план при преизбирането им и слага своя отпечатък върху неговия правен режим. Оттук и заключението, че преизбирането им автоматически води до установяването на своеобразно „обвързване” между двата последователни мандата предвид идентичността на техните носители, за разлика от хипотезата, когато новоизбраните президент и вицепрезидент са различни от действащите президент и вицепрезидент лица. При положение, че е от значение за мандата кой е негов носител, хипотезата на преизбиране ще наложи някои особености и в правния му режим.

По-конкретно, след като новоизбраните президент и вицепрезидент са същите, както и действащите президент и вицепрезидент, отпада нуждата от встъпването им в длъжност. Смишълът на конституционното понятие „встъпване в длъжност” е да се обяви поемането на правомощия, свързани с осъществяване на публична власт. Това е необходимо, защото между датите на избора за нов президент и изтичането на мандата на действащия президент трябва да има най-малко два месеца (чл.93, ал.5 от Конституцията). Конституционният съд обаче вече е посочвал, че тъкмо случаят на преизбиране, е доказателство, че Конституцията не допуска прекъсване на мандата на президента. (Решение № 2 от 1991 г. по к.д. № 24

от 1991 г.). Ето защо няма смисъл президентът и вицепрезидентът, които са преизбрани да обявяват, че поемат правомощията от самите себе си. Тези правомощия те не са престанали да осъществяват. Президентът и вицепрезидентът, именно защото са преизбрани на проведените избори, могат да продължат да осъществяват правомощията си, без да е нужно каквото и да друго свързващо двата последователни мандата волеизявление. Началото на втория мандат започва от началото на следващия прекратяването на първия мандат ден.

Фактът на преизбирането както на президента, така и на вицепрезидента се отразява и на отношенията по повод упражняването на конкретни им правомощия. По общо правило веднъж уредените публични правоотношения, вкл. възникнали по силата на издаден указ на президента, продължават да действат във времето, освен ако то не е ограничено със срок или условие, от една страна или пък действието им е еднократно, от друга. Ето защо указите по чл. 102, ал. 3, т. 5 от Конституцията могат да действат с едно и също съдържание при различните президенти в различни мандати, когато те не намират за необходимо да променят организацията и реда на дейност на службите към Президентството, определени с актове на техните предшественици. Не е необходимо, нито задължително всеки нов президент да приема нова структура и нов ред на дейност на службите в президентството, които го подпомагат. По същата логика издадените по време на първия мандат на президента укази по чл.102, ал.3, т.5 от Конституцията ще имат действие и за втория му мандат в случая на преизбирането му.

Колкото до отношенията между президента и вицепрезидента по повод възлагането на определени правомощия, фактът на преизбирането оказва влияние и върху тяхното развитие. В тази хипотеза, нормално е да се очаква, че начинът, по който ще се развиват правоотношенията между президента и вицепрезидента ще бъде идентичен с начина, по който те са се развивали през първия им мандат. След като едни и същи лица са

преизбрани за втори мандат и за вицепрезидент и съществува изискване за непрекъснато осъществяване на правомощията, нормално е установеното между тях в рамките на първия мандат да се пренесе и във втория мандат. В този смисъл и указът, с който президентът е възложил на вицепрезидента определени правомощия, съгласно чл.104 от Конституцията, продължава да бъде в сила, щом действието му не е било ограничено със срок или условие и има идентичност на лицата, които са изпълнявали и изпълняват функциите на президент и вицепрезидент. Твърдението, че мандат предвид фиксирания му срок, няма нищо общо със следващ мандат, не може да се приеме. То игнорира обстоятелството, че изтичането на срока на мандата едновременно е и начало на срока на втория мандат за едни и същи лица. Още по-неприемлива е тезата, че всички укази, издадени в рамките на мандата, могат да имат действие само в неговите рамки. Това се отнася и за указите за помилвания.

Въобще, ограничаването на президентския мандат със срок не може да не се разглежда във връзка с изискването за непрекъснато осъществяване на неговите правомощия. Преизбирането на президента и вицепрезидента за втори последователен мандат е особена хипотеза, която потвърждава началото за непрекъснато осъществяване на правомощията (Решение № 2 от 1991 г. по к.д. № 24 от 1991 г.) и на това основание внася съответен нюанс в правния режим на отношенията във връзка с упражняването на президентската власт.

II. По искането да се обяви решение на Народното събрание за противоконституционно:

1. На 15 февруари 2012 г. 41-то Народно събрание приема Решение за избиране 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 от 2012 г.). С него се възлага на комисията „да проучи и установи принципите, нормативните основния и реда на действие и фактическите обстоятелства, при които е осъществявано помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през посочения период; да установи всички случаи на помилване, като проучи фактите и обстоятелствата, свързани с нормативните основания, на които се базират решенията на Комисията по помилванията, по всеки от случаите, в това число и кой е фактическият инициатор на всяко помилване, както и взаимодействието на комисията с Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при министерството на правосъдието; да установи мотивите, нормативните основания и обстоятелствата, при които е подписан всеки от актовете на помилване, както и извършвани ли са впоследствие противоправни действия от вече помилвани лица”. Решението влиза в сила от деня на неговото приемане и избраната временна парламентарна комисия има на разположение три месеца за се произнесе по възложените задачи.

Основна характеристика на българския конституционен модел е, че България е република с парламентарно управление (чл.1, ал.1 от Конституцията). Като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента. Той е национален представителен орган, който чрез осъществяването на законодателната власт и чрез формирането и контрола на правителството, заема основно място в конституционната система. Правомощията, които основният закон му предоставя, водят до същия извод. Република България се управлява според Конституцията и законите. (чл.4, ал.1 от Конституцията) и очевидно титулярът на законодателната власт ще има особено положение в системата на държавните органи. Така очертано правното положение на Народното събрание прави да изглежда съвсем логичен и изводът, че то може да се занимава с всякакви въпроси, стига да

пожелае, в реда на нещата е да се намесва във всички аспекти на управлението. Обстоятелството, че според формата си на управление Република България е парламентарна република обаче не означава, че тя се управлява от Народното събрание. Парламентарно управление не означава управление на парламента. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл.8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие на другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Нещо повече, в духа на принципа за разделение на властите Конституцията изчерпателно определя компетентността на парламента, което идва също да покаже, че не му позволява да се вмесва или обсебва всеки аспект на управлението. Според нея основните правомощия на Народното събрание са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол (чл.62, ал.1 от Конституцията), както и други изрично посочени правомощия (чл.84 и сл. от Конституцията), които влизат в тези две функции. Въобще Конституцията отхвърля представата за парламент, който притежава обща компетентност и може да се намесва, в която и да е сфера на управлението. Оттук и възгледът, че няма въпрос, който парламентът не може да реши, не намира конституционна опора.

2. От мотивите, които съпътстват проекта за решение, както и развилата се при неговото приемане дискусия, ясно може да се изведе целта на предприетата Народното събрание интервенция. Тя е необходима за да се направи дейността на конституционно установени висши държавни органи прозрачна, с цел да се преодолее възможна злоупотреба с права. Конституцията обявява, че Република България е държава с парламентарно управление и оттук изглежда оправдано тъкмо Народното събрание да бъде призвано да осигури подобна прозрачност и по отношение на другите конституционно установени висши държавни органи. Но този възглед е необходимо да се съчетае с обстоятелството, че

Конституцията последователно прокарва и принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията). Смисълът му е да установи разделянето на властта на законодателна, изпълнителна и съдебна, да посочи техните титуляри и в следващ по-конкретен план да фиксира определен баланс между правомощия на парламента и правомощията на другите посочени в Конституцията висши органи на държавно управление по такъв начин, че те взаимно да се балансират и възпират при упражняването на държавната власт. Целта, която се преследва с въвеждането на принципа за разделение на властите е да се избегне възможността една власт да доминира над другите; да се установи взаимодействие, което изключва надмощие.

Като разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна, от една страна и установява такава система на разпределение на правомощията между отделните висши държавни органи, при която наред с типичните за титуляра на съответната власт правомощия, му предоставя и правомощия, с чиято помощ да балансира другите власти, без да бъде обаче в състояние в същото време да ги подчинява и контролира, от друга, Конституцията категорично заявява, че последователно и в дълбочина се придържа към началото на разделение на властите. Ето защо, ако под претекст, че е нужна прозрачност в дейността на даден висш държавен орган, който и да е друг висш държавен орган по пътя на разширителното тълкуване на конституционната рамка, се опита да си присвои допълнителни, в смисъл на непосочени изрично в Конституцията правомощия и да ги внедри в установената конституционна рамка, той ще декомпозира установения модел на взаимоотношения между висшите държавни органи, а по този начин ще разстрои системата и ще денонсира повече или по-малко централната идея на принципа за разделение на властите, че никоя от властите не може да подчинява друга. Конституцията възприема принципа на разделение на властите и в съответствие с неговата логика и постулати установява баланс на взаимоотношения между

висшите държавни органи. Оттук нататък този баланс може да се променя и допълва единствено чрез промени в Конституцията.

От друга страна, все с оглед необходимостта да гарантира баланса на правомощията на висшите държавни органи и да не допусне някой от тях да получи възможност да доминира, основният ни закон не случайно възприема определен подход на регламентация. Специално правомощията на някои висши държавни органи се изброяват и този начин на регламентация няма друга цел освен да посочи границите на властта, която той се ангажира да осъществява, а оттук и да изключи, доколкото положението му на титуляр на определена власт позволява, евентуална негова намеса по отношение на друг висш държавен орган, както и обратното - намеса на друг висш държавен орган в сферата на дейността му. С други думи разпределението на правомощия, което прави Конституцията използвайки подобен подход на уредба, прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и укрепва тяхната стабилност и независимост от други висши държавни органи. Обратният подход, а именно общото определяне на компетентността, както постъпва Конституцията спрямо Министерския съвет, също има място, но тъкмо защото става въпрос за общо определена компетентност, като негов баланс се установява възможност дейността на този държавен орган да бъде обект на специален контрол от друг висш държавен орган.

Последователно прокаран, принципът за разделение на властите е *per se* гаранция срещу възможни злоупотреби от страна на висшите държавни органи при упражняването на техните правомощия – системата на баланс и възпиране по естеството си изключва подчиняването на една власт на друга. Ето защо ще е недопустимо под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на даден висш държавен орган, който и да е друг висш държавен орган по пътя на разширително тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и

правомощия, да им придава по-широк смисъл, отколкото те имат. Подобен подход не е нищо друго освен дописване и следователно предизвикателство срещу конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата. Ето защо, доколкото Народното събрание като титуляр на законодателната власт и чиито правомощия се изчерпателно изброени, не е овластено изрично от Конституцията да контролира как президентът на Република България осъществява свои правомощия, то не може да установява и въобще да изследва мотивите, нормативните основания и обстоятелствата, при които е подписан един или друг президентски указ, защото упражнява правомощия, които Конституцията не му е предоставила.

Изискването за прозрачност, от една страна и принципът за разделение на властите, от друга, са ключови при гарантиране демократичността на управлението. Те са плод на една и съща идея за начина, по който да се упражнява държавната власт. Имат и паралелно действие, насочено към една и съща цел. В изискването за прозрачност би могло да се види дори едно своеобразно надграждане на принципа за разделение на властите. В този смисъл и решението, как да се ангажират държавните органи с изискванията на прозрачното управление трябва да се търси в рамките на установения в Конституцията баланс на правомощията на висшите държавни органи. Когато един висш държавен орган се нагърбва с осигуряване прозрачността на дейността на друг висш държавен орган, винаги съществува опасност неговата инициатива да влезе в разрез с принципа за разделение на властите.

3. Наред с правото да осъществява законодателната власт Народното събрание е натоварено с функцията да упражнява парламентарен контрол (чл.62, ал.1 от Конституцията). Това е втората негова основна функция. Понякога парламентарният контрол се отъждествява единствено с въпросите, питанията и свързаните с тях разисквания (чл.90 от Конституцията). Парламентарният контрол, за който говори чл.62, ал.1 от

Конституцията, обаче има по-широк смисъл – става въпрос за проверка и оценка на замислени или провеждани действия и политики на правителството и подчинената му администрация, както с оглед тяхната законосъобразност, така и целесъобразност. В този дух Конституцията, когато урежда правното положение на постоянните парламентарни комисии, изрично посочва, че те не само подпомагат дейността на Народното събрание, но и осъществяват парламентарен контрол (чл.79, ал.2 от Конституцията).

От своя страна, 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 вътрешната и външната 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 чл.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.

Ето защо не може да се възприеме тезата, която се лансира в хода на дискусиата по повод избирането на Временната парламентарна комисия от 15 февруари 2012 г., че образуването ѝ не би следвало да се разглежда като форма на парламентарен контрол и следователно не влиза в противоречие с принципа за разделение на властите. В допълнение, позоваването на типичните в рамките на правомощията на Народното събрание основания за избирането на временна парламентарна комисия (чл.79, ал.1 и ал.3 и чл.80 от Конституцията; чл.34 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание), вкл. позоваването на общото задължение на длъжностни лица и граждани да предоставят сведения и документи, което Конституцията въвежда именно с оглед осъществяването на парламентарен контрол, нейният състав, включващ само депутати излъчени по пропорционален принцип от различни парламентарни групи, сътрудници и експерти, които имат за задача най-вече да обработват постъпващата информация, моделът, по който тя процедира, заимстван от други постоянни и временни парламентарни комисии, не водят към заключение, че комисията ще осъществява друга дейност освен парламентарен контрол по смисъла на чл.62, ал.1 от Конституцията.

Решението на парламента от 15 февруари 2012 г. в определена степен се стреми да „разчупи“ разбирането за функциите на временните парламентарни комисии в рамките на границите на правомощията на Народното събрание и да свърже нейната дейност приоритетно с усъвършенстване на законодателството в областта на помилването, опрощаването на несъбираеми държавни вземания и даването и възстановяването на българско гражданство и освобождаването и лишаването от него. Доколкото обаче всеки депутат има право на законодателна инициатива извън законопроектите за бюджета, то остава под съмнение нуждата да се организира от самия парламент група депутати, които да подготвят изводи, по които Народното събрание в последна сметка да се произнесе, вкл. необходимостта от законодателни

промени. Подобно разбиране за инициране и упражняване на законодателна инициатива, тя да премине през предварителното одобрение на парламента и след това предложението да бъде внасяно за обсъждане, определено излиза извън смисъла и предназначението на този правен институт. Оттук се налага и заключението, че организационната форма на временна парламентарна комисия в конкретния случай, се „запълва” с несвойствено съдържание.

4. Както се вижда от развилата се в пленарната зала дискуссия и внесените изменения в предложението за решение, приетото Решение от 15 февруари 2012 г. изхожда от разбирането, че временна парламентарна комисия, която се занимава с проучването на определен въпрос не е анкетна комисия. Тезата, че именно анкетата, но не и проучването представляват парламентарен контрол, се изразява и в рамките на обсъжданията, които протичат в рамките на вече избраната на 15 февруари 2012 г. Временна парламентарна комисия. Дали дадена временна парламентарна комисия има за задача да проучва или да прави анкета, е въпрос на конкретна преценка. Самият Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (Глава пета) не дава основание да се мисли, че подобно разграничение има някакъв правен ефект. От своя страна Конституцията, когато говори за проучвания и анкети (чл.79, ал.3), има предвид не някаква конкретизация на понятието „парламентарен контрол”, а способите за набиране на информация. Основният закон посочва, че временните парламентарни комисии се избират за проучвания и анкети с цел да определи правното им положение, в сравнение с постоянните парламентарни комисии (чл.79, ал.2 от Конституцията), които поначало са включени в законодателния процес (чл.26 и сл. от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Всъщност и самото Решение от 15 февруари 2012 г., е твърде непоследователно – в повечето от точките си то говори за временна парламентарна анкетна комисия.

На следващо място, доколкото причината за избиране на временните парламентарни комисии може да бъде конкретен повод (чл.34, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание), за разлика от постоянните парламентарни комисии, дейността им може да има отношение най-вече към конкретни аспекти на управлението, което в крайна сметка рефлектира върху осъществяването на парламентарния контрол. Ето защо, дали възложената задача е свързана с проучването на даден въпрос или с извършването на анкети, това в крайна сметка е въпрос на факт, а не на право. Народното събрание ще трябва да се произнесе по изводите, които временната парламентарна комисия е направила.

Важно в юридически аспект е друго. Задачата, която се поставя на една или друга временна парламентарна комисия е необходимо да не надхвърлят или да излизат извън обхвата на предоставените от Конституцията правомощията на Народното събрание (Решение № 14 от 1997 г. по к.д. № 11 от 1997 г.). Това, което се отнася до цялото, ще се отнася и за избраната от него парламентарна комисия. Конституционният съд вече се е произнасял по зависимостта между правомощията на Народното събрание и дейността на парламентарните комисии. Той е постановил, 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 (Решение № 5 от 1995 г. по к.д. № 3 от 1995 г.). Заключение, което изцяло се опира на принципа за разделение на властите, има обаче своето закономерно логическо продължение. *Per argumentum a fortiori*, след като не може по-малкото, няма да може и по-голямото, Народното събрание или създадените от него комисии, без значение, дали са постоянни или временни, не трябва да се намесват и да обсъждат дейността на други висши държавни органи, освен ако Конституцията не ги е овластила.

5. Член 62, ал.1 от Конституцията предоставя на Народното събрание правото да упражнява парламентарен контрол. Той има различни форми, но във всеки случай един основен предмет – дейността на правителството, което осъществява управлението и неговата политическа отговорност. Парламентарният контрол има своето основание в правомощието на парламента да избира и освобождава правителството (чл.84, т.6 от Конституцията). Характерът на връзката следователно определя спрямо кого е насочен парламентарния контрол и изключва възможността той да се разпростре и към дейността на други висши държавни органи, извън изпълнителната власт, олицетворявана от правителството и подчинената му администрацията. Според приетото на 15 февруари 2012 г. решение, предмет на проучване са правомощия, които Конституцията е предоставила на президента. Обстоятелството, че в сравнение с проекта окончателният вариант на решението пропуска да спомене институцията и говори само за правомощия, е без значение.

Конституционният съд счита, че дейността на избраната на 15 февруари 2012 г. временната парламентарна комисия е вид парламентарен контрол. От своя страна предметът на парламентарния контрол, така както го определя Конституцията следва да определи и задачите, които Народното събрание може ѝ поставя. Предвид правното му положение на орган, който олицетворява единственото на нацията, Конституцията отрежда на държавния глава консолидираща роля в конституционно установената система на държавното управление, който стои редом с другите, натоварени от Конституцията с упражняването на законодателна, изпълнителна и съдебна власт висши държавни органи, без да може да се ангажира и идентифицира в същото време с някоя от тези три власти. Президентът е самостоятелен държавен орган и черпи своите правомощия направо от Конституцията. Основният ни закон му предоставя както присъщи с оглед на неговия правен статус правомощия, така и правомощия, които се отнасят до домена на всяка една от разделените

власти. По този начин Конституцията очаква от него да гарантира баланс между трите власти.

Правното положение на президента на Република България като държавен глава и орган, който изпълнява интегриращи функции в държавното управление, изключва възможността той да бъде титуляр, дори в условен смисъл или частично, на която и да е власт, в т.ч. и изпълнителната власт. Никоя от трите власти не стои йерархически над президента, нито някоя от тях му е подчинена. Следователно върху него не може да се упражнява парламентарен контрол, доколкото Конституцията определя парламентарния контрол като правомощие на Народното събрание, което се отнася единствено до дейността на излъченото от него правителство. Оттук и всички форми на парламентарен контрол, в т.ч. създаването на временни парламентарни комисии по отношение дейността на президента, биха били недопустими от гледна точка на Конституцията.

В същото време основният ни закон, предвид правното му положение и по-специално обстоятелството, че той не носи политическа отговорност пред Народното събрание, въвежда конкретен механизъм, който да изключи надмощие на президента над другите власти и да изключи каквото и да е влияние върху издаваните от него актове, особено когато те засягат въпроси от сферата на изпълнителната власт. Конституцията намира за необходимо в тези случаи да направи така, че тя да изрази своето отношение към тях и то да има правен ефект. Основният закон постига този ефект като въвежда като общо правило института на приподписването на указите на президента от министър-председателя или ресорен министър в качеството му на условие указът да произведе действие (Решение № 13 от 1996 г. по к.д. № 11 от 1996 г.). Той е част от механизма, който осигурява балансите в управлението и има важно значение. Именно обстоятелството, че изпълнителната власт се ангажира с издаваните от президента актове, има за своя последица възможността върху нея да бъдат упражняван парламентарен контрол и съответно тя да

поеме политическа отговорност. С други думи, тъй държавният глава не е отговорен пред парламента, Конституцията обвързва правното действие на издаваните от него укази с намеса на изпълнителната власт. Президентът, който стои извън трите власти, в същото време при осъществяването на своите правомощия, по правило може да бъде възпиран от една от тях – изпълнителната власт в областта на т.нар. ”споделена компетентност”. В други случаи, вкл. правомощия на президента, по чието упражняване Временната парламентарна комисия трябва да се произнесе, 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. 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. 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).

Правното положение на президента не допуска упражняването на парламентарен контрол върху неговите актове. Оттук обаче съвсем не следва, че той е безконтролен държавен орган и издадените укази не могат въобще да бъдат предмет на контрол. Конституцията допуска контрол върху президента, но го урежда по начин, който изключва възможността той да бъде зависим от някоя от трите разделени власти. Ето защо тя предоставя на друг конституционно установен и независим от трите власти орган, какъвто е Конституционният съд, правото да се произнася по конституционността на актовете на президента (чл.149 ал.1, т.2 от Конституцията), както и дали той е нарушил Конституцията или е извършил държавна измяна (чл.149, ал.1, т.8 във връзка с чл.103, ал.3 от

Конституцията). Колкото до законосъобразността на актовете му, които се отнасят до дейност от сферата на изпълнителната власт, контролът върху тях се осъществява под формата на парламентарния контрол върху изпълнителната власт, тъй като намесата ѝ е условие те да произведат действие.

Казаното дотук дава основание да се направи извода, че създаването на Временна парламентарна комисия, която да се занимава с действията на президента, внася недопустими от гледна точка на принципа за разделението на властите дисбаланси в системата от механизми, които Конституцията под негово влияние е установила, както и въобще поставя под съмнение значимостта му в системата на държавното управление.

6. Част от правомощията на президента са изброени изрично в чл.98 от Конституцията. Те могат да се квалифицират според различни критерий по различен начин. Решението от 15 февруари 2012 г. визира три от тях. Характерът на правомощията, по-специално дали става въпрос за присъщи с оглед на неговия правен статус на държавен глава правомощия или правомощия, които се от сферата на изпълнителната власт. Подобно разграничение има своето правно значение с оглед прилагането на института на приподписването на президентските укази, но е ирелевантно с оглед допустимостта на парламентарния контрол. Онези от правомощията на президента, които попадат в сферата на изпълнителната власт, доколкото са част от механизма на баланс и възпиране на властите, също стоят извън обсега на парламентарния контрол. Принципът за разделение на властите изисква правното положение на висшите държавни органи да бъде предварително и категорично определено, без да може характерът на предоставените правомощия да е в състояние впоследствие да повлияе на тяхното правно положение в системата на държавното управление.

7. Според народните представители създаването на Временната комисия от 15 февруари 2012 г. противоречи и на чл.103, ал.1 от

Конституцията. Според този текст президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията, извършени при изпълнение на своите функции, с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията. Текстът обхваща, както наказателната, имуществената, така и политическата им отговорност. При това те би следвало да се ползват от неговата закрила и след прекратяването на мандата си. Както Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, след прекратяването на мандата народните представители не могат да бъдат привлечени към наказателна или друг вид отговорност (Решение №1 от 1992 г. по к.д.№ 13 от 1992 г.). Същото не може да не важи и за президента и вицепрезидента. Следователно те могат да носят за своите действия само политическа отговорност и то на определени основания пред Конституционния съд. При това, тъй като смисълът на политическата отговорност се свежда до предсрочно прекратяване на мандат на президента и вицепрезидента и би било *contradictio in adiecto* тя да се осъществява след като мандатът му е изтекъл.

Член 103, ал.1 от Конституцията също говори в полза на твърдението, че основният ни закон изключва парламентарния контрол върху президента. При положение, че Народното събрание не може да реализира политическата му отговорност, то не би следвало да може да започва процедура по парламентарен контрол върху него. Единственото, което Конституцията позволява на Народното събрание по отношение политическата отговорност на президента, е да повдигне обвинение пред Конституционния съд (чл.103, ал.2 от Конституцията). Парламентарният контрол по смисъла на чл.62, ал.1 от Конституцията задължително предполага предоставено правомощие да се търси и реализира политическа отговорност. Разкъсването между двете, което се долавя в развилите се в Народното събрание дискусии, както в избраната на 15 февруари Временна парламентарна комисия не е в синхрон с правната

логика, тъй като води до извода, че съществуват правомощия, чиито упражняване няма никакъв правен ефект.

От изложените мотиви следва, че Народното събрание е надхвърлило правомощията си като е избирало Временна парламентарна комисия, на която възлага задачи „да проучва и установява принципите, нормативните основания, реда на действие и фактическите обстоятелства, при които е осъществено помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него”, както и да „установява мотивите, нормативните основания и обстоятелствата, при които е подписан всеки от актовете на помилване” и да „прави съпоставка с практиката от предходни президентски мандати в Република България”, доколкото в тях се визират действия на президента на Република България. То би могло да избира временни парламентарни комисии в обсега на своите правомощия и поспециално 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. Извън нейните правомощия обаче остава възможността да упражнява парламентарен контрол върху президента.

По изложените съображения на основание чл.149, ал.1, т.1 и т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

I. По правомощието по чл.149, ал.1, т.1. от Конституцията:

1. Помилването по чл. 98, т. 11 от Конституцията е акт на президента, чиито правни последици водят до освобождаване от

изтърпяване на наложено наказание. Те са единствената цел на помилването. То се прилага по отношение на лица, на които са наложени от съда наказания с влезли в сила присъди за извършени престъпления. Помилването се състои в опрощаване изцяло или отчасти на наложеното наказание или в неговата замяна с по-леко.

Най-ранният момент, в който може да се постанови помилване е влизането на присъдата в сила. То може да се извърши и докато трае изпълнението на наказанието, но е неприложимо след пълното му изтърпяване.

Помилването по нашата Конституция не е обвързано с предвидени от закон конкретни основания и може да бъде упражнено от президента във всеки случай, когато той прецени да прояви милост към осъденото лице. Няма пречка законодателно да се определят процедурите чрез които се реализират правните последици на помилването. Конституцията не предвижда със закон да се определят или ограничават основанията, самостоятелността на преценката и мотивите за осъществяване на правомощието по чл. 98, т. 11 от Конституцията, както и да бъдат ограничавани по вид наказанията по Наказателния кодекс, които подлежат на помилване, а също така и лицата, които могат да бъдат помилвани.

Указът за помилване влиза в сила в момента на неговото подписване. Помилването се основава на изконните човешки ценности, което изключва възможността веднъж предоставена държавната милост да бъде оттегляна.

В указа за помилване, президентът не е длъжен да посочи основанията за своето решение.

Президентът може да възложи на вицепрезидента правомощието да помилва, като в този случай то се упражнява по същия начин, в обем и форма както се упражнява от самия държавен глава. Той запазва възможността да упражнява правомощията по чл.98, т.7, 9, 10 и 11 от Конституцията и след като ги е възложил с указ на вицепрезидента.

2. Помилването не засяга изпълнителната власт. Изпълнението на наложените наказания се осигурява от специализирани органи към нея. Указът за помилване е правен акт на държавния глава, основан единствено на личната му преценка и не подлежи на приподписване от министъра на правосъдието или съответен министър, независимо от това че изпълнението се възлага на тях.

От волята на законодателя зависи, дали указите за помилване да се обнародват в Държавен вестник.

3. Указите за помилване на осъдени лица се възлагат за изпълнение на компетентните държавни органи в зависимост от вида и характера на наложеното наказание. Те се възлагат за изпълнение на министъра на правосъдието. Когато указът засяга финансовата и бюджетната сфера, той се възлага за изпълнение на министъра на финансите.

4. С указите за помилване се упражняват конституционни правомощия на президента или вицепрезидента. Те подлежат на контрол единствено за конституционност по чл.149 ал.1, т.2 от Конституцията. Всеки от субектите по чл. 150, ал. 1 от основния закон може да поиска тази проверка като оспори съответствието на указа за помилване с Конституцията.

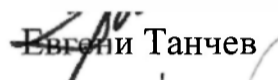
5. Конституцията не предвижда указите за помилване и техните мотиви да бъдат оповестявани.

6. Не е необходимо издаване на нов указ по чл. 104 от Конституцията, когато едни и същи лица са избрани и упражняват функциите на президент и вицепрезидент втори последователен мандат, щом в рамките на първия мандат вече има указ на президента, с който правомощията по чл. 98, т. 7, 9, 10 и 11 от Конституцията са възложени за изпълнение на вицепрезидента

II. По правомощието по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията:

Обявява за противоконституционно приетото от 41-то Народно събрание на 15 февруари 2012 г. Решение за избиране 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 от 2012 г.).

Председател:

Евгени Танчев