

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Без ход
Върховния нормисан закон
пореди представител се бъде не
копей в 4 днешен срок от утвърждаване
Вносът на отпочти или мур според
не споре и в преобладаващ от избор
в законите се земитъ преобладаващ от избор
И С К А Н Е

от група народни представители за установяване на противоконституционност и на противоречие с международен договор, по който Република България е страна, на следните разпоредби от Закона за Комисията за финансов надзор, приет от XXXIX Народно събрание на 5 декември 2002 г., повторно приет на 22 януари 2003 г. (Обн., ДВ, бр.8 от 22 януари 2003 г.): чл. 13, ал.3, т.1, т.2, т.3 и т.4 (относно актовете по ал.1, т.11); чл.15, ал.4, т.т.1 и 2; чл.16, ал. 4 (относно актовете по ал.1, т.15); чл.17, ал.4 (относно актовете по ал.1, т.12), чл.27, ал.1 и §11, т.14 от Преходните и заключителни разпоредби (относно новите разпоредби на чл.12, ал.4 и чл.114, ал.1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване)

По чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 5 декември 2002 г. Народното събрание прие Закон за Комисията за финансов надзор. По смисъла на този закон финансов надзор е – най-общо- надзорът на дейността на регулираните пазари на ценни книжа, на застрахователите, на дружествата, осъществяващи дейност по допълнително социално осигуряване и др.п.(Вж.чл.1, ал.2, т.т. 1, 2 и 3). Законът предвижда концентриране на надзора върху тези дейности в един орган – Комисия за финансов надзор (“Комисията”), в който се “преобразуват чрез сливане” Държавната комисия по ценните книжа, Агенцията за застрахователен надзор и Държавната агенция за осигурителен надзор.

1.По отношение на индивидуалните административни актове на комисията е посочено (чл.13,ал.3), че те подлежат на обжалване пред Върховния административен съд с изключение на изброените в т.т. 1-4 от същата разпоредба, които не подлежат на обжалване по съдебен ред.

Същият подход е приложен и по отношение на индивидуалните административни актове, издавани от заместник-председателите на комисията, ръководещи съответни управления – чл.15,ал.4, чл.16, ал.4 и чл.17, ал.4 . Недопустимостта на обжалването по

съдебен ред е въведена и по отношение на решението за прилагане на принудителни административни мерки по Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване - § 11, т.14 от Преходните и заключителни разпоредби – по отношение на новосъздадената разпоредба на чл.114, ал.1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване.

По отношение на част от посочените разпоредби, с които е ограничен съдебният контрол върху индивидуални административни актове законът е върнат за ново обсъждане от президента на Република България на основание чл.101, ал.1 от Конституцията – Указ № 416 от 16 декември 2002 г.(ДВ, бр.117 от 2002 г.).

При новото обсъждане, проведено на 22 януари 2003 г., законът е приет повторно, след което е обнародван в Държавен вестник – бр.8 от 28 януари 2003 г.

2. И при първоначалното приемане на закона, и в мотивите на президента за връщането му за ново обсъждане, и при повторното обсъждане е поставен въпросът за конституционността на предвидената в закона необжалваемост по съдебен ред на редица индивидуални административни актове, издавани от комисията или нейни органи. Различните застъпвани становища са се позовавали на богатата по този въпрос юриспруденция на Конституционния съд.

Като поддържаеме, че посочените разпоредби са противоконституционни, намираме за необходимо на свой ред да подчертаем, че правото на съдебно обжалване на административните актове е неотменимо конституционно право и е съществен елемент от съдържанието на принципа на правовата държава. Очевидно е, че този принцип-установен в преамбюла и в чл.4, ал.1 от Конституцията- би бил изпразнен от съдържание, ако не съществува съдебна защита срещу актовете на администрацията. Допуснатото в чл.120, ал.2 *in fine* от Конституцията изключение подлежи на прилагане и тълкуване именно като такова, т.е. като изключение, което е подчинено на общия принцип, тълкува се ограничително и се прилага, когато важни обществени интереси, които не могат да бъдат защитени по друг начин, налагат това.

До тази принципна постановка се свеждат ясните критерии, въведени от Конституционния съд, които определят границите на приложение на изключението и като такива са задължителни за законодателя. Те най-отчетливо са изложени в мотивите на решение № 18 от 14 ноември 1997 г.по к.д.№ 12/1997 г. (ДВ, бр.110 от 1997 г.) и е уместно да бъдат възпроизведени, защото съставляват “тест”, който според нас в случая не е удовлетворен:

*“При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл.120, ал.2 *in fine* от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него само когато са налице достатъчно сериозни и обосновани причини. Противното би означавало да се обезсмисли принципът на съдебно обжалване на административните актове”.*

3. Като поддържаме, че в случая границите за прилагане на изключението са надхвърлени, обръщаме внимание върху обстоятелството, че с някои от оспорените разпоредби е премахната възможност за съдебно обжалване, каквато е съществувала до приемането на този закон (Вж. чл.13, ал.4 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа, отменен с § 8, т.2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Комисията за финансов надзор, чл.43 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, отменен с §11, т.10, както и чл.99 г от Закона за здравното осигуряване, отменен с §12, т.12).

Предвид на този законодателен подход е ясно, че изключението е приложено *разширително*, т.е. обратно на изискването, въведено от Конституционния съд. Ето защо не приемаме довода, който се прави на основата на Решение № 4 от 1 април 1999 г. по к.д. № 31/1999 г., с което съдът е отхвърлил искане за установяване на противоконституционност на разпоредба, която се обхваща от оспорените в настоящето искане (34, ал.1 от Закона за застраховането, отменен с §9, т.9 от Закона за Комисията за финансов надзор). Обстоятелството, че тази хипотеза вече е била разгледана от Конституционния съд, не трябва да омаловажава факта, че законодателят е разширил нейното приложение в цялата сфера на т.нар. небанкова финансова дейност и върху практически неограничен кръг от индивидуални административни актове.

4. Анализът на изключените от съдебно обжалване актове също показва, от друга страна, че законодателят е надхвърлил границите на конституционната целесъобразност. При преценката на съдържанието и последиците на тези актове трябва да се има предвид, че те могат да засегнат отделни права, някои от които са от конституционноправен порядък – например право на собственост (чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията), право на еднакви правни условия за стопанска дейност (чл.19, ал.2) и др. В този смисъл не приемаме довода, че не съществуват като отделно право, а още по-малко като конституционно, правото да се извършват дейностите, подлежащи на финансов надзор по смисъла на този закон. Самото право на обжалване по съдебен път на административни актове е конституционно и то не е предназначено единствено за защита на признати от конституцията права.

5. Същевременно е нужно да се отбележи, че самият законодател в известен смисъл се опитва да изтъкне – чрез съображения на участници в обсъждането – наличието на интереси, чиято защита оправдава премахването на съдебния контрол. В това отношение обаче е прибегнато до съпоставка на количествени критерии, а не на конституционни принципи. Ето защо поддържаме, че е неправилно и позоваването на вече споменатите решения на Конституционния съд - № 18 от 1997 г. и № 4 от 1999 г. - като установяващи приоритет на интересите на вложителите над този на акционерите в една финансова институция.

6. На второ място, ние поддържаме, че на съдебното обжалване на административните актове трябва да се гледа като на осигуряващо съдебен контрол за законност на актовете и действията на административните органи, но и като осигуряващо достъпа до

съд с цел защита на накърнени (граждански) права и интереси – чл.56 и чл.117, ал.1 от Конституцията.

На тази плоскост съществуването на административен акт, с който се определят (съответно засягат) граждански права, по дефиниция изисква и съдебно разглеждане (и решаване) на спора относно тези права. В този смисъл възможността, съответно недопустимостта на съдебно обжалване на един административен акт излиза извън въпроса за каквато и да е дискреция на Народното събрание. То трябва да осигури тази възможност по силата на чл.56 и чл.117, ал.1 от Конституцията, а не да решава въпроса по целесъобразност.

В това отношение следва да се има предвид, че правото да се упражнява определена търговска (стопанска) дейност е гражданско право по смисъла на чл.6, т.1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Тази разпоредба се прилага и в случаите на искания за издаване на разрешение (лицензия) за упражняване на търговска дейност. Редица решения (актове), които са определящи за гражданските права или задължения на субекта/индивида, се взимат от административни органи или от други органи, които не удовлетворяват изискванията на чл.6 ЕКПЧ за трибунал (съд). Когато това е така, чл.6 от Конвенцията изисква, в съгласие с правото за достъп до съд, държавата да осигури възможността за оспорване на решението (акта) пред съд, който предоставя гаранциите на чл.6, т.1. Още повече това се налага, като се има предвид, че в случая се явява засегнато гарантирано от Конвенцията право – това по чл.1 от първия допълнителен протокол към Конвенцията.

Доколкото самият достъп до съд съставлява материя, която подлежи на законодателно уреждане, евентуалните ограничения трябва да бъдат обосновани със сериозни и основателни причини и да бъдат от такова естество, че да не засягат правото в неговата същност и да не водят до практическото му обезсмисляне. И най-крайните ситуации подлежат на разрешаване чрез определяне обхвата на съдебния контрол, а не чрез изключването му изобщо, което е недопустимо.

7. На отделно основание, но също свързано с конституционното право на защита и с процедурните гаранции, предвидени в чл.6 ЕКПЧ оспорваме конституционността и съответствието с Конвенцията на новосъздадения с § 11, т.14 от Преходните и заключителни разпоредби на закона чл.112, ал.4 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, с който заинтересуваните лица се лишават от възможност да дават обяснения и правят възражения при налагането спрямо тях на принудителни административни мерки.

8. На последно място, намираме за несъобразена с конституционните основания за плащане на данъци и такси и с идеята за правовата държава разпоредбата на чл.27, ал.1 от закона, която предвижда събирането на такси за осъществяването на финансов надзор (в хипотезите на т.1.4, 2.10, 3,6 и 4.6 от Приложението към чл.27, ал.2).

По тези съображения и на основание чл.150, ал.1 и чл.149, ал.1, т.1 и 4 от Конституцията на Република България правим следното:

ИСКАНЕ:

1.

а) Да установите противоконституционността на разпоредбите на чл. 13, ал.3, т.1, т.2, т.3 и т.4 (относно актовете по ал.1, т.11); чл.15, ал.4, т.т. 1 и 2; чл.16, ал.4 (относно актовете по ал.1, т.15); чл.17, ал.4 (относно актовете по ал.1, т. 12) и §11, т.14 от Преходните и заключителни разпоредби (относно новите разпоредби на чл.112, ал.4 и чл.114, ал.1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване) на Закона за Комисията за финансов надзор (ДВ, бр.8 от 22 януари 2003 г.).

б) Да установите несъответствието с чл.6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл.1 от Допълнителния протокол към Конвенцията на посочените разпоредби.

2. Да установите противоконституционност на разпоредбата на чл.27, ал.1, т.7 от посочения закон (относно хипотезите на т.1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението по чл.27, ал.2).

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:

1. Александр Ардаков
2. Сергей Станишев
3. Лобел Кормезов
4. Румен Авакян
5. Благоев Хр. Сензов
6. Ирина Божкова
7. Младен Тервезанов
8. Емануел Стоилов
9. Любомир Делчев
10. Любомир Делчев
11. Любомир Делчев
12. Любомир Делчев
13. Свободан Митков

14. Вечеря Крива - 5
15. Атанас Танарузов
16. Аугустин Рашинов - 7
17. Стефан Крив
18. Георги Кочуков - 2
19. Георги Кочуков
20. Корзан Димов - 1
21. Петар Димитров
22. Матей Георгов - 6
23. Томо Томов - 2
24. Стефан Димитров
25. Иво Атанасов
26. Александар Паунов
27. Стефан Димитров
28. Весел Кочуков
29. Георги Пиримени
30. Криванчо Митков
31. Димитар Крив
32. Тодор Божидаров
33. Георги Атанасов
34. Атанас Танарузов
35. Радованчо Илиевски
36. Бойко Великов
37. Михаил Митков
38. Симонай Канов
39. Иван Канов
40. Атанас Танарузов
41. Огюст Канов

42. Олимпиа Маскарова - ()
43. Байко Радовел -)
44. Георгий АНАСТАСОВ -)
45. Руслан Пирогов -)
46. Евгения Живкова
47. Байко Раинов - 1
48. Елена Киреева - 9 - —