

Образуван К.З. № 33/98

Взгледан Демис и
Г. А. Манов

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Доклад на Държавния съд
на кметствата № 26.11.98

ИСКАНЕ

16.11.98

от група народни представители за обявяване на
противоконституционността на чл.7,ал.2; чл. 20, ал. 6; чл.24, ал.1;
чл. 26, ал. 2; чл. 29, ал. 4 и 5; чл. 40,ал.5; чл.61,ал.2 и § 1
от Закона за администрацията

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

ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Законът за администрацията (ДВ, бр. 130/5.11.98 г.) в някои от своите текстове противоречи на Конституцията и международните договори, по които България е страна. Това са следните текстове:

I. Конституцията разграничава, от една страна, държавната администрация, чието общо ръководство съгласно чл. 105, ал. 1 се осъществява от Министерския съвет и от друга, местната администрация, която е функция на местното самоуправление (Глава VII) и непосредствено се ръководи от кметовете на общини и кметства.

Конституцията в друга своя разпоредба - чл. 139, ал. 1 - определя кмета като орган на изпълнителната власт в общината. Това вероятно е послужило като основание в чл. 36 от Закона за администрацията да се запише, че администрацията на изпълнителната власт наред с другите структури обхваща и общинските администрации. Посоченото обстоятелство обаче не дава основание, ако се следва духа на Конституцията за разделение на властите (чл. 8 и др.) да се постави знак на равенство между държавна администрация и администрация в държавата. Изтъкнатото разграничение не е проява на самоцелен педантизъм в терминологията, а цели да покаже, че всяка една от властите в държавата е самостоятелна и има характерни за нея функции. Затова всяка власт включва и властването по отношение на нейната администрация. Едва ли подлежи на съмнение, че съдебната администрация обслужва съдебната власт, на която е подчинена,

президентската администрация - президента, общинската администрация - общинския съвет и кмета и т.н.

В посочения контекст правомощието на министъра на държавната администрация да координира и контролира дейността на главните секретари не би предизвикало възражение, но само ако то се отнасяше единствено до главните секретари в държавната администрация. Тъй като чл. 40, ал. 5 от Закона за администрацията говори за администрация на изпълнителната власт, в която според чл. 36 от същия закон безусловно попада и общинската администрация, ал.5 на чл. 40 противоречи на чл. 8, на общия смисъл на Глава седма и специално на чл. 146 от Конституцията. Със същите мотиви може да се възрази срещу ал.2 на чл. 61 от Закона за администрацията.

Организацията и редът на дейност на органите на местното самоуправление и местната администрация са взаимосвързани и идеята на конституционния законодател е, че те винаги се уреждат в един и същи закон. Такава е и досегашната практика в Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Същият проблем възниква и с администрацията на други органи като президента на републиката. Според чл. 40, ал. 5, се оказва, че координацията и контролът, които се предвижда да осъществява министърът на държавната администрация биха обхванали освен главните секретари на общините и главния секретар на президента и главните секретари във всички други органи. Съгласно чл. 102, ал. 3, т. 5, президентът определя организацията и реда на дейност на службите към президентството и назначава персонала и то без актът, с който извършва това да подлежи на преподписване. Как президентът самостоятелно ще определи организацията на подчинените му служби след като тази организация вече в основни линии е определена от Закона за администрацията.

С оглед на изтъкнатите аргументи чл. 7, ал. 2, чл. 40, ал. 5 и чл. 61 ал. 2 противоречат на чл. 8, чл. 102, ал. 3, т. 5, чл. 105, ал.1 на Глава седма и специално на чл. 146 от Конституцията и следва да бъдат обявени за противоконституционни.

II. В § 1 е казано: "§ 1 (1) За срок от пет години от влизането в сила на този закон задължителни изисквания към лицата за заемане на ръководни длъжности в администрацията са: 1. Да не са заемали ръководни длъжности или други приравнени към тях в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия; 2. Да не са били сътрудници на бившата Държавна сигурност от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност; (2) лицата, заемащи ръководни длъжности в администрацията в 30-дневен срок от влизането на този закон в сила са длъжни да представят пред органа на държавната власт, който ги е назначил, декларация за наличието или отсъствието на обстоятелствата по ал. 1, т. 1 и 2; (3) Министерският съвет определя реда за проверка на деклариране обстоятелства и за освобождаване на лицата, които не

отговарят на задължителните изисквания за заемане на ръководни длъжности в администрацията.”

Това е т.нареч. “лустрация”. Параграф 1 е изцяло противоконституционен, защото:

1. “Лустрацията” в своята същност е дискриминация на идейна и политическа основа. “Лустрацията” въвежда колективната вина, колективната отговорност, която е недопустима за едно действително демократично общество. А отговорността може да бъде единствено лична за извършени от дадено лице действия или бездействия, а не под “общия знаменател” да се санкционират гражданите за членуването им в дадена партия или изповядващи определени идеи. Това е принципът, прогласен в чл. 6 от Конституцията. Конституционно е недопустимо да се създават ограничения, респ. привилегии на базата на заемано в миналото, настоящето или бъдещето, обществено положение или членуване в политически партии и организации, както и за убежденията, които има един човек. Може да се санкционират деяния, а не убеждения и то със “задна дата”. В този смисъл е Р. № 14 от 10.11.1992 г. на КС (ДВ, бр. 93/92 г.), което посочва, че “религия, образование, убеждение, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние фактически се придобиват или изменят в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото, в резултат на упражняване на определени права. Всеки от тези принципи представлява за отделния гражданин равна възможност, предвидена и гарантирана в Конституцията, която не може съгласно чл. 6, ал. 2 да бъде основание за привилегировано отношение към него или за ограничаване на правата в качеството му на граждани.”

Този конституционен принцип е намерил конкретно приложение в Решение № 8/27.7.1992 г. на КС (ДВ, бр. 62/92г.) и Р № 11/29.7.92 г. на КС (ДВ, бр. 64/92 г.). Решенията на Конституционния съд разкриват смисъла, съдържанието на конституционните норми и в този смисъл се явяват част от Конституцията. В Р. № 14/95 г. (ДВ, бр. 1/96 г.) е казано, че “несъобразяването с решението на Конституционния съд е нарушение на самата Конституция”.

С § 1 от ПЗРЗА се въвежда петгодишна забрана за в бъдеще да се заемат определени длъжности в администрацията, само за това, че даден гражданин е членувал в БКП. В тази партия всъщност са членували или пряко сътрудничили над 1 милион души от правоспособното население, а в БЗНС членуваха 100 хиляди души, които бяха в коалиция с БКП и имаха свои представители от най-нисшите до най-висшите етажи на властта. Този текст въвежда колективна отговорност поради “политическа принадлежност”, не само за днес, но за пет години напред.

В същата насока е и § 1, ал. 1, т. 2 относно сътрудниците на Държавна сигурност, независимо дали са служили на сигурността на Родината или са извършили в морален аспект укоримо деяние. Няма държава, без специализирани органи за нейната сигурност и хората които

честно са изпълнявали своя дълг не може да бъдат “дамгосвани” с такива противоконституционни норми.

Освен това, § 1 не очертава предмета на законодателноправното регламентиране. “Лустрацията”, която предвижда този текст, е “закон” в “закона” и трябва ясно да очертае предмета на обществените отношения, които регулира. De iure и de facto § 1 ПЗРЗА дава възможност на изпълнителната власт, в лицето на Министерския съвет да определя субективно, избирателно лицата, които ще бъдат “лустрирани”. Не се посочват тези “ръководни или други приравнени към тях” длъжности в политическия или административен апарат на БКП, които подлежат на “лустрация”. Това ще определи Министерския съвет (§ 1, ал. 3 ПЗРЗА). Не се посочват ясно и кои са тези “ръководни длъжности в администрацията, които нямат право да заемат “лустрираните” (вж. чл. 13, ал. 2, т. 2 ЗА). Недопустимо е в една правова държава, не законодателната, а изпълнителната власт да очертава рамките, предмета на закона и обществените отношения, които той регулира. С подобна “законодателна техника” законът се превръща в “параван” на едно фактическо законодателстване на изпълнителната власт, след като тя ще определя предмета на нормативния акт. Това е в противоречие с принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 К). Лишаването на гражданите поради тяхната политическа принадлежност в миналото, да заемат определени длъжности е в противоречие с чл. 48 от Конституцията. Правото на труд не може да бъде ограничавано поради “политическа принадлежност”.

Затова § 1 от ПЗРЗА противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, чл. 48 от Конституцията и следва да бъде обявен за противоконституционен.

2. § 1 ПЗРЗА противоречи не само на Конституцията, но и на международните договори, по които България е страна. Съгласно чл. 5, ал. 4 К “международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешно законодателство, които им противоречат.”

В чл. 2, ал. 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права българската държава е длъжна да гарантира упражняването на основните права “без каквато и да е дискриминация, основаваща се на ... политически и други убеждения”. В тази насока е и чл. 6 от този международен пакт, както и чл. 1 от Конвенция № 111 за дискриминацията в достъпа на определена професия. В Международния пакт за гражданските и политическите права е посочено, че всяка държава се задължава да зачита и гарантира на всички лица, намиращи се на нейна територия и под нейна юрисдикция равни права и възможности, независимо от техните “политически или други убеждения” (чл. 2). Също така в чл. 25, б. “с” от този международен договор е казано: “Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и дискриминация, посочена в чл. 2 и без основателни ограничения: да има достъп при общи

условия на равенство до държавните служби в своята страна". В същата насока е и чл.14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Д.В. бр. 66 от 1992 год.)

Затова § 1 от ПЗРЗА противоречи на чл. 2, ал. 2 и чл. 6 от Международния пакт за икономически, социални и културни права; на чл. 2 и чл. 25, б. "с" от Международния пакт за граждански и политически права и на чл. 1 от Конвенция № 111 за дискриминация в достъпа на определена професия и чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

III. В чл. 29, ал. 4 и ал. 5 се казва, че: (4) Областният управител и заместник-областните управители се назначават от министър-председателя; (5) . Контролът върху дейността на областния управител се осъществява от министър-председателя.

Тези текстове противоречат на чл. 143, ал. 2 от Конституцията. Единствено МС може да назначи областен управител. Министерският съвет е колегиален орган и решенията за назначаване на областните управители се приемат от неговите членове (министрите) чрез гласуване, а не еднолично от министър-председателя. Чл. 29, ал. 3 не решава въпроса за "назначаването", а само "определя" кандидата.

Естествено е, че органът, който назначава може да контролира назначеното от него лице. И това за областните управители е МС, а не министър-председателят. Всъщност има противоречие и в самия закон между чл. 29, ал. 3 и чл. 57, ал. 3 от Закона за администрацията.

Затова чл. 29, ал. 4 и 5 от Закона за администрацията противоречат на чл. 143, ал. 2 от Конституцията и трябва да бъдат обявени за противоконституционни.

IV. 1. В чл. 20, ал. 6 от Закона за администрацията е казано "Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилни актове на министрите по предложение на министър-председателя."

Конституционният законодател изрично е посочил, че "Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилни актове на министрите" (чл.107 К). Това е конституционно правомощие на МС и всеки един негов член може да сезира правителството за отмяна на такъв акт. Няма значение дали е нормативен или индивидуален. Това е едно от конкретните проявления на колективната политическа отговорност на членовете на МС.

С чл. 20, ал. 6 ЗА се дава изключително правомощие на министър-председателя, единствено той да има право валидно да сезира МС за отмяна на незаконосъобразни или неправилни актове на министрите. С това *de iure* и *de facto* се "дописва" Конституцията. С *per argumentum a contrario*, ако няма "предложение на министър-председателя" МС не може да отменя актовете на министрите. Министерският съвет е колегиален орган, който приема решенията си по вишегласие, а не само по предложение на неговия ръководител.

Безспорно министър-председателят може да прави предложения за отмяна на актовете, издадени от министрите, но не може законът да лишава от това право другите членове на кабинета така, както се приема в чл. 20, ал.6 от ЗА.

Затова чл. 20, ал. 6 от Закона за администрацията противоречи на чл. 107 от Конституцията и следва да бъде обявен за противоконституционен.

2. В чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията е казано: "Правомощията на министър-председателя в негово отсъствие от страната или когато ползва законно установен отпуск, за всеки конкретен случай се изпълняват от определен от него с писмена заповед заместник министър -председател".

Това означава, че министър-председателят може да делегира своите правомощия на заместник министър-председател при две условия: а) отсъствие от страната и б) отпуска. Но това е неограничен по време период. Примерно министър-председателят може по здравословни причини да бъде с месеци в "законно установен отпуск". Така както е редактиран текста означава, че всички свои правомощия министър-председателят може да прехвърли за изпълнение на свой заместник.

Министър-председателят обаче има конституционни правомощия, възложени му от основния закон като: Назначаване и освобождаване на зам.министрите (чл. 108, ал. 2 К); при неполучаване вот на доверие (чл. 112, ал. 2 К); при парламентарния контрол (чл. 90, ал. 1 К) и др. Тези конституционни правомощия на министър-председателя не могат да бъдат прехвърляни при никакви обстоятелства на заместник министър-председателите, както повеля атакувания текст.

Затова чл. 24, ал. 1 от Закона за администрацията е противоконституционен и следва да бъде обявен за такъв.

3. В чл. 26, ал. 2 е казано "Със заповед министърът делегира правомощия на своите заместници и определя техните функции." Аргументите за противоконституционността на този текст са същите, които изтъкнахме в точка втора. Министърът, като член на кабинета, има конституционно правомощие като: издава правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 К); подлежи на парламентарен контрол (чл. 90, ал. 1 К) и др. Министърът не може да "делегира" тези конституционни правомощия и задължения на своите заместници.

Затова чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията противоречи на Конституцията и следва да бъде обявен за противоконституционен.

Делегирането на правомощия е допустимо само за тези, които не са конституционни и не са свързани със същността и отговорността на заеманата длъжност.

Господа конституционни съдии,

Моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да обявите за противоконституционни чл. 7, ал. 2; чл. 20, ал. 6; чл. 24, ал. 1; чл. 26, ал. 2 и чл. 29, ал. 4 и 5; чл. 40, ал. 5; чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България да обявите като противоконституционен и противоречащ на международните договори § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията.

Като заинтересовани страни следва да бъдат конституирани Президента на Република България, Министерския съвет, парламентарните групи, представени в 38-то Народно събрание, председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, Главния прокурор, КНСБ, КТ "Подкрепа" и Комитета по правата на човека, бул. "Дондуков" № 2.

9.11.1998 г.

С уважение:

1. Любен Корнезов
2. Асен Тагаузов
3. Савелин Каревски
4. Румяна Нв. Такопов
5. Георги Д. Михайлов
6. Атанас Богданов
7. Ангела Г. Милова
8. Пламен В. Славов
9. Стефан Б. Баширов
10. Любомир П. Божилов
11. Атанас Тод. Мерджанов
12. Сигрид Митичева
13. Иван К. Иванов
14. Косилас А. Банарев
15. Георги Пирински
16. Никола Койчев

- 17. Криво Мерангозев " "
- 18. Васил Козрашев / R 11/13
- 19. Лико Павел " "
- 20. Симеон Н. Симеон - учр " "
- 21. Михаил П. Симеонов -
- 22. Бойко Великов - учр " "
- 23. Васил Криволев " "
- 24. Георги Боскенов " "
- 25. Тодор Димитров -
- 26. Любомир П. Ангелов " "
- 27. Тодор Костадинов " "
- 28. Гимонас Христов " "
- 29. Георгиев Хр. Ангелов " "
- 30. Иван Стоянов " "
- 31. Стефан Стоянов " "
- 32. Иван Стоянов " "
- 33. Иван Ангелов " "
- 34. Стефан В. Ангелов " "
- 35. Михаил П. Ангелов " "
- 36. Димитр Ст. Димитров " "
- 37. Андрей Ст. Димитров " "
- 38. Кирил Ангелов " "
- 39. Дора Ангелов " "
- 40. Стефан Уланов " "
- 41. Кирил Ангелов " "
- 42. Михаил Ангелов " "
- 43. Уланов Уланов " "

- 44. Елена Михайловна
- 45. Георгий Думов
- 46. Стефан Немев
- 47. Румяна Александровна
- 48. Елена Кузнецова
- 49. Кристина Суренджиева
- 50. Вероника Васильевна
- 51. Иван И. Иванов
- 52. Александр Иванов
- 53. Александр П. Тимонин
- 54. Павел Иванович
- 55. Анастасия Ивановна
- 56. Елена Дмитриевна
- 57. Александр Иванов
- 58. Иван Борисов