

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 11 за 2001 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24 април 2001 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2001 г., образувано по искане на 51 народни представители от 38-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 52, ал. 6 от Закона за избиране на народни представители (ЗИНП).

Според групата народни представители чл. 52, ал. 6 от ЗИНП, съгласно който министър-председателят и министрите продължават изпълнението на правомощията си и след регистрирането им като кандидати за народни представители, противоречал на чл. 65, ал. 2, на чл. 10 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

1. Относно твърденията за противоречие на чл. 52, ал. 6 от ЗИНП с чл. 65, ал. 2 от Конституцията

Преценката относно съответствието на чл. 52, ал. 6 от ЗИНП с чл. 65, ал. 2 от Конституцията налага изясняване на съдържанието на понятието "държавна служба" по смисъла на този конституционен текст. По искане на група народни представители Конституционният съд е образувал дело № 9 за 2001 г. за задължително тълкуване на текста в

смисъл "дали министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите заемат държавна служба по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията на Република България". Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по делото и в определения от съда срок е представил становище със съображенията си. Тъй като Конституционният съд не се е произнесъл по искането и няма влязло в сила решение, считаме, че следва да изложим съображенията си и в това становище.

Извод за съдържанието на понятието "държавна служба" в смисъла, в който то е употребено в чл. 65, ал. 2 от Конституцията, може да се направи от посоченото в мотивите към Решение № 5 от 1993 г. по конституционно дело № 6 за 1993 г., в които се казва:

"В Конституцията освен в чл. 68, ал. 1 за държавна служба се говори и в чл. 65, ал. 2. Понятието е в основата и на разпоредбата на чл. 116. Безспорно понятието "държавна служба" трябва да се разбира с единен и непротиворечив смисъл. Най-общо това е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. "

Същото становище е застъпил Конституционният съд и в Решение № 16 от 1997 г. по конституционно дело № 8 за 1997 г.

Споделяме напълно становището на Конституционния съд относно единния и непротиворечив смисъл на понятието "държавна служба" като дейност по осъществяване на функциите на държавата, която се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. Дейността, която извършват министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите като еднолични органи на държавна власт и като членове на висшия колегиален орган на изпълнителната власт безспорно е дейност по осъществяване на функциите на държавата, която те извършват от името на държавата и за реализиране правомощията им на нейни конституционни органи. Следователно те заемат държавна служба по смисъла, посочен в мотивите на решението на

Конституционния съд. За да се определи обаче дали заеманата от тях държавна служба се включва в обема на понятието "държавна служба" по чл. 65, ал. 2 от Конституцията, е необходимо да се прецени не само характера на извършваната от тях дейност, а и конституционноправният статут на Министерския съвет и на неговите членове. Това също следва от мотивите в цитираното решение на Конституционния съд, в които се казва:

"... при липсата на еднозначно доктринално или легално определение на държавната служба смисълът и съдържанието на понятието в отделните случаи трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите и институтите, с които то се свързва. ... Този най-общ смисъл на понятието "държавна служба" обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен институт, с който е пряко свързано. Не е възможно например да има абсолютно съвпадане по обем на понятието в чл. 68, ал. 1 и чл. 116. Логическото и систематическото тълкуване на двата текста води до извода, че в чл. 116 се има предвид само един вид държавна служба - в сферата на изпълнителната власт, на държавната администрация в собствен смисъл на думата. Докато в чл. 68, ал. 1 се има предвид по-широк обхват на понятието. (Несъвпадането от гледище на обема не означава противоречивост в общия смисъл на понятието, то изразява само различията между видовете държавна служба)."

Изясняването на смисъла на понятието "държавна служба" по чл. 65, ал. 2 от Конституцията с оглед конституционноправният статут на Министерския съвет и на неговите членове, уреден в глава пета от Конституцията, според нас налага извода, че това понятие не включва длъжностите на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите.

Според глава пета от Конституцията министрите са еднолични органи на изпълнителната власт, които същевременно са и членове на колегиалния орган на изпълнителната власт – Министерския съвет. Министерският съвет като колегиален орган, съставен от министър-

председателя, заместник министър-председателите и министрите, ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната, осигурява обществения ред и националната сигурност, осъществява общото ръководство на държавната администрация и Въоръжените сили, ръководи изпълнението на държавния бюджет, организира стопанисването на държавното имущество, сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона.

Членовете на Министерския съвет получават своите правомощия, които Конституцията и законите свързват единствено с тях, чрез избирането им от Народното събрание по предвидения в Конституцията ред. Министър-председателят е член на Министерския съвет и той ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея, заместник министър-председателите и министрите са членове на Министерския съвет и носят отговорност за своите действия. Така получените правомощия членовете на Министерския съвет не могат да прехвърлят другиму. Министрите могат със заповед да делегират на заместник-министрите правомощия и да определят техните функции (чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията), но те не могат да им делегират правомощията, които са от тяхната изключителна компетентност съгласно Конституцията и законите. Това се отнася преди всичко за правомощието да бъдат членове на Министерския съвет и да участват при формирането на волята на колегиалния орган.

Посоченото в искането, че излизането на министрите и на министър-председателя в отпуск по време на предизборната кампания не оставя държавата без правителство, е вярно само доколкото излизането в отпуск означава прекратяване на изпълнението на функциите, а не прекратяване на правомощията. Ако се възприеме тълкуването, че чл. 65, ал. 2 от Конституцията изисква безусловно министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите да прекратят изпълнението на функциите си след регистрирането си за участие като кандидати в изборите, това би означавало да се приеме, че Конституцията допуска и даже изисква по време на предизборната кампания държавата да има правителство, което не може да изпълнява задълженията си на

висш колегиален орган на изпълнителната власт поради съдържаща се в самата Конституцията забрана за неговите членове да изпълняват функциите си. Това би означавало също, че конституционните и законовите функции на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите остават без носител в този период от време и на практика няма да бъдат изпълнявани. А функциите, които Конституцията възлага на правителството, са от естество, което не позволява те да бъдат прекъснати нито в един момент. Явно този извод се споделя и от конституционния законодател, който е създал изрична уредба в такъв смисъл - чл. 111, ал. 3 от Конституцията предвижда, че при прекратяване на правомощията на Министерския съвет и при подаване на оставка пред новоизбраното Народно събрание Министерският съвет продължава да изпълнява функциите си до избирането на нов Министерски съвет. След като Конституцията не допуска прекъсване на изпълнението на функциите на Министерския съвет дори и в хипотезата на прекратени правомощия по чл. 111 от Конституцията, няма никакво основание да се твърди, че тя не само допуска, а даже изисква подобно прекъсване, и то по време на действието на правомощията на Министерския съвет, какъвто е случаят по чл. 65, ал. 2 от Конституцията.

Конституционното изискване на чл. 65, ал. 2 беше възпроизведено в чл. 49, ал. 1 от отменения Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове. С Решение от 13 септември 1991 г. за правното положение на членовете на Министерския съвет, регистрирали се като кандидати на парламентарни избори (ДВ, бр. 80 от 1991 г.), Великото Народно събрание прие, че разпоредбата на чл. 49, ал. 1 от ЗИНПОСК не обхваща министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите и че техните правомощия продължават да се изпълняват и след направената регистрация за участие в изборите поради особения статус на Министерския съвет като висш централен конституционен орган на изпълнителната власт. В Решение № 2 от 1991 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 24 за 1991 г. по повод това решение на Великото Народно събрание се казва:

“Във връзка с изборите за народни представители, общински съветници и кметове, проведени на 13 октомври 1991 г., Народното събрание с решение от 13 септември 1991 г. основателно прие, че чл. 49 ЗИНПОСК не се прилага по отношение на членовете на Министерския съвет, ако те участват в изборите, тъй като с оглед функциите и отговорностите на неговите членове страната не може да остане без действащо правителство.”

Възприемането на извода, че в обема на понятието “държавна служба” по чл. 65, ал. 2 от Конституцията не се включват длъжностите на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, означава, че императивното изискване на конституционния текст не се отнася за лицата, заемащи посочените длъжности и следователно няма противоречие между чл. 52, ал. 6 от ЗИНП и чл. 65, ал. 2 от Конституцията.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 52, ал. 6 от ЗИНП с чл. 10 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Според групата народни представители фактическото изпълнение на функциите на министрите и на министър-председателя създавало неравнопоставеност между тях и другите кандидати, което нарушавало чл. 10 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията. В искането не се сочат доводи, с които народните представители обосновават тези свои твърдения.

Съгласно чл. 10 от Конституцията изборите се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване, а съгласно чл. 6, ал. 2 всички граждани са равни пред закона и не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на обществено положение и други, изчерпателно изброени в текста признаци.

Възприемането на посоченото по-горе, че конституционният законодател е изключил длъжностите на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите от кръга на лицата, които са задължени да прекратят изпълнението на заеманата от тях държавна служба, означава, че той е съобразил всички последици от изключването и е предвидил и допуснал този резултат. Следователно ако

чл. 52, ал. 6 от ЗИНП не противоречи на чл. 65, ал. 2 от Конституцията, не може да търси противоречие между законовия текст и чл. 6, ал. 2 и чл. 10 от Конституцията, тъй като уредбата в чл. 65, ал. 2 е специална по отношение на уредбата в чл. 6, ал. 2 и в чл. 10.

Независимо от това не считаме, че има сериозни доводи в подкрепа на твърдението, че изключването на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите от кръга на задължените да прекратят изпълнението на заеманата държавна служба лица, създава неравнопоставеност между кандидатите, основана на тяхното обществено положение или на друг признак, посочен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Изискването за отстраняването на кандидатите от заеманата държавна служба е насочено от една страна към осигуряване на политически неутралитет при изпълнението на тази служба, което е изрично прогласено в чл. 116, ал. 1 от Конституцията и което трудно би могло да се осъществи при публично ангажиране на държавния служител с политическа партия или коалиция, и от друга, към ограничаване на условията за ползване на възможностите, които предоставя държавната служба, за целите на предизборната кампания. За членовете на Министерския съвет не съществува конституционно изискване да бъдат политически неутрални, включително и по време на действие на правомощията им. Дейността им на заеманите от тях държавни длъжности и политическата биография, с която влизат в предизборната кампания, е свързана с определена политическа позиция, която е публична и известна на цялото общество. При това положение няма никаква логика именно в периода на предизборната кампания да се изисква членовете на правителството да прекратят изпълнението на функциите си, за да се осигури политически неутралитет в заеманата от тях държавна служба. Съответно за ограничаване на условията за ползване на възможностите, които предоставя държавната служба, за целите на предизборната кампания, съществуват законови гаранции в текстовете на Закона за радиото и телевизията и ЗИНП, които се прилагат и изпълняват и чието спазване се следи от други органи. Дейността на членовете на Министерския съвет в това им качество е публична дейност

и тя не може да остане скрита от обществото. Тази публичност и законовите правила за провеждане и финансиране на предизборната кампания действително възпрепятстват ползването на държавната служба за целите на предизборната кампания, а не излизането в отпуск на членовете на Министерския съвет, което само по себе си не ограничава възможностите, с които разполагат в това си качество.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционността на чл. 52, ал. 6 от Закона за избиране на народни представители е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Петър Жотев)

