

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по Конституционно дело № 12 от 1997 г.

ОТНОСНО: установяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4, чл. 21, ал. 5, чл. 52, ал. 7, чл. 65, ал. 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките, същевременно и за установяване на несъответствие с международни договори, по които България е страна, на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, чл. 9, ал. 2 и 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките

Искането на група (51) народни представители от 38-ото Народно събрание е за обявяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4, чл. 21, ал. 5, чл. 52, ал. 7, чл. 65, ал. 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките и същевременно за установяване на несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, чл. 9, ал. 2 и 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките.

С определение от 16 октомври 1997 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал

Министерския съвет като заинтересувана страна по делото с възможност да изрази становище по него.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод предявеното искане на групата народни представители и определението на Конституционния съд от 16 октомври 1997 г. Министерският съвет изразява следното становище:

I. Относно искането за противоконституционност на нормите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и ал. 4 и § 18 от Преходните и заключителните разпоредби

1. По чл. 9, ал. 1, т. 1:

Член 9, ал. 1, т. 1 от Закона за банките изисква членовете на управителния съвет или на съвета на директорите на дадена банка да имат определена професия, която се придобива при завършване на съответното висше учебно заведение, даващо юридическо или икономическо образование. Въвеждането от Закона на такова изискване по отношение на лицата, които осъществяват пряко оперативното управление на една специфична по своята дейност финансова институция, каквато е банковата, не може да се третира като конституционен несъобразно. При това изискването в т. 1 не е единствено и самостоятелно. То е кумулативно с нормата на т. 2 от ал. 1 на чл. 9 от Закона за банките, доразвито е в последната и цели да осигури по-високо равнище на управление на тази специфична дейност.

Оспорването, че се създават привилегии, основани на образованието, и търсенето във връзка с това на противоречие с чл. 6 и

48 от Конституцията е несъстоятелно. Нормата е адресирана до всички управителни съвети и до всички съвети на директорите и не установява привилегии спрямо някои от тях.

2. По чл. 9, ал. 1, т. 4 и 5 във връзка с § 18 от Преходните и заключителните разпоредби и по чл. 9, ал. 2 и 4

Посочените норми поставят допълнителни изисквания към лица, които са били членове на управителен или контролен орган на банки, обявени в несъстоятелност, да бъдат избирани за членове на управителен съвет или на съвет на директорите. Те са във връзка с нормата на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на закона.

В случая не се касае за “противоправност” или за “санкциониране на лицето” така, както авторът е приел тези разпоредби, а за допълнителни и по-високи критерии, свързани с издигане и опазване престижа на българската банкова система.

Да се твърди, че е противоконституционно въздигането на посочените изисквания спрямо състава на тези органи, които имат отношение към доверието към банковата система, е неоснователно и неаргументирано.

Всъщност и самият автор не отстоява напълно и докрай позицията си, сочейки в уточнението от 12 септември 1997 г., че с искането не се повдига спор относно т. 4 от ал. 1 на чл. 9, която не може да се отрече, че визира хипотеза, сходна на тази в тълкуваната норма. С това всъщност се признава, че нормата на т. 5 от ал. 1 на чл. 9 няма за предмет да установи като водещ критерий персоналното действие или участие на лицата, а факта, че е констатирано такова състояние и дадено лице е било свързано с контролен или управителен орган. В

подкрепя на така очертания предмет на тази норма е и разпоредбата на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на закона.

Предвид на изложеното разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 5 не накърнява нормите на чл. 6 и 48 от Конституцията и искането за обявяването ѝ като противоконституционна спрямо тези норми е необосновано.

3. По чл. 9, ал. 4

Твърдението, че посочената норма накърнява разпоредбата на чл. 4 от Конституцията също е необосновано, и то именно във връзка с посочената норма на чл. 4 от Конституцията. Съгласно изречение второ на ал. 1 на този член Република България се управлява според Конституцията и законите на страната.

Позоваването на нормата на чл. 14 от Закона за нормативните актове оставяме без обсъждане предвид на това, че тя не е конституционна норма и във връзка с нея не би следвало да се черпи аргумент за търсене на противоконституционност.

Предвид на изложеното не би могло да бъде споделено становището на групата депутати, че с разпоредбите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките се нарушават конституционните принципи на равенство (чл. 6 от Конституцията) и на правото на труд (чл. 48 от Конституцията).

II. Относно искането за установяване на несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби, което е същевременно с искането за установяване на противоконституционност на посочените норми

Твърдението за наличие на несъответствие на тези норми с международни договори, страна по които е Република България, е необосновано.

В чл. 1, т. 1 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите (ДВ, бр. 35 от 1997 г.), на която се основава искането във връзка с това, е посочено какво означава дискриминация в областта на труда. Това е основно дискриминация, основана на социални признаци. Изискването за притежаване на определено образование при извършването на дадена работа не би могло да се счита за дискриминация. Много важна е и разпоредбата на чл. 1, т. 2 от Конвенцията, съгласно която "Различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационни изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни."

Предвид на изложеното твърдението за несъответствие на горните норми с международни договори също следва да бъде отхвърлено, още повече че подобно абсолютизиране и цялостно въздигане на принципа за съответствие на конкретни норми от вътрешното законодателство спрямо даден международен договор, без конкретизиране на съответните норми в него, не би могло да се приеме както във връзка със съдържащия се при този подход риск за формулиране на неточни и неясни правни норми, така и в някои случаи с оглед суверенитета на всяка отделна държава. Съображение

за горното е, че всяка отделна правна норма, включително и в международния договор, има свой предмет и обхват. Така например в случая позоваването и търсенето на несъответствие с Международния пакт за икономически, социални и културни права, на норми от вътрешното законодателство, регламентираци изисквания спрямо членовете на управителните съвети на банковите институции, освен че е необосновано, е и неуместно. При това изрично в чл. 4 на част II от този пакт е прогласено, че държавите - страни по този пакт, признават, че при ползването на правата, предоставени от държавата съгласно този пакт, същата държава може да налага на тези права само такива ограничения, които са предвидени със закон, и то дотолкова, доколкото това е съвместимо с естеството на тези права и единствено с цел да поощри общото благоденствие на едно демократично общество.

III. Относно чл. 52, ал. 7 от Закона за банките

С тази разпоредба банките се задължават да предоставят информация за наличностите и движението по сметките на дружествата с над 50 на сто държавно или общинско участие на Централната служба за борба с организираната престъпност (ЦСБОП), на Националната следствена служба (НСС) и на Националната полиция (НП).

В искането на групата депутати се казва, че "...се задължават банките с над 50 на сто държавно и общинско участие без разрешение на съда да предоставят информация на Централната служба за борба с организираната престъпност, на Националната следствена служба и на Националната полиция" и се твърди, че по този начин се прилага двоен стандарт, тъй като такова право се отказва на главния прокурор. Изложеното в искането според нас сочи неточно разбиране на посочената норма.

Разпоредбата визира всички банки, а не само тези с над 50 на сто държавно или общинско участие, които по писмено искане на директора на ЦСБОП, НСС и НП следва да предоставят информация за наличностите и движението по сметките, но не на всички свои клиенти, а само на “дружества с над 50 на сто държавно и/или общинско участие”. В случая целта е да бъде защитена държавната (общинската) собственост, и то не когато вече е налице извършено престъпление и защитата става безпредметна, а преди това. Именно поради това се дава право на директорите на ЦСБОП, НСС и НП да изискват от банките предварителна информация, която не е в рамките на едно следствено производство. Не е налице никакво противоречие с конституционни норми, тъй като държавата, предоставяйки държавно (общинско) имущество на съответни търговски субекти за стопанисване, следва да е в правото си да определя и мерките за защита на това имущество. В случая точно чрез тази по-бърза процедура се цели да бъдат предотвратени злоупотребите и нанасянето на щети на държавното (общинското) имущество.

Предвид на изложеното искането за противоконституционност на посочената норма спрямо нормата на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 120, ал. 1 и чл. 8 е необосновано.

В случая е установен нов допълнителен правов ред и във връзка с това твърдението, че е накърнен принципът на правовата държава и в частност - чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е неаргументиран.

Ролята на съда, прогласена в чл. 117, ал. 1 и в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е безспорна и ненакърнена. Всъщност се установява бърза процедура, което не заменя и не изменя ролята на съда. Позоваването на разделението на властите, прогласено в чл. 8 от Конституцията, по наше мнение също не би могло да съставлява аргумент за търсене на противоконституционност по съображение, че

поначало и досега въпросите относно банковата тайна не съставляват изключително правомощие на съдебната власт.

IV. Относно чл. 21, ал. 5 и чл. 65, ал. 4 от Закона за банките

В искането на групата народни представители се твърди, че “при отнемането на лиценза стотиците хиляди акционери..., както и хилядите граждани и други вложители и кредитополучатели, клиенти на дадена банка, са лишени от правото си на защита, която им гарантира нормата на чл. 56 от Конституцията.” Това разбиране не може да бъде споделено. Един от основните аргументи за въвеждането на необжалваемост на акта на Централната банка е било именно желанието от страна на държавата да бъдат защитени интересите на обикновените редови вложители. Процедурата по обявяване в несъстоятелност по реда на отменения Закон за банките и кредитното дело доказва на практика, че е твърде тежка, скъпа и прекалено дълга. Въпреки направеното допълнение в чл. 73 - създаването на нова ал. 3 в същия закон (ДВ, бр. 90 от 1996 г.), с което съдът беше задължен да се произнася по искането за откриване на производство по несъстоятелност до шест месеца от получаването му, през времето, докато траеше обжалването, беше възможно да се извършват банкови операции, с което на практика се засягаха именно интересите на обикновените вложители.

С приемането на Закона за банките Централната банка се задължава при наличието на точно определени условия (които по същество представляват неплатежеспособност), да отнеме лиценза на съответната банка, като ал. 5 на чл. 21 предвижда решението на Централната банка да подлежи на незабавно изпълнение и да не може да се обжалва по съдебен ред. Законодателят е посочил точни критерии за неплатежеспособност (чл. 21, ал. 2), които не биха могли да се

тълкуват двойко от страна на Централната банка и съда, и това е по същество другият аргумент за необжалваемост на акта. Ако актът би подлежал на съдебен контрол, то съдът по същество би следвало само да констатира основанията по чл. 21, ал. 2 от Закона за банките. С отнемането на лиценза и с назначаването на квестори се преустановяват всички правомощия на управителните органи на банката, което е реалната гаранция, че ще се защитят интересите не само на обикновените вложители и клиенти на съответната банка, но и на "стотиците хиляди акционери".

Не може да бъде споделено и изложеното в искането разбиране, че в чл. 120, ал. 2 от Конституцията относно административните актове, които не подлежат на съдебен контрол, законодателят е имал предвид "преди всичко нормативните актове, издавани от изпълнителната власт, а не индивидуалните". Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. Предвидено е, че единствено чрез закон може да се изключат определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. "Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация" (Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.). Законодателят е ограничен само от общите конституционни критерии по отношение на изключването на административните актове от съдебно обжалване. "Видът на административния акт обаче не е самостоятелен конституционен критерий и не ограничава законодателя в неговата преценка." (Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.). В конкретния случай законодателят е преценил, че с изключването от съдебното обжалване на индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 5 и по чл. 65, ал. 4 от Закона за

банките не се засягат конституционни права и законни интереси на граждани и юридически лица, а тъкмо обратното.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид на изложеното следва да се приеме, че искането за установяване противоконституционност на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4, чл. 21, ал. 5, чл. 52, ал. 7, чл. 65, ал. 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките и същевременно за установяване на несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4 и на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките е неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

[Handwritten signature]
Иван Костов
