

Образуван К.д. № 33/98

Взгледан Демис и
Г. А. Иванов

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Доклад на Държавния съвет

на вехните № 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

4

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,

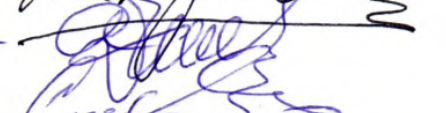

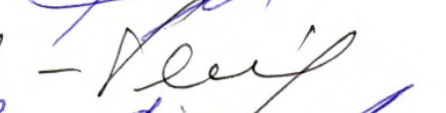
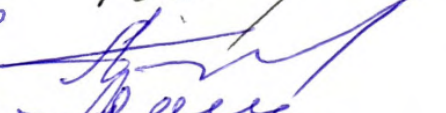
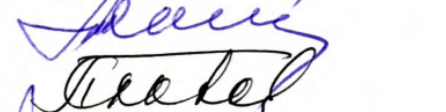










Моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да обявите за противоконституционни чл. 7, ал. 2; чл. 20, ал. 6; чл. 24, ал. 1; чл. 26, ал. 2 и чл. 29, ал. 4 и 5; чл. 40, ал. 5; чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

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. Ганелин Караманов - 
4. Румяна Нв. Такарова - 
5. Десислава Д. Михайлова - 
6. Атанас Богданов - 
7. Ангела Г. Маджарова - 
8. Пламен В. Славов - 
9. Стефан Б. Банкарков - 
10. Любомир П. Божилов - 
11. Атанас Тод. Мерджанов - 
12. Елисавета Иванова - 
13. Иван К. Иванов - 
14. Косилас А. Банарев - 
15. Георги Пирински - 
16. Никола Койчев - 

- 17. Кенчо Мерамгоз
- 18. Венин Козраев / Венин
- 19. Лико Павел / Лико
- 20. Симеон Н. Симеон - Симеон
- 21. Михаил П. Симеон - Симеон
- 22. Поико Венин - Поико
- 23. Венин К. Микала - Микала
- 24. Георги Боскучев - Георги
- 25. Тодор Димитров - Тодор
- 26. Стефан П. Димитров - Стефан
- 27. Тодор Костадинов - Тодор
- 28. Георги Димитров - Георги
- 29. Венин Хр. Ленов - Венин
- 30. Иван Стефанов - Иван
- 31. Стефан Стефанов - Стефан
- 32. Иван Стефанов - Иван
- 33. Лико Стефанов - Лико
- 34. Стефан В. Стефанов - Стефан
- 35. Венин П. Стефанов - Венин
- 36. Димитр Ст. Димитров - Димитр
- 37. Андрей Ст. Димитров - Андрей
- 38. Венин Стефанов - Венин
- 39. Стефан Стефанов - Стефан
- 40. Стефан Стефанов - Стефан
- 41. Стефан Стефанов - Стефан
- 42. Стефан Стефанов - Стефан
- 43. Стефан Стефанов - Стефан

- 44. Елена Минногоорова
- 45. Георгий Думов
- 46. Стефан Нещев
- 47. Румян Шурин
- 48. Елена Кузнецов
- 49. Кристина Супрунчук
- 50. Виталий Волков
- 51. Иван И. Иванов
- 52. Александр Иванов
- 53. Александр В. Геймшувичев
- 54. Павел Лукич
- 55. Андрей Иванов
- 56. Алексей Дмитриев
- 57. Александр Иванов
- 58. Иван Борисов

Иван
 Александр
 Стефан

Кристина
 Виталий
 Александр
 Павел
 Андрей
 Александр
 Иван