

ПРАКТИКИ

СЪВМЕСТИМО ЛИ Е С ПРИНЦИПА НА РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ СЪЩЕСТВУВАНЕТО НА АДМИНИСТРАЦИИ, ПОДЧИНЕНИ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ?

Алеко Джилджов

Резюме

Целта на тази статия е да изследва дали и доколко практиката за съществуване на административни структури на подчинение на Народното събрание е съвместима с принципа на разделение на властите. Идентифицирани са общо 19 държавни институции, чиито ръководни органи изцяло или частично се избират от Народното събрание.

Аргументира се тезата, че намесата на Народното събрание в конституирането на органи на изпълнителната власт, съгласно чл.84, т.7 от Конституцията е ограничена само и единствено до избора на членове на Министерския съвет и определянето на структурата на правителството. В този смисъл каквото и да било участие на Народното събрание в избора на ръководни органи на административни структури, каквито са администрациите, отчитащи дейността си пред Народното събрание, представлява превишаване на правомощията на Народното събрание, установени в конституцията, и навлизане в периметъра на изпълнителната власт.

Предлага се да се спре създаването на нови независими държавни органи към Народното събрание като се аргументира необходимостта от постепенна промяна на статута на седем от тези институции като администрации на подчинение на Министерския съвет.

На 3 юни 1993 г. Министерският съвет приема едно решение, чиито последиствия трябва да се преосмислят всеки път, когато се създава поредния „независим” държавен орган. С Решение № 214 от 3 юни 1993 г., Иво Любомиров Инджев е освободен от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция. За да вземе това решение Министерският съвет е третира БТА като администрация (ведомство, комитет) без ранг на министерство. Решението е обявено за нищожно от 5-членен състав на Върховния съд като издадено от некомпетентен орган. В решението на Върховния съд¹ е посочено, че БТА има статут на национална институция, произтичащ пряко от Конституцията, поради което агенцията е изключена от системата на изпълнителната власт (т.е. на Министерския съвет) и не е част от държавната администрация по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията, така че не попада и под общото ръководство, което Министерският съвет осъществява на това основание. Това обуславя извода, че Министерският съвет не разполага с правомощия спрямо нея и е обоснована компетентност на Народното събрание да избира и освобождава ръководителя на БТА. Малко по-късно – на 30 юли 1993 г., Иво Любомиров Инджев отново е освободен от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция, този път с решение на Народното събрание. Конституционния съд отхвърля искането на 59 народни представители да установи противоконституционността на това решение поради липсата на компетентност на Народното събрание да го постанови.

¹ Решение на Върховния съд № 1214 от 14 юли 1993 г. по дело № 196 от 1993 г.

В случая с директора на БТА въпросът кой е компетентен – Народното събрание или Министерския съвет – е намерил отговор, но въпросът къде минава разделителната линия между законодателна и изпълнителна власт продължава да стои открит.

Целта на тази статия е да изследва дали и доколко практиката за съществуване на административни структури на подчинение на Народното събрание е съвместима с принципа на разделение на властите.

В Конституцията на страната са определени няколко сходни на БТА институции, чието ръководство изцяло или отчасти се избира от Народното събрание. Това са:

1. Сметната палата²
2. Омбудсмана³
3. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет⁴
4. Една трета от съдиите в Конституционния съд⁵

По данни на Административния регистър⁶, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, към 1.1.2011 г. съществуват следните административни структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание:

5. Комисия за защита на конкуренцията
6. Комисия за защита на личните данни
7. Комисия за защита от дискриминация
8. Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
9. Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
10. Комисия за регулиране на съобщенията
11. Комисия за финансов надзор
12. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

Това обаче не са всички органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание. Този списък може да бъде разширен – Народното събрание избира и:

13. Управителя и подуправителя на Националния осигурителен институт⁷
14. 3 от 5-те членове на Съветът за електронни медии⁸
15. Председателя на Националният съвет за българите, живеещи извън Република България и 5 от 9-те членове⁹
16. Управителя и подуправителите на Българската народна банка¹⁰
17. Председателя на Икономическия и социален съвет¹¹

² Чл.91, ал.1 от Конституцията – Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета

³ Чл. 91а., ал.1 от Конституцията - Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите

⁴ Чл. 132а., ал.2 от Конституцията - Главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а Инспекторите се избират от Народното събрание за срок от четири години

⁵ Чл. 147 от Конституцията

⁶ <http://www1.government.bg/ras/index.html>, посетен на 18.01.2011 г.

⁷ Чл.37 от Кодекса за социално осигуряване - управителят и подуправителят на Националния осигурителен институт се избират от Народното събрание

⁸ Чл.24 от Закона за радиото и телевизията

⁹ чл. 19. от Закона за българите, живеещи извън Република България

¹⁰ Чл. 12. от Закона за Българската народна банка

¹¹ Чл. 7. от Закона за икономически и социален съвет

18. Членовете на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол¹².

19. Директора на Националната здравноосигурителна каса¹³

Фактът, че Народното събрание участва в избирането, изцяло или частично, на общо 19 държавни институции поражда въпроса доколко тази практика е приемлива и дали тя не противоречи на принципите на разделение на властите.

Разделението на властите е фундамент на модерната държава¹⁴. В „За духа на законите” Монтескьо, с когото се свързва идеята за разделение на властите, посочва, че „за да се образува едно умерено управление, трябва да се комбинират властите, да се урегулират те, да се направят умерени, да се приведат в действие, да се прибави, така да се каже баланс към едната, за да може тя да уравни друга¹⁵”.

Едно синтезирано обобщение на съвременната интерпретация на принципа на разделения на властите в началото на XXI век дава Киров. Ударението се поставя едновременно върху два взаимно свързани елемента – възпирането и сътрудничеството. Тяхното постигане е възможно чрез изграждането на система за взаимен контрол и баланс, при която никоя институция на публичната власт не следва да действа в пълна изолация от другите. В американската конституционна литература разделения на властите (separation of powers) и взаимният контрол (checks and balances) се разглеждат като два отделни, но тясно свързани принципа¹⁶.

Радев¹⁷ цитира Щайн, според когото разделителният принцип означава и принципна забрана на отделните конституционни органи да създават допълнителни свои структури, когато това води до изземване на функции от органи на другата власт.

Как в Конституцията са разпределени правомощията между законодателна и изпълнителна власт що се отнася до управлението на администрацията?

Конституцията¹⁸ възлага осъществяването на общото ръководство на държавната администрация на Министерския съвет. На основание на това конституционно правомощие той ръководи държавната администрация като това ръководство включва правото да създава, преобразува и закрива всички административни структури без ранг на министерства.

С Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г. Конституционният съд сложи край на започналата през 1991 г. дискусия за това дали министерствата трябва да бъдат единствените административни структури, както например е предвиждала Търновската конституция. В това решение се посочва, че „Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията. Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с [чл. 105, ал. 2 от Конституцията](#) може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията, включително и централни ведомства без ранг на министерства.”¹⁹

Въпросът е участието на Народното събрание в избирането на органите за управление на тези административни структури представлява ли акт на ръководство, с което върховният законодателен орган се намесва пряко в общото ръководство на тези

¹² § 14 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол

¹³ § 79 от Закона за здравето осигуряване

¹⁴ Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.184

¹⁵ Монтескьо, Шарл. За духа на законите. София, 1984 г., стр.128

¹⁶ Киров, Пламен. Публичната власт. София, 2004 г., стр.154 - 155

¹⁷ Радев, Димитър. Цит. съч., стр.84

¹⁸ Виж чл.105, ал.2.

¹⁹ Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г.

администрации или не? Както се изразява Радев²⁰ извън създаването на закона ролята на законодателството спира, а разликата е много тънка и е важно да се съблюдава откъде започва областта на функционална реализация у другата власт. Категорично становище по този въпрос изразява Стоилов²¹ като посочва, че съгласно чл.84, от конституцията Народното събрание притежава редица компетенции в областта на изпълнителната власт сред които и избирането и освобождаването на ръководителите на БНБ и на други институции. В тези и други подобни случаи – посочва Стоилов – няма съмнение, че Народното събрание не извършва законодателна дейност, защото то не създава юридически правила. Така парламентът участва в споделянето, в разделянето на самата изпълнителна власт заедно с излъченото от него правителство.

С оглед отговора на този въпрос ключова е разпоредбата на чл. 84, т.8 от Конституцията, даваща право на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Това е единственото основание, въз основа на което Народното събрание може да се ангажира с избор на орган, различни от министерствата.

Какво е институция, кои са другите институции и могат ли това да са административни структури? Формулировката на този текст ясно обозначава характера на институциите, чиито ръководители могат да се избират от Народното събрание. Очевидно идеята е, че става дума за други институции със статут сходен на този на БНБ. А БНБ е централната банка на страната. Банка, а не държавна администрация. Други такива например са БТА, БНТ, Сметната палата и БНР.

Намесата на Народното събрание в конституирането на органите на изпълнителната власт, съгласно предходната т.7 на чл.84 на Конституцията е ограничена само и единствено до избора на членове на МС и определянето на структурата на правителството. В този смисъл каквото и да било участие на Народното събрание в избора на ръководните органи на административни структури, каквито са администрациите, отчитащи дейността си пред Народното събрание представлява превишаване на правомощията на Народното събрание, установени в конституцията, и навлизане в периметъра на изпълнителната власт. В подкрепа на тази констатация е и фактът, че повечето от тези публични институции са натоварени и със задължението периодично да се отчетат пред Народното събрание. Изборът на ръководни органи и представянето на отчет съставляват ключови елементи от осъществяване на общо ръководство.

Понятието „институция” обаче може да има и по-широко значение от институциите, които Народното събрание може да избира. Така например често се употребява изразът „президентската институция”, „държавните институции” като събирателни за всички държавни органи и т.н. Законът за администрацията, който урежда структурата на администрацията на изпълнителната власт, предвижда една особена категория централни органи на изпълнителната власт - ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт²². За разлика от независимите институции, както Конституционният съд няколко пъти нарича институциите, аналогични на БНБ, тук институциите са определени като държавни. Следователно можем да направим следното обобщение: Народното събрание може да участва в избирането само на независими институции, аналогични на БНБ, които нямат характер на административни структури. Министерският съвет

²⁰ Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.109

²¹ Стоилов, Янаки. Държавната власт. София, 2001 г., стр.89 - 90

²² Закон за администрацията, чл.19, ал.4, т.4.

осъществява общо ръководство на институциите, в това число и създадените със закон, които имат характер на администрации и са част от управлението.

В същия смисъл се е произнесъл и Конституционния съд, разглеждайки споменатия по-горе случай с освобождаването на директора на БТА.²³ Поначало – се посочва в решението – на Народното събрание принадлежи компетентността да избира и освобождава ръководителите на определени от Конституцията и закона институции – чл. 84, т. 8. В рамките на конституционните правомощия на Народното събрание е да извършва персонални промени в ръководството на една национална институция. В едни случаи Конституцията направо посочва институцията (напр. Българската народна банка в чл. 84, т. 8), в други те се определят от закон. Тъй като законите се приемат от Народното събрание, когато решава това, то трябва да държи сметка и за принципа на разделение на властите, утвърден от Конституцията като нейно основно начало (чл. 8), и за други конституционни принципи, които могат да имат значение при предоставянето на разглежданото правомощие. С други думи, Народното събрание е носител на конституционното правомощие да избира и освобождава ръководителите на някои институции.

Друмева не отрича, че избирането на висши длъжностни лица има изпълнителен характер, но гледа на тях като на присвоени от страна на законодателната власт в хода на историческото развитие²⁴ – по този начин според нея парламентът снабдява с демократична легитимност избраните от него държавни органи²⁵.

Анализът на дейността на разглежданите институции показва недвусмислено, че ако трябва да бъдат определени към коя от трите власти принадлежат, а именно – законодателна, изпълнителна или съдебна – то те категорично са органи на изпълнителната власт. Радев определя преплитането на функции, тяхното концентриране в един орган като напълно противоречащо на разделения на властите и сигурен признак за обратната формула – единството на властта²⁶. Не ще и съмнение, че подобна практика е в разрез както с класическата доктрина за разделение на властите на Лок и Монтескьо, така и на модерните идеи за разделение на властите.

Какви могат да бъдат причините за налагането на тази практика и защо тя продължава при положение, че очевидно парламентът се намесва в работата на изпълнителната власт? Основната причина обаче е начинът по който се имплементират някои директиви на ЕС в българското законодателство. В общия случай съществуват директиви, които изискват с определен проблем да се занимава независим държавен орган. Такъв например случаят с Комисията за защита на личните данни. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни изисква всяка държава-членка да определи един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите на директивата. Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени. Целият проблем е в това как се възприема изискването тези органи да се ползват с пълна независимост. Във всички подобни случаи в България се създават нови, независими органи. Повечето европейски страни, особено старите членки не следват подобен подход.

²³ Решение на Конституционния съд № 15 от 28.09. 1993 г. по конституционно дело № 17 от 1993 г.

²⁴ Друмева, Емилия. Конституционно право. София, 2008 г., стр.141

²⁵ Пак там, стр.476

²⁶ Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.83

Можем да си представим колко далече може да стигне навлизането на законодателната власт в сферата на изпълнителната? Чисто хипотетично ако тази практика продължава постепенно Народното събрание би могло изцяло да изведе най-важните дейности от обхвата на изпълнителната власт. Може ли например ДАНС да стане структура към НС за да бъде независима? Може ли Народното събрание да поеме управлението на Агенция „Митници” и на НАП за да им гарантира независимост? Може ли други клонове на управлението под предлог независимост да бъдат отрязани от министерствата и взети на пряко управление на парламента, например горите като общонационално богатство, енергетиката като ключова за страната, Патентното ведомство, Агенцията по храните и т.н. Ако се следва досегашната практика очевидно няма такива ограничения, но това все повече и повече би разширявало намесата на законодателната власт в сферата на изпълнителната и би довело до смесването на властите.

Практиката от последните месеци потвърди опасенията, че наличието на подобен статут не гарантира автоматично независимост. Тъй като това е един от основните аргументи в подкрепа на идеята да се създават такива структури, с които се нарушава разделението на властите, можем да твърдим, че изборът от Народното събрание не гарантира независимост, но за сметка на това намалява възможностите да се проследи ефективността от тези структури като в същото време те не подлежат на парламентарен контрол от страна на Народното събрание. Разглеждайки образа на българския депутат Пиргова посочва, че при първенстващата роля на законодателната власт спрямо изпълнителната и съдебната в една парламентарна система, депутатът освен представителна играе и властова роля при формирането на другите власти. Освен да представлява електората си в законодателството, депутатът има интерес и да властва. Този властови интерес е по-силен от интереса да представляваш тъй като дава влияние и възможност за бързо включване в преразпределителните процеси. Това прави депутатът сложен политически субект със свой собствен интерес²⁷.

Не са лишени от основание и внушенията от един такъв подход, че държавната администрация е силно политизирана система, че в нея работят служители, които са зависими и манипулирани. Тази идея противоречи на духа конституционното изискване за политическа неутралност при изпълнение на задълженията, доразвита в Закона за държавния служител. За служителите в държавната администрация недоверието в политическата неутралност става все по-болезнен проблем.

В заключение необходимо е на първо време практиката да се създават независими държавни органи към Народното събрание да бъде прекратена.

Следващата стъпка би следвало да бъде преминаване към постепенна промяна на статута на тези комисии като администрации на подчинение на Министерския съвет, чиито ръководни органи се избират от Министерския съвет. Тази препоръка засяга:

1. Комисията за защита на личните данни
2. Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори
3. Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
4. Комисия за регулиране на съобщенията
5. Комисия за финансов надзор
6. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

²⁷ Пиргова, Мария. Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. София, издателство „парадигма”, 2002, стр. 79.

7. Членовете на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол²⁸.

Поради квазисъдебните си функции Комисия за защита на конкуренцията и Комисията за защита от дискриминация би следвало да запазят статута си.

Дискусионен е въпросът за ръководствата за НОИ и НЗОК.

Литература:

Друмева, Емилия. Конституционно право. София, 2008.

Киров, Пламен. Публичната власт. София, 2004.

Монтескьо, Шарл. За духа на законите. София, 1984.

Пиргова, Мария. Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. София, издателство „парадигма”, 2002.

Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите. София, издателство „Лик”, 2002.

Стоилов, Янаки. Държавната власт. София, издателство „СиБи”, 2001.

Решение на Конституционния съд № 15 от 28 септември 1993 г. по конституционно дело № 17 от 1993 г.

Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г.

Закон за администрацията

28 §14 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол