

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията за възможността чрез закон определена категория работници и служители да бъдат лишени от право на стачка, както и за установяване на противоконституционност на т. 4 и 6 на чл. 16 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ДВ, бр. 21 от 1990 г., изм., бр. 27 от 1991 г.)

По к.д. № 15 от 1996 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод искането на президента на Република България за задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията във връзка с възможността чрез закон отделни категории работници и служители да бъдат лишени от право на стачка и за установяване на противоконституционност на т. 4 и 6 на чл. 16 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове Министерският съвет изразява следното становище:

Правото на стачка, за първи път в съвременното българско законодателство, бе изрично признато и **уредено в чл. 11 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове**. С приемането на Конституцията от 1991 г. то бе **издигнато до равнището на основно, конституционно право**. „Работниците и служителите имат право на стачка за защита на своите колективни икономически и социални интереси“ (чл. 50, изр. 1). Правото на стачка „се осъществява при условия и по ред, определени

със закон“ (чл. 50, изр. 2). Такъв закон е завареният от Конституцията Закон за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС).

Правото на стачка е изрично прогласено **като основно право на трудещите се** и в Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП) - чл. 8, т. 1; Европейската социална харта (ЕСХ) - чл. 6, т. 4. Това право не е изрично прогласено в актовете на Международната организация на труда (МОТ), но то се извежда от чл. 3 на Конвенция № 87 относно профсъюзната свобода на организиране.

Тези актове са ратифицирани от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията **са част от вътрешното право на нашата страна.**

Постоянна и утвърдена българска, а и чуждестранна конституционна практика, е текущото законодателство **да урежда условията и реда** за осъществяване на прогласени в конституцията основни права на гражданите или на определени категории от тях. Това се налага от необходимостта да се **гарантират** правният ред и правната сигурност.

Примерите в Конституцията на Република България са многобройни - чл. 43, относно правото на събрания и манифестации; чл. 51, ал. 2 - относно правото на материално осигуряване при безработица; чл. 52, ал. 1 - относно правото на безплатно медицинско обслужване и т.н. **От този характер е и препращащата норма на чл. 50, изр. 2**, която постановява, че правото на стачка „се осъществява при **условия и по ред**, определени със закон“.

Освен от посочената обща конституционна практика, **възможността за ограничаване на правото на стачка със закон** се обуславя и с редица конкретни текстове от посочените международни актове.

Съгласно чл. 8, т. 1, буква „д“ на Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП) „държавите - страни по този пакт, се задължават **да осигуряват правото на стачка, упражнявано съгласно законите на всяка страна**“. Следователно в компетентността на националните законодателства е да **определят кога, при какви условия, от кого ще се упражнява общоустановеното право на стачка**. Практиката на националните законодателства, както ще се види по-долу, свидетелства за различни подходи, но е подчинена на **общата тенденция на допустими ограничения**. Самият МПИСКП в други свои разпоредби (като чл. 8, т. 2; чл. 11;

чл. 12 и др.) допълнително позволява ограничения в конкретни хипотези. В този смисъл, с приемането на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, **нашето законодателство е в пълно съответствие със задълженията на държавата ни по този универсален международен акт.**

Подобно е положението и в Европейската социална харта (ЕСХ). Като прогласява правото на стачка като едно от основните и неотменни права на гражданите, хартата в чл. 6 **допуска ограничаване** на това право от действащите колективни трудови договори. В чл. 31, т. 1 изрично е предвидено, че правата, изложени в част I, включително и правото на стачка и тяхното упражняване, „не могат да бъдат предмет на ограничения или резерви... **с изключение на установените от закона и необходими в едно демократично общество, за да се гарантира уважението на правата и свободите на другите и за защита на обществения ред, националната сигурност, общественото здраве или добрите нрави**“.

В изпълнение на актовете на Международната организация на труда нейната практика се определя от решенията на контролните органи за спазване на минималните стандарти за закрила на труда - Експертната комисия по приложението на конвенциите и препоръките и Комитета за синдикална свобода. В многобройни свои решения двата контролни органа **поддържат неизменна позиция на допустимост на ограничаване на правото на стачка в националните законодателства, практиката на колективно преговаряне и чрез други способности.**

По силата на чл. 17 от МПИСКП държавите - страни по пакта, са длъжни периодично да представят **доклади по прилагането му в Икономическия и социален съвет на ООН.** Докладите се подготвят въз основа на специално изготвени въпросници. В последния въпросник - E/C.12/1991/1 от юни 1991 г., въз основа на който Република България беше задължена и е подготвила своя доклад до Икономическия и социален съвет на ООН, изрично е предвидена възможност за ограничаване на правото на стачка. Това следва от съдържанието на въпросите по чл. 8, т. 3:

„3. Моля посочете дали във Вашата страна на работниците е гарантирана възможността да стачкуват като конституционно или законоустановено право...

а) какви ограничения са поставени на упражняването на правото на стачка? Моля представете подробно описание на разпоредбите, които установяват такива ограничения и тяхното приложение в практиката в течение на времето;

в) моля посочете дали съществуват специални правни разпоредби относно упражняването на правото на стачка от определени категории трудещи се и какви са тези специални разпоредби, как се прилагат в практиката, както и относно броя на работниците и служителите, до които се отнасят.“

Следователно дори ООН, в лицето на Икономическия и социален съвет, **допуска ограничения на общоустановеното право на стачка.** И в това отношение нашата държава не нарушава свои международни задължения.

Анализът на чуждестранните законодателства и практика показва, че в никоя съвременна държава (от Европейската общност, САЩ, балканските и източноевропейските държави) правото на стачка не е предоставено на абсолютно всички работници и служители. От субектите на това право са изключени повече (например Чехия) или по-малко (например Германия, Франция) категории, като във втория случай по-голямата допустимост на правото на стачка е ограничена чрез допускането му само по въпроси - предмет на колективно преговаряне, допускане на общо основание на лок-аут и по-строга административна и наказателна отговорност при нарушаване на правния режим на стачките. **В това отношение българският правен режим се характеризира с много по-голям либерализъм.**

Законът за уреждане на колективните трудови спорове в тази насока също допуска ограничаване на правото на стачка в предвидените в него седем хипотези. В т. 4 и 6 на ЗУКТС е предвидено, че не се допуска стачка: „в производството, разпределението и снабдяването с електроенергия, в съобщенията и в здравеопазването“ - (т. 4), както и „в системата на Министерството на народната отбрана (Министерството на отбраната - к.м.), Министерството на вътрешните работи, Строителните войски, войските на други ведомства, съдебните, прокурорските и следствените органи“ - (т. 6).

JK

Ограниченията, установени в чл. 16, включително и тези по т. 4 и т. 6, по своята същност са именно „условията“ за упражняване на правото на стачка по смисъла на чл. 50, изр. 2 от Конституцията. Тези условия съгласно чл. 16 от ЗУКТС се отнасят и **до времето на провеждане на стачката, и до процедурата на нейното провеждане и до отрасъла, в който се провежда.**

Конституцията на Република България, като прокламира принципа на неотменимост на основните права на гражданите, в същото време **изключва и „не допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права и законни интереси на други“ - ал. 2 на чл. 57.**

Макар разпоредбата на чл. 16 от ЗУКТС да предхожда приемането на конституцията, тя е в пълно съответствие с установеното в този текст конституционно начало. Тя не противоречи на чл. 50 от същата, защото е напълно в духа на международните актове и на съвременната чуждестранна практика. Този извод се подкрепя и от следните по-конкретни аргументи:

1. Голяма част от работещите в системата на Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Строителните войски и войските на други ведомства **не са „работници“ или „служители“** по смисъла на чл. 50, изр. 1 от конституцията и във връзка с чл. 1, ал. 1 от Кодекса на труда. Това са офицерите и сержантите в тези ведомства. А доколкото конституцията предоставя право на стачка само на работниците и служителите, то посочената категория лица не са субекти на конституционното право на стачка.

Въоръжените сили (в системата на Министерството на отбраната, Строителните войски и войските на други ведомства) съгласно Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВС) са институция с мирновременни и военновременни задачи, която обслужва интересите на държавата, гражданите и обществото. Военната служба, съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗОВС, е държавна служба с особено предназначение, която се изпълнява съгласно конституцията и ЗОВС, както и Закона за МВР. Основанието за възникване на правоотношението по носене на военната служба не я определя като наеман труд по смисъла на чл. 1, ал. 1 от Кодекса на труда. Договорите, които подписват кадровите военнослужещи не са трудови, а специален вид договори с твърде много законоустановени клаузи с оглед спецификата на военната служба.

Особеност в дейността на Въоръжените сили и МВР е, че в техните колективи работят съвместно кадрови военнослужещи, наборни военнослужещи и военни служители и работници (служители от гражданската администрация според терминологията на ЗМВР), които изпълняват важни за отбраната, сигурността и икономиката на страната задачи. Предоставянето на право на стачка на военните служители и работници би довело до невъзможност структурите на Въоръжените сили да изпълняват предназначението си, да реализират чрез съвместни действия на целия личен състав задачи от висш държавен интерес. Това ще се отрази върху бойната и мобилизационната готовност на Въоръжените сили и органите на МВР. Военните работници и служители са особена категория работници и служители, различна от категориите работници и служители извън тези системи. На тях са предоставени значителни социалноикономически права и привилегии спрямо останалите работници и служители, но също така са им наложени и някои ограничения. Тези ограничения са напълно в духа на чл. 8, т. 2 от МПИСКП, който изрично допуска законни ограничения върху упражняването на правото на стачка във Въоръжените сили и полицията, както и на чл. 31, т. 1 от Европейската социална харта, който допуска ограничения „за защитата на обществения ред, националната сигурност“. **Няма съвременно законодателство или съдебна практика, които да допускат стачка във Въоръжените сили и полицията.** В този смисъл са забраните в Закона за правото на стачка в обществения сектор в Италия, Закона за колективните трудови спорове в Полша, във френския закон, Закона за стачките в Унгария и пр. В този смисъл е неизменната практика и на Германския федерален трудов съд.

В международните актове изрично са предвидени и други основания за ограничаване правото на стачка, като:

- за държавната администрация според чл. 8, т. 2 от МПИСКП и чл. 11, т. 2 от Конвенцията за защита правата на човека и основните му свободи;

- уважението на правата и свободите на другите, защита на общественото здраве и добрите нрави според чл. 31, т. 1 на Европейската социална харта.

На посочените по-горе основания, следователно е допустимо ограничаването на правото на стачка в съдебната система като съществена част от държавната администрация в широк смисъл и като органи за защита на правата и свободите на гражданите, както и в здравеопазването като служби за опазване здравето на гражданите.

Цитираната по-горе разпоредба на **чл. 57, ал. 2 от българската конституция** също позволява сред гаранциите за упражняване на конституционните права упражняването на правото на стачка да се съобразява с правата и свободите на другите. По-конкретно:

- недопустимостта на стачки в системата на здравеопазването е гаранция за упражняване **правото на здраве**, което макар и да не е предвидено изрично в конституцията, е част от действащото право по силата на чл. 12 от МПИСКП, който предвижда:

„чл. 12.1. Държавите - страни по този пакт, признават пълното право на всяко лице да постигне възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве.

2. Мерките, които държавите - страни по този пакт, ще вземат, за да се осъществи напълно това право, трябва да включват и мерките, необходими за:

.....

д) създаването на условия, които да осигурят на всички медицинска помощ и медицинско обслужване в случай на болест.“

Недопустимостта на правото на стачка в системата на енергетиката е свързана с гарантиране на **правото на задоволително жизнено равнище** по смисъла на чл. 11, т. 1 от МПИСКП, което включва и „непрекъснато подобряване условията на живот“. Съгласно практиката на Икономическия и социален съвет на ООН тези изисквания се отнасят за електроснабдяване, водоснабдяване, топлофикация и др. социални дейности.

Недопустимостта на правото на стачка в системата на съобщенията, освен гаранция за **националната сигурност**, е гаранция и за конституционното право на гражданите на **информация** по чл. 41, ал. 1, изр. 1 от конституцията.

Недопустимостта на правото на стачка в съдебната система, освен по посочените по-горе причини, е проява и на конституционното право на **съдебна защита** на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по чл. 117, ал. 1 във връзка с чл. 56, изр. 1 от конституцията.

Недопустимостта на стачките в отрасли и дейности, посочени в чл. 16, т. 4 и т. 6 от ЗУКТС **не накърнява** принципа на равенство на гражданите и забрана на дискриминацията, установен в чл. 6, ал. 2 от конституцията и чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда. Съгласно чл. 6, ал. 2, изр. 2 от конституцията „не се допускат никакви ограничения на правата, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“. Аналогично е съдържанието и на чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда. Изброяването на критериите, въз основа на които не се допуска ограничение на правата, съгласно и практиката на Конституционния съд, е изрично и изчерпателно. Сред тези критерии липсва **„професия“**. Следователно, ограничаване на права на основание на **упражняваната от гражданите професия** е напълно допустимо непосредствено по силата на чл. 6, ал. 2, изр. 2 от конституцията **по аргумент за противното. Забраната на стачки в посочените отрасли и сфери на дейност не е свързана с личността на работниците и служителите в тях, а в особеностите на изпълняваните дейности.** Поради това няма нарушение на човешките права и на това основание.

Един **сравнителноправен анализ** на законодателствата относно стачките и на съдебната практика в други европейски държави също потвърждава българското решение за недопустимостта на стачките в определени отрасли и сфери на дейност.

Погледът в **развитите държави с пазарна икономика** и утвърдени традиции в уреждането на колективните трудови спорове показва, че в Германия, където няма законодателна уредба на правото на стачка, а само забраната му се извежда за държавните чиновници от невъзможността за водене на колективни преговори, с които е свързано правото на стачка, недопустимостта на стачките се определя от постоянната практика на

Федералния трудов съд и Федералния конституционен съд. Съгласно тази практика стачките са недопустими в армията, полицията, съдебната система, държавната служба и спешната медицинска помощ. Показателно е решението на Федералния административен съд по повод стачка на пощенски работници през 1980 г., в което се посочва, че „те са извън системата на колективното преговаряне и трябва да изпълняват публични задачи от значение за целия народ, чиито интереси трябва да имат предимство пред интересите на групата“, поради което е недопустимо спирането на работа в пощите.

В Италия Закон № 242 от 1980 г., Законът за правото на стачка в обществения сектор от 1992 г. и съдебната практика не допускат стачки във въоръжените сили, полицията, правораздаването, авиодиспечерските служби, здравеопазването, в последния случай е допустима стачка, ако няма да се наруши нормата на съотношение между медицински персонал и глава от населението.

По силата на разпоредбата на чл. 7 от преамбюла на френската конституция, която признава правото на стачка в рамките на законите, които го уреждат, специалните закони не допускат стачка за военнослужещите, полицията, персонала на затворите, магистратурата, управленския персонал в ядрената енергетика и др. Освен тези законови ограничения, съгласно решение на Държавния съвет от 19 ноември 1958 г. „административните власти могат, под контрола на административните съдилища, да забраняват правото на стачка за служители, чиито дейности са от съществено значение за функционирането на държавния апарат или за осъществяване на дейността по управлението“.

Аналогична на българската е практиката в **другите източноевропейски държави**. Ето примери, които доказват това.

Съгласно чл. 20 от Закона за колективното преговаряне в Чехия не се допускат стачки в службите за здравеопазване; службите за социални грижи; в управлението на ядрени инсталации, в дейности с използване на ядрени материали, нефтопроводи и газопроводи; в прокуратурата, съда, въоръжените сили, авиодиспечерските служби; в противопожарната охрана и спасителните

служби, както и в телекомуникациите; в дейностите, свързани с борба с бедствия и спешни нужди (чл. 20, т. „9“-“к“).

По силата на чл. 19 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове в Полша стачките са забранени в дейности, свързани с опазването на живота и здравето на хората и сигурността на държавата; в системата на Министерството на отбраната, полицията и въоръжените сили, извън системата на Министерството на отбраната; в затворното дело, граничните служби и противопожарната охрана. Няма право на стачка работещите в органите на държавната власт, в държавната администрация, в местното самоуправление и прокуратурата.

Член 3, ал. 2 от Закона за стачките в Унгария забранява стачките в системата на правораздаването; въоръжените сили и полицията; в дейностите, чието прекъсване може да доведе до застрашаване на живота или да създаде опасности за околната среда.

Международната практика, изразена в редица решения на Експертната комисия по приложението на конвенциите и препоръките на МОТ и Комитета за синдикална свобода при МОТ **е постоянна относно допустимостта на забрани в:**

- **дейности, свързани с непосредственото осъществяване на държавната власт, изпълняващи общонационални задачи или осигуряващи сигурността на държавите.** Международните контролни органи изрично посочват като такива дейности работата в полицията, съдебната система, противопожарната охрана, армията;

- **т.нар. „съществени дейности“**, т.е. дейности, които служат на общите интереси и чието прекъсване може да доведе до опасност за живота, физическата сигурност и здравето на хората. Изрично са посочени като такива дейности здравеопазването; водоснабдяването и електроснабдяването; въздухоплаването; телекомуникациите; комуналното стопанство и др.

Международните контролни органи изискват националните законодателства да гарантират други ефективни средства за защита на интересите на работещите в тези дейности. Българското законодателство съдържа такива средства:

- средства за доброволно уреждане на колективните трудови спорове - преговори; посредничество; арбитраж; средства за обществено въздействие; символична стачка;

- презумпция за законност на стачките до доказване на противното по съдебен ред.

На основание гореизложеното могат да се направят следните единствено правилни изводи:

1. Член 50, изр. 2 от конституцията позволява със закон да се уреждат случаи на недопустимост на стачка като крайно средство за уреждане на колективни трудови спорове на определени категории работници и служители.

2. Разпоредбите на т. 4 и т. 6 на чл. 16 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове не противоречат, а привеждат в действие разпоредбата на чл. 50 от конституцията. Те са в пълно съответствие с:

- разпоредбите на чл. 8, 11 и 12 от Международния пакт за икономически, социални и културни права и чл. 6 и чл. 31 от Европейската социална харта;

- разпоредбите на чл. 57, ал. 2 във връзка с чл. 41(, ал. 1, чл. 52, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 1 от конституцията;

- решенията на Експертната комисия по прилагане на конвенциите и препоръките и на Комитета за синдикална свобода на Международната организация на труда.

Посочените разпоредби са сходни със законодателната уредба и съдебната практика както в развитите съвременни държави с пазарна икономика, така и с тези на източноевропейските държави.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното следва да се приеме, че искането на президента на Република България за задължително тълкуване на чл. 50 от конституцията във връзка с възможността чрез закон отделни категории работници и служители да бъдат лишени от право на стачка, както и за установяване противоконституционността на т. 4 и т. 6 на чл. 16 от Закона за уреждане на

колективните трудови спорове, е **неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло.**

Това се налага и от обстоятелството, че Законът за уреждане на колективните трудови спорове през шестгодишния период на неговото прилагане в условията на извършващите се у нас демократични промени, не засегна и не засяга основните права и свободи на гражданите, провъзгласени от Конституцията на Република България.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



ДД/