

СТ А Н О В И Щ Е  
на Народното събрание  
по конституционно дело N 15/1996 г.

Президентът на Републиката на 20.VII.1996 г. е отправил **две искания** до Конституционния съд:

1. На основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията - за задължително тълкуване на чл. 50 от Основния закон "във връзка с възможността определени категории работници и служители да бъдат лишени от правото на стачка";

2. На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да установи "противоречат ли на чл. 50 от Конституцията т. 4 и т. 6 от чл. 16 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове".

I.

Конституционният съд с определение от 30.VII.1996 г. е допуснал за разглеждане по същество и двете искания.

Допускането на **първото искане** - за задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията е безспорно и намира своето основание в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

**Второто искане** обаче не намира опора в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. То е питане до Конституционния съд относно една конституционна разпоредба и разпоредби на един действащ закон. По него се очаква мнение, или отговор, от Конституционния съд. Но правото на сезиране на Конституционния съд е предоставено на държавните органи по чл. 150, ал. 1 от Конституцията не за да търсят от Конституционния съд отговори на въпроси, по които те изпитват съмнение, а за да искат неговите **решения** и упражняването на неговата **власт** в изчерпателно изброените случаи в чл. 149, ал. 1 от Основния закон. Конституционният съд е **висш държавен властнически орган**, а не експертен съвет, който дава заключения и отговаря на зададени му въпроси, пък били те и от Президента на Републиката, или от

който и да е друг орган от субектите на правото на сезиране по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Обратното би превърнало Конституционния съд в "консултантски", "съветнически" орган за мотивирани правни заключения, което принизява неговата роля в сравнение с високото място, което му отрежда Конституцията в Глава осма. Ето защо, това второ искане на Президента на Републиката е **неконституциосъобразно** и поради това недопустимо в **двойко** отношение. От една страна, Президентът на Републиката няма право да се обръща към Конституционния съд с каквито и да е въпроси, а само по въпроси, по които Конституционният съд има властта (правото и задължението) да се произнесе и реши, от друга страна, Конституционният съд не би следвало да приема за разглеждане въпроси, които не са в рамките на неговите властнически правомощия, а го свеждат до експертен орган. Поради тези съображения това второ искане в името на уважението и самоуважението на Конституционния съд би следвало да не бъде допускано за разглеждане по същество.

## II.

**Първото искане е за задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията.**

Чл. 50 Конст. съдържа две конституционни правила (норми).

**Едното е в изр. 1 и установява основното (конституционно) право на работниците и служителите на стачка за защита на техните колективни икономически и социални интереси.** Конституцията от 12.VII.1991 г. "завари" това право вече признато от текущото законодателство (чл. 11-19 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове, обн. ДВ, бр. 21 от 1991 г.) Но признанието му от Конституцията не е негово повторение. Въздигането му в основно право промени неговото "правно качество" като издигна юридическия му ранг, правен и морален престиж и ценностно съдържание, направи от него пряко упражнявано конституционно право (арг. чл. 5, ал. 2 Конст.) и неотменимо основно право (арг. чл. 57, ал. 1 Конст.).

Това право е предоставено на работниците и служителите, т.е. на лицата, които работят по трудови правоотношения. То е силово средство за натиск и борба на

работниците и служителите за налагане на работодателите и на компетентните държавни органи на исканията за удовлетворяване на определени колективни икономически и социални интереси.

Но правото на стачка е едно сложно по съдържание и възможности, динамично по проявление и упражняване субективно публично право. Лапидарната формула на чл. 50, изр. 1 Конст. не е достатъчна, за да изчерпи и завърши неговата правна уредба. Затова Конституцията делегира уредбата на условията и реда за неговото осъществяване на текущия закон. Това е **второто правило** на тълкуваната конституционна разпоредба. То се съдържа в чл. 50, изр. 2 Конст.

Правните въпроси, които то поставя, са няколко:

1. "Уредбата чрез закон" означава уредба чрез нормативен акт на Народното събрание, приет по конституционната процедура за приемане на законите, а не чрез друг акт на Народното събрание или чрез подзаконов нормативен акт. Този висок ранг на нормативния акт е обусловен от важността на регулираните обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. "Законът" по чл. 50 Конст. е несъмнено действащия Закон за уреждане на колективните трудови спорове (съкр. ЗУКТС), или всеки друг закон, който в бъдеще би уреждал правото на стачка.

2. Вторият основен въпрос, който поставя чл. 50, изр. 2 Конст. се отнася до "реда и условията за осъществяването на правото на стачка". Това е въпрос за **обема на делегацията**, която Конституцията дава на Народното събрание за законова уредба. Тя се отнася до осъществяването на правото на стачка, т.е. до неговото използване.

3. "**Условията**" за осъществяване на правото на стачка са предпоставките, при наличието на които то се използва, а "**редът**" - правните действия и последователността на тяхното осъществяване при упражняването на правото на стачка. Като допуска уреждането със закон на тези въпроси Конституцията допуска въвеждането на модалитети при упражняването на правото на стачка. А тези модалитети биха

могли да включват и определени ограничения под формата на определени изисквания при осъществяването на правото на стачка.

4. Това разбиране за делегацията по чл. 50, изр. 2 Конст. може да се подкрепи със съображения, черпени от самата Конституция по пътя на нейното систематично тълкуване. В това отношение заслужават внимание две нейни разпоредби.

а) Съгласно чл. 116, ал. 2 Конст. със закон се уреждат **условията**, при които държавните служители **упражняват** правото си на стачка. Тук "условията" за упражняване на правото на стачка включват самата допустимост на правото на стачка за някои категории държавни служители, или което е все едно - ограничаване на правото на стачка за тях (вж. по-долу относно второто искане на Президента на Републиката). Това становище се споделя и от искателя на тълкуването, когато дословно заявява: "... вън от съмнение е обстоятелството, че естеството на работата и обществените интереси налагат в някои сфери и отрасли да бъдат предвидени допълнителни ограничения при осъществяване на правото на стачка" (с. 2);

б) **Другата разпоредба има общ характер.** Това е чл. 57, ал. 2 Конст. и се отнася до всички основни права на гражданите. Съгласно тази разпоредба не се допуска **упражняване** на основните права на гражданите, "ако то **накърнява** права или законни интереси на други". Следователно, няма абсолютно неограничени и безпределни права. Границите на всяко право, включително и на всяко конституционно право, даже и когато Конституцията изрично не предвижда това, са там, където започва упражняването му, което **накърнява** "правата или законните интереси на други". "Правата или законните интереси на други" могат да бъдат както права на други лица (физически или юридически), така и права на общности, на обществото, на публичния ред. Тези ограничения са разбираеми и наложени от характера на човешката общност, в средата, на която се упражняват правата на гражданите, включително и техните основни права. Тази преценка е деликатна и тя трябва да се върши със закон. Целият въпрос и големият въпрос е за границите, разума, мярката и степента на тези ограничения. Те не трябва

в никакъв случай да водят до обезсмисляне на самото основно право чрез множество и съществени ограничения, които законът би въвел при неговото упражняване чрез условия и при ред за осъществяването му. Това е въпрос на демократичност и правовост на законодателните разрешения и на мяра за свободата на гражданите.

5. Този подход и дух на законовата уредба на правото на стачка отговаря на **съвременните международни изисквания**.

Единственият универсален международен акт, в който е изрично уредено правото на стачка е чл. 8, б. "d" от Международния пакт за икономически, социални и културни права на ООН от 1966 г. Чл. 8, б. "d" от този пакт гласи: "Държавите-страни по пакта... се задължават да осигурят... правото на стачка, съгласно законите на всяка страна". Международният пакт за икономически, социални и културни права е ратифициран от България (през 1970 г.), влязъл е в сила за България (през 1976 г.), обнародван е в "Държавен вестник" (бр. 43 от 1976 г.) и поради това е част от вътрешното право на страната (арг. чл. 5, ал. 4 Конст.).

В заключение от чл. 50 Конст. може да се изведе идеята за конституционната допустимост на въвеждането по изключение в закон на някои ограничения при упражняване на правото на стачка на строго определени категории работници и служители.

### III.

Що се отнася до **второто искане** на Президента на Републиката, по-горе бяха изложени съображения за **неговата допустимост**. Прави впечатление, че Конституционният съд като го е допуснал, го е **преформулирал** в "искане за обявяване на противоконституционността на т. 4 и т. 6 на чл. 16 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ДВ, бр. 21 от 1990 г., изм. бр. 27 от 1991 г. - вж. абз. 2 от диспозитива на Определението на Конституционния съд по к.д. N 15 от 30.VII.1996 г.).

Щом като Конституционният съд "изправително е изтълкувал" по този начин искането на Президента на Републиката и го е приел за разглеждане по същество, ето и нашето становище по него.

1. Като се приема, че законовата уредба на осъществяването на правото на стачка включва законова делегация и за установяване на ограничения при неговото упражняване от строго определени категории работници и служители следва, че въвеждането на такива ограничения е въпрос на законодателна целесъобразност. Във всеки случай подобни изключения трябва да бъдат малко на брой, да държат сметка за правото на стачка като основно право на работниците и служителите, да отговарят на духа на чл. 57, ал. 2 Конст. и да не допускат осуетяване на неговото упражняване от всички работници и служители.

2. Ако се възприеме разбирането, че никакви ограничения на правото на стачка не могат да бъдат въведени в закона, който урежда условията и реда за неговото осъществяване, неоправдано е въпросът да се поставя само с оглед на ограниченията по т. 4 и т. 6 на чл. 16 ЗУКТС, а би трябвало да се включи и отпадането на ограничението по т. 3 на чл. 16 ЗУКТС, когато не е обявено извънредно положение със закон, както изисква чл. 57, ал. 3 Конст. Защото и забраната по чл. 16, т. 3 ЗУКТС представлява определяне на реда и условията, при които не може да се упражнява правото на стачка. Тогава и това ограничение би следвало да отпадне? Този аргумент "per absurdum" ни навежда на мисълта, че висши обществени интереси и ценности могат да оправдаят ограничаването по изключение на правото на стачка в строго определени случаи.

3. Категориите работници и служители, за които е ограничено правото на стачка в т. 4 и т. 6 на чл. 16 ЗУКТС се разделят на две групи.

**Едната група** включва работници и служители, заети в сфери и отрасли, чиято дейност е свързана с обслужването (а значи и с интересите) на широки слоеве от народа и на целия народ, а и на националното стопанство: електростопанство, съобщения и здравеопазване. Това са особено важни по своето общонационално предназначение производства и дейности. Производствената, стопанската, лечебната и др. дейност на тези сфери и отрасли е насъщна общонационална

90

потребност. Тяхното прекъсване от стачки уврежда важни обществени интереси.

**Другата група** са определени категории държавни служители. От постоянната и непрекъсвана дейност на държавните органи, в които са заети, зависи сигурността и обществения ред в страната, запазването на устоите на държавността, върху които се крепи самата Конституция. Нейното укрепване е едно от основните предназначения на самата Конституция. Редовната и нормална дейност на тези органи осигурява конституционносъобразното функциониране на обществото. Провеждането на стачки в тези органи подкопава държавността, обществения ред и сигурност на гражданите. Интересни съображения по тези въпроси могат да се почерпят и от международната практика.

4. Има международни контролни органи, които десетилетия наред упражняват международен контрол за осъществяването на правото на стачка. Това са органи на Международната организация на труда (съкр. МОТ): Комитета за синдикална свобода (създаден през 1951 г.) и Експертната комисия за приложението на конвенциите и препоръките на МОТ (създадена през 1926 г.). Според тяхната трайна практика ограничаването на правото на стачка е допустимо по изключение за определени категории от тях, заети в две групи от дейности.

**Първата** обхваща държавната служба и държавните служители. Но това не са всички държавни служители, а само онези от тях "които упражняват властнически функции от името на държавата". Като пример за такива групи държавни служители се сочат: армията, полицията, органите на сигурността и реда, органите на съдебната власт и др.под.

**Втората група** са някои категории работници и служители, които са заети в така наречените "съществени (необходими, особено важни) дейности (services essentiels, essential services). Това са дейности, чието преустановяване поради стачка "създава очевидна и непосредствена опасност за живота, сигурността и здравето на цялото или на част от населението". Според константната практика на Комитета за синдикална свобода и на Експертната комисия за такива дейности могат да се приемат: здравеопазването, заетостта,

електростопанството, снабдяването, телефонните служби, контрола върху въздушния трафик и др. Съображенията в тази част на взети от: Liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, 4 ème éd., BIT, Genève, 1996, p. 117-121; Liberté syndicale et négociation collective, BIT, Genève, 1994, p. 63-81).

5. След приемането на ЗУКТС през 1990 г. Експертната комисия по приложението на конвенциите и препоръките на МОТ не е формулирала критични бележки (преки запитвания или забележки) по чл. 16 ЗУКТС. Информация за това може да се почерпи от ежегодните доклади, които се публикуват в МОТ, Женева под надслов: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Pdrт 4A), ILD, Geneva: 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

В заключение ограниченията на правото на стачка по чл. 16, т. 4 и 6 ЗУКТС са въпрос на текуща законодателна уредба по чл. 50, изр. 2 Конст. По тях могат да се водят спорове дали са, или не са в рамките на законодателната целесъобразност. Но от гледна точка на чл. 50, изр. 2 Конст. не би могла да се оценява тяхната конституционосъобразност. От друга страна, половинвековната практика на специализираните международни контролни органи по тези въпроси допуска ограничения в упражняването на правото на стачка в националните законодателства в строго ограничени случаи. Ограниченията в чл. 16, т. 4 и 6 ЗУКТС са в рамките на международните стандарти и практика.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:

/акад. Бл. Сендов/