



122

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 5 октомври 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове:	Емилия Друмева	Георги Петканов
	Владислав Славов	Ванюшка Ангушева
	Димитър Токушев	Цанка Цанкова
	Благовест Пунев	Стефка Стоева
	Пламен Киров	Румен Ненков
	Красен Стойчев	

при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 5 октомври 2010 г. конституционно дело № 13/2010 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 2 юни 2010 г. по искане на петдесет и двама народни представители от 41-то Народно събрание, на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията във връзка с чл.150, ал.1 от Конституцията, за установяване противоконституционността на чл.1, ал.3; чл.2, ал.2, т.2; чл.4, ал.3; чл.5, ал.3; чл.10, ал.2; чл.12; чл.15, ал.2; чл.17; чл.18; чл.24, ал.2; чл.27, ал.1; чл.27, ал.4, изр. второ; чл.29; чл.24-29; чл.30; чл.34; чл.34, ал.5;

123

чл.34, ал.6; чл.35, ал.1, т.2; чл.35, ал.4; § 2; § 3; § 7; § 9, ал.1, изр. второ и ал.2; § 10 и § 11 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.).

Според народните представители този закон създава сериозни проблеми за българското висше образование, на българската наука и развитието на научните кадри. По-конкретно, като се върви по структурата на искането им, те посочват следното.

Народните представители считат, че чл.34, ал.5 и чл.35, ал.4 ЗРАСРБ, които изключват съдебния контрол върху актовете на Арбитражния съвет към Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) лишават гражданите от правото им на конституционна защита и нарушават принципа за упражняване съдебен контрол върху административните актове и влизат в противоречие с чл.4, ал.1; чл.56; чл.117; чл.120, ал.2 и чл.125 от Конституцията. На следващо място, чл.35, ал.1, т.2 ЗРАСРБ противоречи на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията), защото се отклонява от основното за нашето право положение, че отговорността е винаги лична и допуска да се носи отговорност за чуждо виновно поведение. Разпоредбите на чл.30 и чл.34 ЗРАСРБ влизат в противоречие с чл.53, ал.6 от Конституцията, тъй като контролът, който ще осъществява министърът на образованието, младежта и науката се основава на подзаконов нормативен акт и по този начин законодателят делегира свои правомощия на изпълнителната власт. Според народните представители чл.5, ал.3 ЗРАСРБ, който предоставя правото на висшите училища и на научните организации да признават придобити в чужбина научни степени, нарушават принципа на правовата държава и конституционното изискване държавата да осъществява контрол върху висшите училища, както и на европейското законодателство. Чл.34, ал.6 ЗРАСРБ, който допуска да се определят такси с правилник, а не със закон противоречи на чл.60, ал.1 от Конституцията. В § 11 ЗРАСРБ липсата на правила относно начина на изготвяне на Национална листа на

124

членовете на журита и арбитри от НАОА застрашава академичната автономия, провъзгласена в чл.53, ал.4 от Конституцията. По мнението на народните представители чл.15, ал.2 ЗРАСРБ, който изисква академична длъжност да се заема при условията на основен трудов договор ограничава правото на труд (чл.48 от Конституцията). Освен това според тях има вътрешни противоречия между чл.15, ал.2 и чл.17; чл.18, ал.3; чл.24, ал. 2 и чл.29 ЗРАСРБ, което е недопустимо в правова държава. Народните представители посочват също така, че Народното събрание няма право да делегира свои законодателни правомощия на други органи и затова чл.1, ал.3; чл.4, ал.3; § 2; § 9, ал.2, изр. първо и ал.2; § 10 ЗРАСРБ трябва да бъдат обявени за противоконституционни. Според тях отношенията, за които Законът за развитието на академичния състав в Република България предвижда приемане на подзаконов акт всъщност са основни обществени отношения и следователно е необходимо да се уредят в закона. Неточна е и формулировката на текста на чл.27, ал.4, изр.2 ЗРАСРБ, който определя неправилно начален момент, от който започва да тече срок и така допуска неопределеност в отношенията, а това противоречи на принципа на правовата държава. Народните представители твърдят, че и в чл.10, ал.2 и чл.27, ал.1 ЗРАСРБ изискването материали по процедурите за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност да се публикуват на английски език създава условия за неравнопоставеност. Те твърдят, че с чл.18, ал.2 ЗРАСРБ се допуска предимство при заемането на академична длъжност „главен асистент” в някои висши училища, който дава възможност в техните правилници да дерогират изискването на чл.18, ал.1 ЗРАСРБ, според който тези лица задължително трябва да са придобили научната степен „доктор”. Според народните представители чл.24; чл.25; чл.26; чл.27; чл.28 и чл.29 ЗРАСРБ, в които се съдържат правила относно заемането на академичните длъжности „доцент” и „професор”, са противоконституционни, защото допускат академичната длъжност „професор” да се заеме без лицето да е извървяло нормалния път на научно

развитие и така водят до неравнопоставеност (чл.6 от Конституцията). Противоконституционни са, както се твърди в искането и чл.12 и чл.2, ал.2, т.3 ЗРАСРБ, които само формално уреждат научната степен „доктор на науките” и я оставят без никакво съдържание. Тези текстове влизат в противоречие с принципа на правовата държава (чл.4 от Конституцията) и с изискването за еднакъв подход на закона към правата на гражданите (чл.6 от Конституцията). Според народните представители § 3 ЗРАСРБ превръща самостоятелните колежи в подчинени филиали на висшите училища и води до конфликт на интереси, което не е в синхрон с чл.53 от Конституцията. В искането се твърди, че и § 7 ЗРАСРБ, който се занимава със заварените случаи и заменя придобитите по отменения Закон за научните степени и научните звания научни звания с академични длъжности, че е противоконституционен, защото извършва промяната без да държи сметка за правната сигурност и така влиза в противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията.

С определение от 15 юни 2010 г. Конституционният съд е допуснал искането на народните представители от 41-то Народно събрание за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на образованието, младежта и науката, Българската академия на науките, СУ „Св.Климент Охридски”, Университета за национално и световно стопанство, Техническият университет-София, Медицинският университет-София, ВТУ „Св.св. Кирил и Методий”, ПУ „Паисий Хилендарски”, Съвета на ректорите на висшите училища, Съюза на учените в България, Движение „За европейско развитие на РБългария”. Впоследствие с определение от 2 юли 2010 г. като заинтересовани страни са конституирани и Комисията за защита от дискриминация и омбудсманът на Република България.

В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото са представили Министерският съвет, министърът на

образованието, младежта и науката, Медицинският университет-София, Варненският свободен университет „Черноризец Храбър“, Техническият университет-София, Съюзът на учените в България, Българската академия на науките, Юридическият факултет на УНСС, СУ „Св.Климент Охридски“ ПУ „Паисий Хилендарски“, Движение „За европейско развитие на РБългария“, Комисията за защита от дискриминация и омбудсманът на Република България.

Министерският съвет и министърът на образованието, младежта и науката считат, че искането на народните представители от 41-то Народно събрание е изцяло неоснователно. Според тях Законът за развитието на академичния състав в Република България изцяло следва разпоредбите на Конституцията и представят подробни доводи в становищата си в полза на своята теза. Техническият университет-София също счита, че искането е неоснователно и представя аргументи за това. Становищата, които са представили останалите заинтересовани страни, подкрепят изцяло или частично искането на народните представители от 41-то Народно събрание и представят своите аргументи.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Народните представители подчертават в искането си до Конституционния съд, че е недопустимо Народното събрание да делегира на други държавни органи свои правомощия. Атакуват се по-специално чл. 1, ал.3; чл.4, ал.3; § 2; § 9, ал.2 и § 10 ЗРАСРБ. Според § 9, ал.2 ЗРАСРБ Министерският съвет трябва да приеме правилник за прилагане на закона, в който да се уредят единните държавни изисквания за придобиване на научни степени и за заемане на научни длъжности. Министерският съвет е органът, който трябва да приеме правилника за дейността на Арбитражния

124

съвет към НАОА. Според народните представители и други текстове на Законът за развитието на академичния състав в Република България, с които се предоставя на висшите училища и научните организации правото в своите правилници да уредят различни аспекти на придобиването на научни степени и на заемането на научни длъжности: конкретните условия и ред за придобиването на научни степени и за заемането на научни длъжности (чл.1, ал.3 ЗРАСРБ); признаването на придобити в чужбина научни степени (чл.5, ал.3 ЗРАСРБ), също са противоконституционни. Народните представители атакуват и текстове на Закона за развитието на академичния състав в Република България, които предоставят на висшите училища и научните организации в своите правилници да предвидят правила във връзка с придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, които се различават от предписаното в съответни законови текстове (чл.18, ал.2; § 2 ЗРАСРБ).

Според Конституционния съд въпросът дали законодателят може свободно да преценява, кога даден въпрос да бъде уреден със закон или пък с подзаконов акт на изпълнителната власт, трябва да се реши с оглед принципа за разделението на властите (чл.8 от Конституцията) и принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията). В редица случаи Конституцията посочва, че дадена материя се урежда със закон, напр. установяване на данъци и определяне на техния размер (чл.84, т.3 от Конституцията), приемането на държавния бюджет (чл.84, т.2 от Конституцията). В такъв случай Народното събрание е длъжно да регулира съответните обществени отношения и не може да делегира на други държавни органи, вкл. изпълнителната власт свои, установени в Конституцията правомощия (Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2 от 1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4 от 1998 г.; Решение № 10 от 2003 г. по к.д. № 12 от 2003 г.; Решение № 4 от 2010 г. по к.д. № 1 от 2010 г.). По този начин, като изрично „резервира” материя, чиято правна уредба трябва да стане само със закон, Конституцията запълва с конкретно съдържание

128

възприетата от самата нея формула за разделение и баланс на властите и за ролята на закона в правовата държава. Когато в Конституцията липсва изрично посочване, че съответната материя трябва да се уреди със закон, Народното събрание също не е свободно по свое усмотрение да преценява, дали съответните обществени отношения трябва да се уредят със закон и какви да бъдат рамките на регламентацията. Когато прави такава преценка парламентът ще трябва да се съобразява отново със същите два основни принципа на Конституцията – принципът за разделението на властите (чл.8 от Конституцията) и принципът за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията).

Доколкото Конституцията обявява, че Народното събрание осъществява законодателната власт (чл.62, ал.1 от Конституцията), очевидно само то разполага с правомощието да приема закони. Парламентът не може да се отказва от това си правомощие и да възлага уредбата на съответна материя на изпълнителната власт. Прехвърлянето на законодателна власт на друг орган би означавало нарушаването на балансите и равновесието между властите. По този начин принципът за разделението на властите не само не допуска волята на законодателния орган да бъде променяна и подменяна (Решение № 12 от 1995 г, по к.д. № 15 от 1995 г), но и не допуска възможността той да се отказва сам от свои правомощия и да възлага тяхната уредба на друг орган. Прехвърляне на правомощия от един конституционно установен държавен орган на друг би била оправдана единствено дотолкова, доколкото би имало своето основание в Конституцията, защото само тя е в състояние да определи конкретните параметри на балансите във властта. Доколкото нашата Конституцията не съдържа подобни правила, изводът е, че тя отхвърля делегираното законодателство и правото на конституционно установените държавни органи сами да се отказват от предоставената им компетентност.

От друга страна, когато се преценява дали да се уреди дадена материя и какви да бъдат границите на уредбата, трябва да се държи

сметка, че в правовата държава щом дадена материя изисква, предвид своето естество, да бъде уредена със закон, тя трябва да бъде уредена със закон и следователно от Народното събрание, а материята, която не се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов акт. Необходимо е законът да зададе параметрите на обществените отношения, до които той се отнася и свързаните с тях правни институти, както и да очертае тяхното основно съдържание, а не да делегира, да прехвърля установяването на тяхната уредбата на изпълнителната власт.

На следващо място, отново с оглед преценката за разпределението на правната компетентност да се издава нормативен акт, самата Конституция не допуска подзаконовите актове да дават първична правна уредба. Обратно, те имат вторичен характер, в смисъл че се издават въз основа и в изпълнение на закона (чл.114 от Конституцията), т.е. две кумулативни изисквания, които категорично определят техния характер. Самата природа на подзаконовия акт следователно предполага наличието на съответни правила в закона, а не създаване тепърва на тези правила от подзаконовия акт. Законът е общ нормативен акт с най-висок ранг в йерархията на нормативните актове, тъй като той урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите (чл.3 от Закона за нормативните актове). Оттук изводът, че правната уредба, която се съдържа в закона трябва да бъде пълна и не би могло той да има, както се посочва в мотивите на Законопроекта за развитието на академичния състав в Република България, „рамков характер”. На същото основание не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или пък когато трябва да се реши даден въпрос, основанието за решаването му да се търси в подзаконовия акт, а позоваването на закона да е без значение.

130

Народното събрание е длъжно да осъществява законодателната власт и затова не може да делегира на други държавни органи правомощия да уреждат по същество въпросите, които се отнасят до закона, нито пък да избягва пълното уреждане на отношенията, прехвърляйки уредбата им на подзаконов акт. Недопустимо е сам законът да предписва в подзаконов акт, да се съдържат правила, които не да го развиват и допълват, не да дават насоки за изясняване на неговите текстове, а да оторизира приемането на правила, за които в закона няма правна уредба. Това е опасно защото създава условия за нестабилност на правната уредба, правилата да се променят по съображения от конюнктурен характер, извън политическия дебат, който се развива в Народното събрание.

Когато законодателят предоставя на друг орган да формулира единните държавни изисквания за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности или пък условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности (§ 9, ал.2, изр. второ ЗРАСРБ), той не действа в съответствие с установените в правовата държава правила за разпределение на материята при правното регулиране. Задача на закона е да посочи какво представляват единните държавни изисквания, докде те се разпростират и как те се съотнасят с предоставената на висшите училища академична автономия. Още повече тяхната законодателна регламентация е съществен елемент на зададения на конституционно ниво баланс между правото на академична автономия и правото на държавата на контрол върху висшите училища (чл.53, ал.4 и ал.6 от Конституцията). Погрешно е разбирането, че е достатъчно законът да посочи, че ще се издадат единни държавни изисквания и то да се възприема като достатъчно за да се изпълни изискването те да бъдат издадени въз основа и в изпълнение на закона. Напротив, единните държавни изисквания трябва да стъпват на определена уредба, която е дадена в закона и той в общ вид да определи тяхното съдържание.

131

Понятието „държавни изисквания“ е конституционно установено. Конституцията, която го използва в чл.53, ал.5, влага в него широк смисъл: наред с другото тя има предвид на първо място законите. Основният закон има за цел да определи принципните въпроси на държавното управление и да установи базата на нормативното регулиране. Законът има друга цел – не да дава насоки, а да уреди определен кръг обществени отношения. Следователно уредбата не е еднотипна и не бива механично да се копира. Ето защо, когато говори за „единните държавни изисквания“ § 9, ал.2, изречение второ ЗРАСРБ влиза в противоречие с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията). Противоречието се проявява вследствие неспазването на изискването на Конституцията за законодателно уреждане на отношенията, непълноти и неясноти на уредбата, което рефлектира върху преходните и заключителните разпоредби на закона.

Същевременно Конституционният съд приема, в контекста на изложените съображения, че по-голямата част от разпоредбата на § 9, ал.2, изр. второ ЗРАСРБ не влиза в никакво противоречие с Конституцията. Доколкото тя урежда въпроси по прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България като например регламентирането на процедурите по прием и обучение на докторанти по глава втора на закона, нормите за преподавателска натовареност съгласно чл.24, ал.3 ЗРАСРБ. Става въпрос за материя, която правилникът за прилагането му само ще доразвие и ще уточни някои детайли с оглед на последиците на правилата, които се съдържат в закона.

2. Вносителите настояват, че някои от текстовете на Закона за развитието на академичния състав в Република България са противоконституционни, защото предоставят на висшите училища и научните организации правото да уредят някои аспекти на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични

длъжности. Факт е, че този закон разчита твърде много на тях. Правилниците на висшите училища и на научните организации са особени вътрешни актове, които са задължителни за колективите им, като целта им е да организират различни аспекти на тяхната дейност. Самата Конституция насърчава подобен подход доколкото тя признава на висшите училища правото на академична автономия (чл.53, ал.4). Ето защо няма пречка законодателят да даде право на висшите училища и на научните организации да въвеждат в своите вътрешни правилници по-строги изисквания доколкото той е предвидил това, или пък някакви други специфични изисквания по отношение на вътрешната си организация и дейност.

Текстовете на чл.1, ал.3 и чл.4, ал.3 ЗРАСРБ обаче са противоконституционни, тъй като е недопустимо атакуваният закон да предоставя на висшите училища и научните организации правото с вътрешни правилници да уреждат основни елементи на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности. По същество това е законодателна делегация, която е недопустима по действащия основен закон. Правилниците на висшите училища и на научните организации са особени вътрешни актове, които са задължителни за колективите им, като целта им е да организират различни аспекти на тяхната учебна и научна дейност. Самата Конституция насърчава подобен подход доколкото тя признава на висшите училища правото на академична автономия (чл.53, ал.4). Няма пречка законодателят да даде право на висшите училища и на научните организации да въвеждат в своите вътрешни правилници допълнителни изисквания след като той е създал първична правна уредба съдържаща се в закона. На основата на законовите норми могат да бъдат създавани други специфични изисквания по отношение на вътрешната организация и дейността на съответните образователни и научни институции. Но преди да възложи на висшите училища и научните организации да създават

такива правила в своите правилници относно условията за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, законът предвид предмета на материята, а именно да се определят условията за придобиване на права от академичния състав, трябва да установи фундаментът на правната уредба, върху който да се „надградят“ вътрешните правилници като се отчетат спецификата на научната област или научното направление, в което те развиват своята дейност. От тази гледна точка общата делегация на чл.1, ал.3 ЗРАСРБ е конституционно недопустима. Като отказва да определи условия за придобиване на права и предоставя уредбата им да бъде предмет на вътрешни правилници, законодателят абдикира от задължението да уреди основни обществени отношения със закон и поставя под съмнение собственото си предназначение и функция в рамките на нормативното регулиране. На практика Народното събрание отказва да законодателства, дезинтересира се от основни и важни обществени отношения и прехвърля първичното правно регулиране към висшите училища и научните организации.

От друга страна недопустимо е да се обвързва предоставянето на уредбата относно условията за придобиване на права, особено тези, които трябва да имат стабилна уредба и действие на цялата територия на държавата, на правилниците на висшите училища, с правото на академична автономия, което чл.53, ал.4 от Конституцията им предоставя. Доколкото става дума за правни последици, които важат за всички висши училища и научни организации, очевидно е, че вътрешните правилници не могат да създават такава правна уредба. В тази връзка заслужава да се отбележи, че твърде неясно и объркващо е съдържанието на чл.1, ал.2, т.1 от ЗРАСРБ, който обаче не е предмет на искането на народните представители.

Член 4, ал.3 от ЗРАСРБ предвижда, че условията и реда за провеждане на заседанията на научните журита, които се създават със закона, да бъдат уредени в правилниците на висшите училища и научните организации. При положение, че със своите решения научните журита

установяват права, е необходимо да съществуват единни изисквания относно реда за тяхната дейност. Още повече, че тази дейност е предмет на контрол, при който преценката, дали фактическото съответства на нормативно предписаното трябва да бъде една и съща за еднаквите хипотези, а не да бъде различна в зависимост от това, какви правила съдържа съответния вътрешен правилник.

От изложеното следва, че конституционния принцип на правовата държава не допуска уредбата на материя, която трябва да се създаде със закон, да се възлага за регулиране чрез вътрешни правилници. Ето защо Конституционния съд приема, че чл.1, ал.3 и чл.4, ал.3 от ЗРАСРБ са противоконституционни. Съдът констатира, че Законът за развитието на академичния състав в Република България използва твърде непоследователно понятието „условия и ред” и не влага в него определено единно съдържание, поради което ще се усложни тълкуването на неговите разпоредби, съдържащи това понятие.

Конституционно нетърпимо е Народното събрание да прехвърля отговорността за развитието на академичния състав в Република България върху висшите училища и научните организации едновременно демонстрирайки неразбиране за съдържанието и изискванията на принципа на академичната автономия и скривайки се зад него като се отказва от упражняване на основната си конституционна функция – законодателната.

Народните представители искат да се обяви за противоконституционен и § 2 ЗРАСРБ. Той допуска в правилниците на висшите училища и научните организации да се предвиди по-голям нечетен брой на членовете на научното жури при запазване на законоустановените съотношения. Според закона това важи в еднаква степен както за научно жури, което се произнася във връзка със заемането на академична длъжност, така и за научно жури, пред което се защитава дисертационен труд, макар че правното им положение не е еднакво в двата случая. Смисълът на § 2 ЗРАСРБ се свежда до допускането на изключение

135

от правилото. Така след като Законът за развитието на академичния състав в Република България определя условията за придобиване на научно-образователната степен „доктор”, вкл. броя на членовете на научното жури, той допуска висшите училища и научните организации да обвържат възникването на идентични права с по-тежки условия. Защото според законодателя кандидатът ще придобие едни и същи права, доколкото по терминологията на чл.5, ал.2 ЗРАСРБ научните степени „важат на територията на цялата страна”, стига съставът на научното жури, което взема решение да е над фиксираните изискванията. Очевидно в случая регламентацията е от такъв характер, че броят на членовете на органа, който прави волеизявление е без значение в юридически план. По този начин отпада и въпросът, дали определянето на броя на членовете на колективен орган, който е овластен от закона да създава права, е проблем единствено на законодателна уредба.

Искането има за предмет и установяването на противоконституционността на чл. 24, ал.3 и чл.29, ал.1, изр.2 ЗРАСРБ. Двата текста изглеждат еднотипни, но всъщност са доста различни с оглед своя предмет. Според първия текст в правилника на висшите училища и на научните организации се предвиждат правила относно преподавателската и изследователската натовареност на академичния състав и по такъв начин въвежда условия за откриване на конкурс. Според втория в правилника на висшите училища и на научните организации могат да се предвидят свои собствени задължителни условия за заемане на академичната длъжност „професор”, т.е. условия за заемане на длъжност. Според Конституционния съд и двата случая засягат вътрешно-организационни въпроси на висшите училища и научните организации Решението, което възприема атакуваният закон е в духа на академичната автономия и следователно съобразено с чл.53, ал.4 от Конституцията. Необходимо е обаче да се отбележи, че академичната автономия не може да бъде основание за освобождаване от конституционни принципи и норми. Допълнителните или специфични

136
изисквания, които висшите училища и научните организации ще могат да предвидят в своите правилници ще трябва да държат сметка за условията посочени в закона, както и да бъдат съобразени с чл.6 и други от Конституцията.

Колкото до § 10 ЗРАСРБ той установява срок за приемане на правилниците на висшите училища и научните организации и определя органа, който да ги приеме. Очевидно текстът не държи сметка, че правилниците за дейността на висшите училища се приемат от Общото им събрание. По този начин се нарушават конкретни аспекти на академичната автономия, с която според чл.53, ал.4 от Конституцията се ползват висшите училища, от една страна и в противоречие на чл.4, ал.1 от Конституцията се създава взаимоизключващи се правила, от друга.

3. Народните представители твърдят, че е противоконституционен и чл.5, ал.3 ЗРАСРБ. Според този текст придобитите в чужбина научни степени се признават от висшите училища или от научните организации в Република България при условия и ред, определени с правилниците им, в съответствие с нормативните актове и международните договори, по които Република България е страна.

Атакуваният текст на закона е формулиран твърде общо и неясно, но неговият акцент е да предостави на висшите училища и на научните организации правото да признават придобиването на научна степен в чужбина. Народните представители настояват в своето искане, признаването на придобити в чужбина научни степени да се извършва от един орган за цялата държава и по еднакви критерии.

Член 5, ал.3 ЗРАСРБ обаче не противоречи на чл.4, ал.1 и чл.53, ал.6 от Конституцията. Законодателят е преценил, че висшите училища и научните организации са достатъчно вещи и могат да се ориентират в материята на признаването на придобити в чужбина научни степени, по-специално акредитацията на чуждите висши училища и научни

137

организации в сферата на научните степени, за акредитацията на съответните докторски програми, приема, процедурите, по които протичат защитите на дисертации и т.н. Същевременно чл.5, ал.3 ЗРАСРБ разпорежда, че тези правила трябва да съответстват на нормативните актове и на международните договори, по които Република България е страна. Законът оставя открит въпросът както за ранга на нормативно регулиране, неговите параметри, както и за съдържанието на съответните нормативни актове, с които ще трябва да се съобразяват правилниците на висшите училища и научните организации. По-конкретно, дали фиксираните в Закона за развитието на академичния състав в Република България и в правилника за неговото прилагане условия и ред за придобиване на научна степен в Република България, както и начина за разрешаване на споровете по тях, трябва да се прилагат съответно и по отношение процедурите за придобиване на научна степен в чужбина, да се елиминира установяването на привилегии или въвеждането на ограничения и др. Изводът, който може да се направи от разпоредбата на чл.5, ал.3 ЗРАСРБ е, че неговото съдържание не дава основание за заключение, че той е противоконституционен. Ако сред нормативните актове, за които говори чл.5, ал.3 ЗРАСРБ, има някой с ранг на закон, той може да бъде предмет на конституционен контрол, стига Конституционният съд да бъде сезиран от компетентните органи по чл.150 от Конституцията.

4. Народните представители искат да се установи и противоконституционността на чл.10, ал.2 и чл.27, ал.1 ЗРАСРБ специално в онази част, в която те предвиждат, че рецензиите, становищата, автореферата на дисертацията и резюмета на трудове трябва да се публикуват както на български, така и на английски език. Според тях изискването да се публикуват тези документи на определен чужд език води до неравнопоставеност и нарушава чл.6 от Конституцията. Някои от

страните, за да мотивират отхвърлянето на искането, посочват че изборът е въпрос на целесъобразност или пък се позовават на чл.36, ал.3 от Конституцията. В този текст Конституцията обявя, че преценката, кога да бъде използван само официалния език принадлежи на законодателя (Решение № 21 от 1996 г. по к.д. № 19 от 1996 г.). В случая той се е възползвал от това свое право. Искането има обаче друг акцент – не става въпрос за възможността законодателят да се възползва от правилото на чл.36, ал.3 от Конституцията, а след като е предпочел определен чужд език не е ли създал привилегия. Подобно разрешение може да се срещне и в други закони, които изискват официални документи да бъдат написани на български и на английски език. Целта на чл.10, ал.1 и чл.27, ал.2 ЗРАСРБ е ясна - да дадат възможност за по-широко интегриране на българските учени в световната научна общност и в европейския и глобален научен дискурс. При това изискването се отнася само до документи на определен етап на процедурите по заемане на академични длъжности и защита на дисертационни трудове, които ще се развиват на български език. Несъмнено, въвеждането на подобно правило ще направи процедурите финансово по-скъпи и ще ангажира повече усилия от страна на лицата, които искат да заемат съответна научна длъжност или да придобият научна степен, членовете на журита, висшите училища и научните организации. Но тези, които владеят английски език несъмнено ще са в по-благоприятна позиция, в сравнение с всички останали. Въпросът обаче е дали са обективно оправдани тези разпоредби с оглед целта на закона? Според Конституционния съд публикуването на материали освен на български, така и на английски език е полезно. Но обществената необходимост не е от такъв характер, че да оправдае неравното третиране в рамките на академичната общност или както предпочита да я нарича закона „академичен състав”. Още повече самият характер на цели научни направления, например хуманитаристиката и голяма част от социални науки, въобще науките от различни направления, които се занимават с

националната идентичност, култура и икономика, прави подобно ограничение в избора за комуникация в една или друга степен неприемливо за тях. Освен това в различните научни направления има установени традиции за езикова комуникация, на които се държи и не е работа на закона да се намесва в избора на езика, на който тя да се осъществява. От друга страна целта на закона може да се постигне и без да се нарушава конституционното изискване на чл.6, ал.2 от Конституцията. Тъй като за науката са характерни свободния и творчески дух на търсене, подобни разпоредби в много по-голяма степен биха се вписвали в особеностите на материята, която регулират, ако те изискваха публикуване на материали, свързани със заемането на академична длъжност или придобиване на научна степен, на някакъв набор от чужди езици.

5. Народните представители искат да се установи и противоконституционността на чл.2, ал.2, т.1 и чл.12 ЗРАСРБ. С първия текст атакуваният закон обявява „доктор на науките” за научна степен и по този начин я включва в своя обхват, а вторият описва условията за придобиването ѝ. Искателите обосновават своята теза с аргумента, че тъй като придобиването на тази научна степен е без значение за заемането на академична длъжност, по този начин законодателят поставя докторите на науките в неравностойно положение, спрямо онези, които са придобили научно-образователната, както я определя чл.2, ал.2, т.1 ЗРАСРБ за разлика от други закони, „доктор”.

В становището си Министерският съвет твърди, че искането има за предмет не противоконституционност на конкретни разпоредби, а противоконституционността на съществуваща празнота в законовата уредба относно научната степен „доктор на науките” по отношение нейното значение за заемането на академична длъжност. Конституционният съд обаче не е компетентен да попълва празноти в закона. Без да го казва изрично Министерският съвет изглежда прави

възражение за недопустимост на искането в тази му част. Чл.25, ал.2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд допуска възможността той да се произнася върху допустимостта на искането във всяка фаза на конституционния процес.

В тази връзка следва да се отбележи, че Конституционният съд е сезиран с искане за установяване на противоконституционност на част от разпоредбите относно правното регулиране на научната степен „доктор на науките”. Става дума за чл.2, ал.2, т.2 ЗРАСРБ и чл.12 ЗРАСРБ с неговите три алинеи, в които законодателят описва условията за придобиване на научната степен „доктор на науките”. Другите елементи на уредбата и по-специално въпросът за процедурата за придобиването ѝ не е предмет на искането. Конституционният съд поддържа, че искането е допустимо. В случая конституционният контрол е насочен върху това да се съобрази, доколко казаното в конкретен текст на закона и начина, по който е извършено, отговаря на разпоредбите и принципите на Конституцията, а не установява конституционността на липсваща, както приема Министерският съвет, правна уредба. Той се занимава със съществуващи текстове на закона, а не с липсващи в него разпоредби и каква би трябвало да бъде регламентацията.

Член 12 ЗРАСРБ определя условията за придобиването на научната степен „доктор на науките”. Народните представители считат, че той е противоконституционен защото този, който, както самата разпоредба предписва, е придобил научна степен в рамките на процедура, която поставя по-високи изисквания към дисертацията като научно съдържание и съответно по-взискателна и критична преценка на качествата ѝ, от научно жури, съставено от повече на брой хабилитирани лица и следователно със завишен критерий за мнозинство, се поставя в по-неблагоприятно положение от лицата, които са придобили научно-образователната степен „доктор”. Така чл.12 ЗРАСРБ демонстрира нееднакъв подход към правата на гражданите.

149

Законът очевидно третира различните научни степени различно. Разликата в третирането обаче не е съответна, а обърната наопаки – онзи, на който му се предявяват по-сериозни и по-тежки изисквания, не придобива никакви права, за разлика от онзи, към когото се предявяват по-леки изисквания, а му се предоставят права. Законът за развитието на академичния състав в Република България, който именно е законът призван да уреди обществените отношения във връзка с придобиването на научни степени, не свързва придобиването на научната степен „доктор на науките” с някаква възможност за определено поведение или пък със защитен от него елемент на правния статус на притежателя ѝ. Като въвежда условия за придобиване на научната степен „доктор на науките”, в същото време атакуваният закон не признава някакъв правен интерес на лицата, които ще я придобият. Тук не става въпрос само за определена правна последица, например за значението на научната степен „доктор на науките” по отношение научното израстване на учените и заемането на академична длъжност. В желанието си да елиминира точно определен правен ефект от придобиване на научна степен „доктор на науките”, атакуваният закон оставя една правна фигура без какъвто и да е правен ефект, в т.ч. той не възпроизвежда основанието за плащане на допълнително възнаграждение към заплатата на лицата с научна степен, което бе предвидено в отменения Закон за научните степени и научните звания. Непонятно е да се поставят изисквания, които както показва Правилникът за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.75 от 24.09.2010 г.) стават все по-високи, в същото време да се приема, че той няма каквито и да са последици и едва ли не е просто форма на лично удовлетворение (тук заслужава да се отбележи, че в Закона се употребява понятието „лични права” с неустановено съдържание). Странно е, че от една страна научната степен „доктор на науките” е безсрочна и важи за територията на цялата страна (чл.5, ал.2 ЗРАСРБ), но въобще не е ясно в какво се изразява то,

142
нито пък какъв е ефектът от регистрацията на дипломата в Министерството на образованието, младежта и науката (чл.14 ЗРАСРБ).

Не може да съществува правен статус без правни последици. Когато закон поставя условия за придобиване на права, в същото време трябва да им признае юридическа релевантност. Подобен подход олицетворява напълно деформирана представа за правното регулиране. Законът за развитието на академичния състав в Република България въвежда изисквания за придобиването на научната степен „доктор на науките“, които ще трябва да се спазват, но в същото време то остават без значение в контекста на отношенията, които попадат в неговия предмет на регулиране. Правовата държава не търпи взаимоизключваща се правна уредба (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.) и по аргумент на по-силното основание, тя не може да приеме в законите да се формулират текстове, с предварително ампутирани в юридически план и неясно предназначение. Съдържанието на закона е подчинено на определени правила и затова той е закон.

Според чл.23 от Конституцията държавата създава условия за свободно развитие на науката. Текстът е общ, но все пак има определен смисъл – всичко, което би следвало да подпомогне развитието на науката, трябва да влезе в действие. Тъкмо с развитието на науката е свързано и придобиването на научната степен „доктор на науките“. Но когато законът не обвързва един признат в науката статус с правни последици, той не работи в полза на изискването на чл.23 от Конституцията.

Член 12 ЗРАСРБ съдържа и други вътрешни противоречия. Ако дисертационният труд отговаря на изискванията по ал.2, няма как той да бъде в стадий на проект, за който говори ал.3 чрез препращането си към чл.7, ал.2 и ал.3 ЗРАСРБ.

Колкото до чл.2, ал.2, т.2 ЗРАСРБ Конституционният съд не намира искането за обявяването му за противоконституционен за основателно. Този текст на закона просто определя, че има две научни степени –

143

„доктор” и „доктор на науките”. Посочените научни степени съществуват отдавна, имат утвърдено значение в научната общност с оглед развитието на науката и образованието и кореспондират на заложеното в чл.23 от Конституцията изискване. През годините в нормативната им регламентация са били правени някои промени, без да се обаче да се е подлагало на съмнение тяхното съществуване и значение в науката. Заварено е и положението степента „доктор” да бъде определяна като образователна и научна (погрешно посочена в Закона като научно-образователна) и така само и единствено степента „доктор на науките” да бъде чисто научна степен. Още повече искането не претендира за обявяването за противоконституционни чл.13 и чл.14 ЗРАСРБ, където се съдържа уредбата на реда за придобиване на научната степен „доктор на науките”. В правовата държава правните фигури трябва да имат ясно съдържание, каквото в закона липсва.

6. Народните представители искат да се установи и противоконституционността на чл.15, ал.2 ЗРАСРБ, който установява изискване академична длъжност да се заема при условията на основен трудов договор. Според тях този текст ограничава конституционното право на труд (чл.48 от Конституцията) и създава неравенство (чл.6 от Конституцията), той като лишава гражданите от възможности, които им предоставя Кодекса на труда.

Според Конституционния съд императивното изискване на закона академична длъжност да се заема при условията на основен договор е замислено като ограничение на права. Съображенията на опонентите на този текст се концентрират именно върху характеристиката на разпоредбата като ограничение на права. Същото признават и онези от заинтересуваните страни, които го подкрепят, но оправдават ограничението на права със съображения за целесъобразност, а именно гарантиране стабилността на трудовите отношения или на качеството на

144

висшето образование. Конституционният съд има стабилна практика по чл.6, ал.2 от Конституцията. Допускането на ограничения или привилегии на основание посочените в този текст признаци е недопустимо. Има сфери на равенство на гражданите пред закона, в които е недопустимо да се ограничават права или да се създават привилегии (Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г.; Решение № 1 от 1993 г. по к.д. №32 от 1992 г.; Решение № 1 от 1997 по к.д. № 27 от 1996 г.; Решение № 10 от 1999 г. по к.д. № 36 от 1998 г.; Решение № 12 от 2001 г. по к.д. № 12 от 2001 г.). Нужно е да се уточни все пак, че Конституцията установява определен брой критерии за дискриминация. В същото време законодателството, в т.ч. общият Закон за защита от дискриминация, въвежда нови, които не се съдържат в Конституцията. Специално по отношение правото на труд международни актове, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, също дават по-широк набор от критерии, напр. Конвенция № 111 на Международната организация на труда относно дискриминацията в областта на труда и професиите, Международният пакт за икономически, социални и културни права.

Ограничението на чл.15, ал.2 ЗРАСРБ обаче не попада в рамките на признаците, които визира чл.6, ал.2 от Конституцията. В практиката си Конституционният съд нееднократно е посочвал, че извън посочените в чл.6, ал.2 от Конституцията признаци е допустимо да се създава определен режим спрямо определена чрез други признаци категория субекти (Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г.; Решение № 1 от 1997 г., по к.д. № 27 от 1996 г. и други). Самата Конституция посочва редица случаи на предоставяне на привилегии и ограничаване на права (Решение № 1 от 1993 г. по к.д. № 32 от 1992 г.). Въвеждането на подобни критерии обаче не е въпрос на свободно усмотрение, а трябва да има свое основание. Както отбелязва Конституционният съд то се налага или предвид обществена необходимост или запазване принципа за равенството пред закона (Решение № 1 от 1993 г. по к.д. №32 от 1992 г.; Решение № 12 от

2001 г. по к.д. № 12 от 2001 г.). Ограничаването на права, въз основа на други, извън чл.6, ал.2 от Конституцията критерии, не може да не се съобразява с принципа за равенството пред закона, който изрично е закрепен в същия текст на Конституцията, както и в нейния Преамбюл. Още повече доколкото равенството пред закона е уредено и като право на гражданите, както вече е имал да отбележи Конституционният съд (Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г.), то отклонението, когато то се предвижда, ще трябва да бъде достатъчно сериозно.

Сред най-важните характеристики на принцип на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво. Въпросът е, може ли в сферата на правото на труд да се третират гражданите различно, по съображение за реализиране на определена политика в дадена обществена сфера, както се твърди в някои от становищата на заинтересованите страни? Ако се допусне последното, то съображенията очевидно трябва да бъдат достатъчно сериозни и ограничението да не е по-голямо от необходимото. Освен това ограничаването на основните права, когато то е допустимо, не може да бъде неопределено във времето. Конституционният съд счита, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите. Конституцията ясно казва, че основните права са неотменими (чл.57, ал.1) и допуска тяхното ограничаване по изключение, като посочва и онези права, които въобще не могат да бъдат ограничавани (чл. 57, ал.3). В този дух са и други нейни разпоредби по отношение на някои отделни основни права на гражданите. Така правото на свободен избор на местожителство може да се ограничава за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на другите граждани (чл.35, ал.1 от Конституцията). Подобен смисъл имат и чл.37, ал.2 от Конституцията по отношение на свободата на съвестта и вероизповеданието, чл.41, ал.1 от Конституцията по отношение

146

на правото да се търси, получава и разпространява информация. Позицията, която заема Конституцията следователно е, че ограничението на правата трябва да бъде съобразено с чл.57 от Конституцията. От друга страна, щом Конституцията обявява равенството на гражданите пред закона за принцип, не всяка цел ще може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права. Специално целта да се повиши качеството на образование или да се гарантира стабилност на трудовите отношения, то трябва да се посочи, че те нямат характеристиките и тежестта на основанията, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на права. Подобни цели са по-скоро израз на управленска политика и са нейна постоянна цел. Още повече политиките следва да се съобразяват с Конституцията. По тези съображения Конституционният съд приема, че чл.15, ал.2 ЗРАСРБ е противоконституционен.

7. В искането си народните представители претендират, че има вътрешни противоречия и неясноти между чл.15, ал.2, от една страна и чл.17, чл.18, ал.3, чл.24, ал.2 и чл.29 ЗРАСРБ, от друга, доколкото в тях са посочени различни основания за възникване на трудови отношения. Това не е в синхрон с принципа на правовата държава. Действително, принципът на правовата държава изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба (Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.). В практиката си Конституционният съд е поддържал, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон и изобщо с действащото законодателство нарушава принципа на правовата държава (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.).

Конституционният съд обаче не е компетентен да преценява съответствието на закон със закон, вкл. на разпоредбите, които съставят

147

корпуса на един и същи закон. От друга страна, важно е да се отбележи, че правото е изградило собствен способ за преодоляване на неяснотите и противоречията и това е институтът на тълкуването. Когато правната разпоредба е неясна, нейното точно съдържание трябва да се изясни, а противоречията да се преодолеят чрез прилагането на някои от установените способности за тълкуване и резултатите, до които то води (чл.45 и сл. от Закона за нормативните актове). Точно това прави и Конституционният съд когато тълкува Конституцията (чл.149, ал.1, т. 1). Ето защо не е правилно да се поддържа, че неяснота или вътрешно противоречие на текстове от даден закон *per se*, автоматически го прави неконституционен на основание нарушаване принципа на правовата държава. Необходимо е неяснотата или противоречието в него да е достатъчно сериозно, било като поставя под съмнение годността му да регулира обществените отношения, които той е призван да уреди или пък да съдържа взаимоизключваща се правна уредба.

Правната техника на Закона за развитието на академичния състав в Република България не е прецизна. Проблемите са не само в използваната терминология и начина на формулиране на текстовете, но и в стремеж уредбата да е по-обобщаваща и който стремеж не е намерил адекватен израз в закона. Член 17, чл.18, ал.3, чл.24, ал.2, чл.29 ЗРАСРБ смесват правни понятия или те се използват неудачно.

Искането настоява да се обяви за противоконституционен чл.17 ЗРАСРБ. Подобен текст е нов за нашето законодателство. Той предвижда, че заемането на академична длъжност „асистент” може да става въз основа на трудов договор. Така се ликвидира установената от дълго време практика асистентите да се избират с конкурс. Право на законодателя е да прецени, кое решение е най-доброто. Тази преценка не подлежи на конституционен контрол. От друга страна текстът не е формулиран като императив, а визира възможност.

148

Колкото до изискването на чл.17 ЗРАСРБ този трудов договор да бъде срочен в отклонение на правилото на чл.15, ал.2 ЗРАСРБ и как той ще се впише в общата уредба на срочните трудови договори по Кодекса на труда, вкл. за срока му, Конституционният съд не може да се произнесе защото не следи за съответствието на закон с друг закон.

Конституционният съд приема, че е неоснователно и искането за обявяване за противоконституционен и чл.18, ал.1 ЗРАСРБ. Той въвежда изискването академичната длъжност „главен асистент“ да се заема само от лице с научна степен „доктор“. Законът счита подобно решение за нужно и съответно го установява.

8. Законът в чл.18, ал.1 застава на позицията, че за да може дадено лице да заеме академичната длъжност „главен асистент“, то трябва да е придобило научната степен „доктор“. В същото време в ал.2 на чл.18 ЗРАСРБ предоставя на „медицинските университети или факултети и университетските болници, във висшите училища по изкуства и спорт или факултети, във военните училища, както и във висшите училища на Министерството на вътрешните работи“, правото на преценка и възможност да дерогират в приеманите от тях правилници споменатото изискване. Подобен подход създава в полза на определени висши училища привилегията да преценяват, дали да възприемат изискване, което атакуваният закон поставя към останалите. Условието, които се поставят към заемането на академичната длъжност „главен асистент“ са различни и се определят различно в два текста на закона. В единия случай той императивно установява задължително изискване за заемането на академичната длъжност „главен асистент“, а в другия по усмотрение, без да стъпи на никакви на никакви указани от закона критерии се признава правото да се дерогира правилото. Законът възприема различен подход към еднакви случаи, а именно условията за заемане на една и съща академична длъжност във висше училище или научна организация.

149

Мотивът, че изключението по 18, ал.2 ЗРАСРБ се налага предвид необходимостта преподавателския състав в изброените в него висши училища да притежават висока професионална квалификация и опит, както и с оглед спецификата на преподаването, не може да бъде приета защото смисълът придобиването на образователната и научна степен „доктор” е тъкмо израз на по-висока степен на квалификация във всяка една сфера на науката и образованието. Наистина в някои висши училища преподавателите се занимават извън научната и преподавателската и с друга дейност. Ако спецификата на предмета на дейност е основание за установяване на особен режим за заемане на академично звание, това в еднаква степен би следвало да важи за заемането на всички академични длъжности, а не само за някои. Достатъчно е, че атакуваният закон дава възможността да се заеме академично звание във висшите училища по изкуствата и спорта въз основа на специфични творчески и спортни постижения. Различието в правния режим тук се налага, доколкото в тях акцентът се поставя върху развитието на художествено творческите и спортни способности и нуждата те да се предадат на други. На следващо място спецификата на научното направление не може да бъде основание за дерогиране на правилото, че академичната длъжност „главен асистент” може да се заема само от лица, които имат образователната и научна степен „доктор”. Практическата дейност задължително слага своя отпечатък върху съдържанието и начина на оценка на подготвяния дисертационен труд. Не е работа на закона обаче да влиза във вековния спор кое научно направление е по-сложно и по-тежко. Най-сетне съображението, че някои висши училища имат по-широк предмет на дейност и се занимават наред с наука и преподаване и с други дейности също не може да бъде основание, което да обоснове разликата в правното положение на една част от техния академичен състав в сравнение с останалите висши училища. Всички висши училища се създават с една и съща цел - да осъществяват преподаване в съответни научни области и да

извършват научни и научно-приложни изследвания. Всяко научно направление има връзка и отношение към някакви практически нужди. Няма основания следователно в едни от тях по отношение на една част от академичния им състав да се установяват специални правила.

Ето защо чл.18, ал.2 ЗРАСРБ противоречи на чл.6 от Конституцията.

9. Групата народни представители поддържат, че чл.24, 25, 26, 27, 28 и 29 ЗРАСРБ също трябва да бъдат обявени за противоконституционни, защото дават възможност без да се извърви нормалния път на научно развитие, да се заемат академичните длъжности „професор” и „доцент” и по този начин водят до неравнопоставеност (чл.6 от Конституцията). Разпоредбите, които се атакуват в искането засягат въпросите за условията и реда за заемане на академични длъжности и са част от философията на Законът за развитието на академичния състав в Република България. В основата на реформата, която той прави стои идеята да се ликвидират съществуващите по отменения закон научни звания „професор” и „доцент” и макар да използва идентична терминология да ги замени със съвсем нова вече длъжностна система в научната йерархия, при която титлите „професор” и „доцент” имат правна стойност само като длъжности в рамките на конкретно висше училище или научна организация, без да са признак на личен статус. Съответно мястото на уредбата относно условията за заемане на академична длъжност е в правилниците на висшите училища и научните организации, а обсъжданият закон следва да зададе само нейната най-обща рамка. Според искането обаче ограничаването на законовата регламентация единствено до изискване за представяне на научни трудове, изследвания, разработки и творчески постижения като основание за заемане както на академична длъжност „професор”, така и на академичната длъжност „доцент” е предпоставка за неравнопоставеност.

151

Законът за развитието на академичния състав в Република България въвежда йерархически подредени система на академични длъжности, която се отнася до всички висши училища и научни организации. Колкото обаче до условията, които трябва да са изпълняват, за да се заеме всяка от така установените длъжности, атакуваният закон предлага насреща общи еднотипни по съдържание текстове, а не съответна на системата диференциация. Става дума за чл.24 ал.1, чл.26, ал.1 и чл. 29, ал.1 ЗРАСРБ. По този начин, като се отказва да диференцира условията за заемането на различните в йерархическата стълбица академични длъжности, атакуваният закон отстъпва от правилото да третира различното различно и не изключва възможността удовлетворяването на едни и същи условия да позволи постигането на различен резултат.

Законът си поставя за цел да даде уредба на отношенията свързани с научните степени и академичните длъжности. Определящи за тези отношения, в смисъл, че оформят тяхното съдържание и специфика, са условията, при които ще се придобиват, упражняват и прекратяват права. Иначе правното регулиране остава без предмет. Законът за развитието на академичния състав в Република България подминава този въпрос и делегира уредбата му. В чл.26, ал.1 и чл.29, ал.1 ЗРАСРБ се визира представянето на материали и документи, но въобще не изясняват какви условия трябва да бъдат покрити, за да може съответното лице да бъде „професор” или „доцент”. Едва ли смисълът на тези, както ги определя закона, академични длъжности се изчерпва с това, че съответните лица имат трудов договор с някое висше училище или научна организация. Не това е определящото за позицията на тези хора в обществото. Естествено е от тях да се изискват да представят научни трудове, научно-приложни разработки, обучение на докторанти и т.н. и когато атакуваният закон сочи само това, той всъщност „бяга” от същината на уредбата. Идеята тези условия да се развият в единни държавни изисквания и правилниците на висшите училища и научните организации, може да се реализира само при

условие, че Законът за развитието на академичния състав в Република България съдържа достатъчно категорична уредба. Лансираните на някои критерии като брой цитати, брой публикации в чужди научни издания и т.н. първо не могат да важат за всички научни направления, и второ дори те са повече свързани с количествен, а несвързани с качеството научни резултати. Законът следователно е длъжен да определи условията за заемане на академична длъжност и едва на тази основа да се мисли за конкретните критерии и то в рамките на сродни научни направления. Интересно е, че атакуваният закон не възприема еднакъв подход към научните степени и академичните длъжности – например той казва какво се очаква от един „доктор на науките”, но не и от един „професор” или „доцент”.

Колкото до разпоредбите, които уреждат реда за заемане на академични длъжности, нещата тук не стоят по същия начин. Чл.26, ал.2 и чл.29, ал.2 ЗРАСРБ категорично застават на позицията, че заемането на по-висша академична длъжност предполага процедура, която гарантира по-строга преценка на научни качества. Останалите текстове от раздел III на глава трета от закона, които са предмет на искането, имат значение единствено в контекста на тези два текста, обслужват ги и следват тяхната философия.

10. В искането се поддържа, че доколкото чл.27, ал.4, изр.второ ЗРАСРБ обвързва факултетния или научния съвет да се произнесе по предложението на журито не по-късно от един месец след изготвянето му, а не от неговото получаване, той противоречи на принципа на правовата държава защото създава възможност за различни спекулации. Очевидно един текст, който е неясен ще бъде тълкуван, вкл. чрез изправително тълкуване, а ако липсва уредба, непълнотата ще бъде преодоляна по пътя на аналогията на закона или на правото. Както вече стана ясно не всяко противоречие или лоша редакция на дадена разпоредба автоматически

153
означава, че е нарушен принципа на правовата държава. Единствено нарушаването на компонентите формиращи принципа на правовата държава, които предвид своето значение са закрепени в Конституцията, могат да поставя директно въпроса за неконституционността на съответната законова разпоредба на основание чл. 4, ал.1 от Конституцията. Ето защо Конституционният съд счита, че чл.27, ал.4, изр. второ ЗРАСРБ не противоречи на Конституцията.

11. В искането си народните представители твърдят, че начинът, по който атакуваният от тях закон в чл.30 и чл.34 уреждат контрола, който упражнява държавата върху придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности, влиза в противоречие с чл.53, ал.6 от Конституцията. Те се аргументират с обстоятелството, че контролът, упражняван от министъра на образованието, младежта и науката, има за основание подзаконов нормативен акт, а самата уредба представлява отстъпление от конституционното задължение на държавата за контрол върху подбора на научни кадри и тяхното развитие. Изтъкнатият довод се подкрепя в някои от становищата. Други от заинтересованите страни сочат, че решението се налага предвид обстоятелството, че единните държавни изисквания ще бъдат определени в правилника за прилагане на закона.

Член 53, ал.6 от Конституцията възлага на държавата да упражнява контрол върху висшите училища. Този текст преследва определена цел, а именно да създаде нормативно основание за ангажиране на държавата с провеждане на политики в областта на образованието и науката. Поспециално той резервира под точно определена форма участието ѝ в управлението на тази сфера на обществения живот. Контролът, за който говори този текст очевидно, има предвид компетентност, различна от предоставената ѝ в лицето на определени държавни органи нормативна компетентност. Наличието на подобен текст в Конституцията идва да

покаже, че от държавата се очаква не само да предлага нормативна регламентация в областта на образованието и науката, но ангажира в една конкретна форма участието ѝ в управлението на тази сфера от обществения живот. В същото време обаче Конституцията си дава сметка, че предвид самото естество на материята, до която се отнася, подобен ангажимент ще трябва да има специфичен смисъл и параметри. Контролът, който упражнява държавата върху висшите училища ще трябва да се съобразява с факта, че самата Конституция им гарантира академична автономия (чл.53, ал.4). Контролът по смисъла на чл.53, ал.6 от Конституцията не може да ограничава академичната автономия, както и академичната автономия сама по себе си не изключва възможността за контрол от страна на държавата. Академичната автономия не създава никакво „бяло поле“, от което държавата не се интересува. Както академичната автономия не изключва нормативното регулиране на отношенията в сферата на образованието и науката, така и контролът, който Конституцията казва, че държавата упражнява върху висшите училища, не би трябвало да бъде изключван и ограничаван. Оттук и заключението, че държавата е длъжна да уважава решенията на висшите училища, заложили в правилниците им, но не би трябвало да бъде пасивен наблюдател на евентуални техни нарушения на закона или дори на собствените им правилници.

Член 30, ал.1 ЗРАСРБ решава контролът върху придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности като едно от направленията на научната политика да бъде осъществяван от министъра на образованието, младежта и науката. Конституцията в чл.53, ал.6 не казва нищо по въпроса, кой държавен орган да осъществява контрол върху висшите училища, вкл. и върху тяхната дейност. Очевидно той го е оставил на преценката на законодателя. Колкото до целесъобразност и ефективност на законовото решение, както поддържа в трайната си практика Конституционният съд, те не са предмет на контрола за

155
конституционност. Ето защо решението на закона да предостави упражняването на контрола по спазването на изискванията относно заемането на академични длъжности и придобиването на научни степени на министъра на образованието, младежта и науката не противоречи на Конституцията.

Конституционният съд не споделя тезата на народните представители, че основанието на контрола по чл.30, ал.1 ЗРАСРБ е в подзаконен акт. Факт е, че атакуваният закон определя кой орган ще упражнява контрол в материята, до която този контрол се отнася. Проблемът, който поставя чл.30, ал.1 ЗРАСРБ не е основанието, а за обхвата на контрола, който държавата упражнява върху придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности. Законът ограничава контролните правомощия на държавата единствено до спазването на единните държавни изисквания, но не и до нарушаването на „конкретните условия и ред придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности“, както определя чл.1, ал.3 ЗРАСРБ. Законодателят е предоставил на висшите училища и на научните организации в своите правилници правото да уредят някои аспекти на тези процедури, но не допуска министърът на образованието, младежта и науката, да упражнява контрол за спазването на тези правилници. Подобно нормативно решение, което е заложено в чл.30, ал.1 ЗРАСРБ, влиза в противоречие с чл.53, ал.6 от Конституцията, доколкото той изисква от държавата да упражнява контрол върху дейността на висшите училища, а придобиването на научни степени и научни звания според философията на Закона за развитието на академичния състав в Република България, за разлика от отмененото законодателство, е въпрос, с който тъкмо те трябва непосредствено да се ангажират. Ограничаването на контрола на държавата върху спазването на единните държавни изисквания не може да се оправдае с желанието тя да зачита академичната автономия на висшите училища. Защото с нея не би следвало да се оправдава нарушаването на

156

правила, които са създадени от самите висши училища и държавата не може да абдикира от онова, което Конституцията изрично ѝ възлага с аргумента, че спазването на създадените от висшите училища правила е техен вътрешен въпрос.

Ограничението, което въвежда чл.30 ал.1 ЗРАСРБ следва да бъде отхвърлено и на друго основание. Сам Законът за развитието на академичния състав в Република България въвежда определени изисквания по отношение придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности и няма разумно основание при наличието на чл.53, ал.6 от Конституцията, министърът да не бъде оторизиран да упражнява контрол как тези положения на закона се изпълняват.

Академичната автономия е напълно съвместима с правилото на чл.53, ал.6 от Конституцията. Държавата не се занимава пряко в дейността по придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, но действията по установяване съответствието между фактическото положение и предписаното в закона, единните държавни изисквания и правилниците на висшите училища и научните организации остават нейно задължение да го уреди със закон.

Въобще ограничаването на обхвата на контрол върху придобиването на научна степен и заемането на академично звание, който придобива особено значение в контекста на децентрализация на тези процедури, съгласно формулировката на чл.1, ал.2, т.1 ЗРАСРБ, според Конституционния съд представлява недопустимо отклонение от задължение, което Конституцията установява в чл.53, ал.6 за държавата. Ето защо разпоредбата на чл.30, ал.1 ЗРАСРБ следва да бъде обявена за противоконституционна.

Някои от заинтересованите страни посочват, че така формулираната разпоредба на чл.30, ал.1 ЗРАСРБ всъщност създава допълнителна възможност за контрол и той не изключва контрола, който други специални закони, свързани с висшето образование, предвиждат. Този

157

довод е неприемлив, защото игнорира основно изискване към нормативната регламентация и по-специално, обществените отношения от една и съща област да се уреждат с един и същ нормативен акт, а не в няколко нормативни акта от същата степен (чл.10 от Закона за нормативните актове). Законът следователно трябва да предлага пълна уредба на материята, до която се отнася. Регламентацията във връзка с контрола върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности не може да бъде разпределяна защото другите закони в сферата на висшето образование имат собствен предмет и не покриват цялия набор от отношенията, предмет на Закона за развитието на академичния състав в Република България.

Колкото до останалата част от разпоредбата на чл.30 ЗРАСРБ в нея се уреждат аспекти на процедурата по осъществяване на контрол за открити и неприключили процедури за заемане на академични длъжности или придобиване на научна степен. В искането не се изтъкват доводи за тяхната противоконституционност. Конституционният съд също не намира в тях никакво противоречие с принципите и нормите на Конституцията.

12. Според чл.34, ал.5 ЗРАСРБ решенията на Арбитражния съвет по този закон не подлежат на съдебен контрол. Законът за развитието на академичния състав в Република България предоставя на Арбитражния съвет към НАОА точно определени правомощия, които притежават белезите на правораздаване. По-конкретно той трябва да разрешава в качеството си на независим и самостоятелен орган правни спорове, след сезиране и при спазването на определено състезателно производство. Вън от съмнение, че неговата дейност ще се свързва с разрешаването на конкретни правни спорове, защото ще трябва да установи какво казват действащите правни разпоредби и да се произнася доколко фактическото поведение в случая е съобразено с тях, по-специално допуснати ли са както твърди според терминологията на закона засегнатата страна съществени

158

нарушения в рамките на приключили процедури за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност (чл.32, ал. 1 ЗРАСРБ), както и дали министърът на образованието, младежта и науката има основание да оспорва възобновяването на спрян от него процедура за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност от ректора на висше училище или ръководител на научна организация (чл.31, ал.6 ЗРАСРБ). Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че предоставянето за окончателно разрешаване на даден правен спор на друг орган, който не е съд, е недопустимо предвид разпоредбата на чл.119, ал.1 от Конституцията (решение № 6/08 по к.д. № 5/08).

Същите съображения важат и за чл.35, ал.4, изр. 2 ЗРАСРБ доколкото обявява решенията на Арбитражния съвет към НАОА по спорове за освобождаване на определени основания от академична длъжност за окончателни. Така се създава недопустимо от Конституцията правило, което изключва правораздавателната компетентност на съдилищата и затова то също е противоконституционно.

Няма пречка разрешаването на правен спор де бъде предоставено на несъдебен орган, но пътят към съда трябва да бъде задължително отворен. Само по този начин ще се реализира един от главните елементи на принципа на правовата държава – последната и решаваща дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правните спорове да принадлежи на съда. Желанието дейността по правораздаването да се „иземе” от съда и да се предостави на друг орган е плод на правен нихилизъм и не може да бъде или оправдавано със съображения за целесъобразност или несъгласие с натрупаната в това направление съдебна практика.

В искането се посочва, че чл.34, ал.5 и чл.35, ал.4 ЗРАСРБ противоречат и на чл.120, ал.2 от Конституцията. Според Конституционния съд от разпоредбите на закона не може да се изведе категорично заключение относно правното положение на Арбитражния

159

съвет към НАОА и по-специално, че той е административен орган и актовете, които издава са индивидуални административни актове. Оттук и тезата, че атакуваните текстове изключват съдебния контрол върху административни актове не може да бъде споделена. Друг е въпросът дали е допустимо да се създава подобен арбитражен орган със задължителна за страните компетентност, която да изключва компетентността на съдилищата и да правораздава по спорове, свързани с трудови отношения. С тези въпроси Конституционният съд не е сезиран.

13. Според народните представители чл.34, ал.6 ЗРАСРБ, според който за неуредените случаи относно арбитражната процедура, вкл. такси, се прилага Правилникът на Арбитражния съвет към НАОА, е противоконституционен. Конституционният съд споделя тяхното виждане по този въпрос. Конституцията в чл.60, ал.1 ясно посочва, че както данъците, така и таксите трябва да се установяват със закон и това изискване е един от фундаментите на правовата държава. Член 34, ал.6 ЗРАСРБ влиза в директно противоречие с този конституционен текст. Той сам посочва, че става дума за неуреден от него въпрос и предоставя уредбата му на подзаконов нормативен акт, доколкото според § 9, ал.2 ЗРАСРБ правилникът за дейността на Арбитражния съвет, в който ще се определят и таксите по чл. 34 ЗРАСРБ, се приема от Министерския съвет.

Тълкуването на чл.84, т.3, на чл.60, ал.1 от Конституцията съвместно един с друг показва, че трябва да се прави разлика между „установяване” на данъци и такси и „определяне” на техния размер. Конституционният съд нееднократно е посочвал, че установяването на данъци и такси, както и размера на данъците е изключително правомощие на Народното събрание. Колкото до определянето на размера на таксата, която поначало представлява възнаграждение за услуга и няма по принцип характер на публично държавно или общинско вземане, то може да бъде предоставено

на изпълнителната власт (Решение № 10 от 2003 по к.д. № 12 от 2003).

160

Член 34, ал.6 ЗРАСРБ не прави разлика между двете хипотези.

14. Вън от искането за обявяване противоконституционността на чл.34, ал.5 и ал.6 ЗРАСРБ, които Конституционният съд приема, че противоречат на Конституцията, народните представители настояват да се обяви за противоконституционен целия чл.34 ЗРАСРБ. В искането се твърди, че той противоречи на чл.53, ал.6 от Конституцията. В чл.34 ЗРАСРБ се съдържат процедурни правила на производството пред Арбитражния съвет към НАОА. Според Конституционния съд проблем представляват не правилата по процедурата сами по себе си, а по-скоро създаването на подобен Арбитражен съвет - идеята на закона е той да бъде „второ научно жури”, но всъщност се създава арбитраж със задължителна за страните компетентност, който ще извършва правораздаване по спорове от сферата на публичното право, към която би следвало да се отнесе процедурата по придобиване на научна степен и процедурата по спорове, свързани с права по трудови отношения, какъвто характер има заемането на административни длъжности, както и въобще въпросът как този арбитраж се вписва в изискването на чл.53, ал.6 от Конституцията. Конституционният съд обаче не е сезиран с тези въпроси. Колкото до чл.34 ЗРАСРБ Конституционният съд не се произнася по въпроса за съответствието на правила на един закон с друг закон.

15. Народните представители настояват да се обяви за противоконституционен и чл.35, ал.1, т.2 ЗРАСРБ. Този текст въвежда специално основание за освобождаване от академична длъжност на лице, което е защитило дисертационен труд или е било избрано на академична длъжност, в процедура, в която „член на жури или факултетен съвет/научен съвет е дал становище, вследствие на извършено престъпление, установено с влязла в сила присъда”. Редакцията на текста

161

не е прецизна, но все пак става ясна идеята, която е вложена в нея. По-специално тя въвежда като основание възможността лице, което е заело академична длъжност, да бъде освободено от нея, т.е. да бъде прекратено трудовото му отношение, заради престъпление, което е извършено от другото. Основен принцип на българското право е, че отговорността е лична. Недопустимо е някой да бъде санкциониран за чуждо виновно поведение. Българската правна система допуска отговорност за вреди за чуждо виновно поведение, но само по изключение и то с оглед призната от правото необходимост да се поправят причинени вреди. Така или иначе става въпрос за изключение от правилото за личната отговорност, което се налага предвид съобразяването с основни начала на определен правен отрасъл. Няма причини атакуваният текст да се оправдава с модела на изключението от правилото, при това изведено от контекста на логиката, която го налага и без да са налице условията, с които правилото се свързва и по този начин да го пренася към съвсем друга категория случаи. В правовата държава се отговаря за лично виновно поведение и е недопустимо да се санкционира някой заради чужда вина. Ето защо чл.35, ал.1, т.2 ЗРНСРБ, която влиза в противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията трябва да бъде обявена за противоконституционна.

16.

Народните представители посочват в искането си, че чл.35, ал.4 ЗРАСРБ е противоконституционна по същите съображения, които те излагат по отношение на чл.34, ал.5 ЗРАСРБ – изключването на съдебния контрол. Чл.35, ал.4 гласи: „Министърът на образованието, младежта и науката или засегнатата страна имат право да обжалва отнемането пред Арбитражния съвет в 30-дневен срок. Той се произнася с окончателно решение в едномесечен срок.” Народните представители са изложили доводи, които се отнасят само до второто изречение, доколкото то изразява същата идея, както и чл.34, ал.5 ЗРАСРБ, но предмет на искането е установяване на противоконституционност на целия текст.

162
Според Конституционния съд искането за установяване на противоконституционност на първото изречение на текста е неоснователно. Като допуска министърът на образованието, младежта и науката да обжалва заповед на ректор на висше училище или на ръководител на научна организация, с която се отнема научна степен или освобождава от длъжност на член на жури, текстът всъщност признава правото на контрол на държавата върху дейността на висшите училища и научните организации. Второто изречение на чл.35, ал.4 ЗРАСРБ обаче влиза в противоречие с Конституцията поради същите съображения, които са изложени във връзка с чл.34, ал.5 ЗРАСРБ.

17. Народните представители твърдят, че също и § 3 ЗРАСРБ е противоконституционен. Според него самостоятелните колежи не могат да провеждат процедури за заемане на академични длъжности, а те се извършват от висшите училища или научните организации, които извършват обучение в същата област на обучение въз основа на договор. Както се посочва в искането, текстът противоречи на чл.53 от Конституцията предвид обстоятелството, че смесва публичния и частния интерес на висшите училища. Очевидно по смисъла на закона самостоятелните колежи са висши училища, след като в тях се заемат академични длъжности. Няма основание да се ограничавана тяхната академична автономия, която Конституцията предоставя на висшите училища (чл.53, ал. 4). Колкото до съображението, че така се създава конфликт на интереси, това е проблем, който законодателят следва да прецени как да отстрани, към който конституционният контрол няма пряко отношение.

18. Народните представители твърдят, че § 7 ЗРАСРБ противоречи на един от съществените елементи на принципа за правовата държава, а именно правната сигурност. Текстът предвижда, че научните звания на

183

членовете на академичния състав, получени съгласно отменения Закон за научните степени и научните звания научни звания се заменят с академични длъжности в съответното висше училище или научна организация и дава съответни указания. Проблемът според народните представители е, че разпоредбата накърнява правния статус на лица, които са придобили научното звание "старши асистент", респ. "научен сътрудник II ст." и "главен асистент", респ. "научен сътрудник I ст.", който не е притежава научната степен "доктор". Освен това според тях подобни замени противоречат на правната сигурност.

Идеята на законодателя е да премахне съществуващото по отменения закон различие между "научно звание" и "научна длъжност", и въведе ново понятие "академична длъжност", което да отговаря, както показва уредбата, на съществуващите "научни длъжности". Веднага се забелязва обаче, че § 7 ЗРАСРБ не отчита разликите в съществувалия по отменения закон правен режим, който той се опитва да преуреди. Според отменения Закон за научните степени и научните звания и правилника за неговото прилагане "старши асистент" и "научен сътрудник II ст." въобще не са научни звания, както ги определя § 7 ЗРАСРБ, а научни длъжности. Научните звания са били "асистент" и "научен сътрудник" (чл. 3 ЗНСНЗ – отм.).

Параграф 7, ал. 1 и ал. 2 ЗРАСРБ си поставя за цел автоматично да трансформира придобити по отменения закон научни звания в академични длъжности и да ликвидира легално установени понятия с определено съдържание и установено значение. Няма съмнение при това положение, че преуреждането на заварените правоотношения трябва да стане по начин, който да не засяга придобити права. Тъй като "академичната длъжност" не е равностойна на "научно звание" по отменения закон, законодателят изрично обявява, че правата на лицата, които са придобили научни звания по отменения закон се запазват (§ 5, ал. 2 и § 5, ал. 3 ЗРАСРБ). Специално по отношение на трудовоправния статус § 7, ал. 3 ЗРАСРБ изрично

164

предвижда, че всички лица, които са част от академичния състав запазват трудовите си правоотношения със съответното висше училище или научна организация и по този начин запазва заварените трудови правоотношения. Проблемът идва обаче от там, че научните звания по отменения Закон за научните степени и научните звания засягат и личния статус. Законът нищо не предвижда в тази насока, а автоматично заменя придобитите научни звания с академични длъжности. Но то засяга придобити права и следователно ще трябва да се извърши така, че те да не се отнемат, защото „академичната длъжност” не е равностойна на отмененото „научно звание”. По този начин § 5, ал.3 ЗРАСРБ установява съществуването на две категории професори и доценти. По-специално, придобитите научните звания „професор” и „доцент” по отменения закон са валидни за цялата страна, докато академичната длъжност според атакувания закон се свързва само с конкретното висше училище или научна организация. Придобита научна степен по отменения закон остава без значение при евентуално преминаване в друго висше училище или научна организация. От друга страна, след като е било допустимо лица, които не притежават научна степен да бъдат избирани за „главни асистенти”, новият закон засяга техни права като автоматично ги превръща в „асистенти”. Ето защо според Конституционния съд § 7, ал.1 и ал.2 ЗРАСРБ са противоконституционни.

19. В искането си народните представители настояват да се обяви за противоконституционен и § 9, ал.1, изр.2 ЗРАСРБ. Според този текст за открити процедури по Закона за научните степени и на научните звания се считат тези, по които има избрани рецензенти или е платена такса. Текстът определя кои случаи ще бъдат разглеждани като заварени и съответно ще могат да бъдат завършени по процедурата на Закона за научните степени и научните звания, който се отменя със Закона за развитието на академичния състав в Република България. Според народните представители този текст създава неравнопоставеност и дискриминация за участниците във вече

165
стартиралите процедури и нарушава правната сигурност. Вярно е, че Законът за развитието на академичния състав в Република България не приема за заварена всяка започнала процедура по отменения закон. Тъй като обаче неговата цел е да закрие Висшата атестационна комисия и да установи нова система от органи, които да се произнасят по присъждането на научни степени и заемането на академични длъжности, той не установява никакви съществени разлики в нейното развитие до момента, в който органите по отменения закон трябваше да направят първото си волеизявление, респ. тяхното произнасяне е ангажирано предвид плащането на съответната такса.

Колкото до лицата, които са подали документи за участие в конкурс за хабилитация, които са започнали и определеният срок за подаване на документи не е изтекъл към момента на влизане на Закона за развитието на академичния състав в Република България в сила, те са в различно положение, от допуснатите до участие в конкурса кандидати и следователно няма основание да се твърди, че са поставени в неравно положение.

20. Параграф 11 ЗРАСРБ дава на Националната агенция за оценяване и акредитация правомощието да изготви Национална листа на членове на журита и арбитри в тримесечен срок от влизането на закона в сила. На други места в закона са посочени съответни изисквания към лицата, които могат да бъдат включени в националната листа и към съставите на журитата. Те съдържат гаранции, че хабилитирани учени от висше училище или научна организация, групирани по научни области, по направления и специалности ще бъдат включени и прави невъзможна доминацията на хабилитирани учени от едно висше училище или научна организация. В случай, че Националната агенция за оценяване и акредитация към Министерския съвет по своя преценка реши да установи никакви специфични изисквания, различни от тези, които се съдържат в

закона, нейният акт ще може да бъде атакуван пред съд от заинтересованите лица.

166

Като разпорежда на Националната агенция за оценяване и акредитация да състави Национална листа на членове на журита и арбитри, атакуваният закон навлиза във функцията си на регулатор на обществените отношения, до които се отнася, защото дава регламентация на въпрос, който засяга всички висши училища и научни организации. С нея ще трябва да се съобразяват всички факултетни съвети и научни съвети, когато правят предложения до ректорите на висшите училища или ръководителите на научните организации да утвърди състава на журитата.

Народните представители твърдят, че § 11 ЗРАСРБ нарушава академичната автономия. Конституционният съд не споделя този извод. Академичната автономия е понятие на Конституцията със свое съдържание и то е развито в чл.19 и сл. от Закона за висшето образование. Смисълът ѝ се свежда до признаване от страна на държавата на академичната свобода, самоуправление на висшите училища и неприкосновеност на тяхната територия. Тя обаче не изключва необходимостта държавата да регулира отношенията по придобиване на научни степени или заемането на академични длъжности, част от който е и подготовката на Национална листа за членове на журита и арбитри, защото така се гарантира обективността и се уеднаквяват условията за научно израстване и развитие в рамките на контрола, който тя е длъжна да упражнява върху висшите училища (чл.53, ал.6 от Конституцията).

В заключение Конституционният съд констатира, че Законът за развитието на академичния състав в Република България не предлага ясна концепция относно материята, до която той се отнася. Редица негови разпоредби са така формулирани, че създават предпоставки за двусмислено тълкуване и биха създали проблеми в процеса на неговото прилагане. Той съдържа правила, които разгледани във връзка едни с

168
други и като система влизат в противоречие с разпоредбите и принципите на Конституцията. Народното събрание в съответствие с чл.22, ал.4 от Закона за Конституционен съд следва да постанови как да се уредят обществените отношения с оглед обявените за противоконституционни разпоредби на Закона за развитието на академичния състав в Република България, в т.ч. разработването и приемането на нова, концептуално завършена, обхватна и единна законодателна уредба на въпросите на образованието и развитието на академичния състав

По изложените съображения, на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

1. Обявява за противоконституционни чл.1, ал.3 и чл.4, ал.3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

2. Обявява за противоконституционни чл.10, ал.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България в частта му относно израза „и английски” и чл.27, ал.1 в частта му относно израза „и английски” от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

3. Обявява за противоконституционен чл.12 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

4. Обявява за противоконституционен чл. 15, ал.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

5. Обявява за противоконституционен чл.18, ал.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

6. Обявява за противоконституционни чл.26, ал.1 и чл.29, ал.1, изречение първо, от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

7. Обявява за противоконституционен чл.30, ал.1 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

8. Обявява за противоконституционни чл.34, ал.5 и чл.35, ал.4, изречение второ от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

9. Обявява за противоконституционен чл.34, ал.6 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.) относно думата „такси“;

10. Обявява за противоконституционен чл.35, ал.1, т.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

11. Обявява за противоконституционен § 2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

12. Обявява за противоконституционен § 3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

13. Обявява за противоконституционен § 7 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

14. Обявява за противоконституционен § 9, ал.2 в частта му относно израза „единните държавни изисквания по смисъла на чл.1, ал.3“ от Закона

169
за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

15. Обявява за противоконституционен § 10 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

16. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

17. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.5, ал.3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

18. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.17; чл.18, ал.1 и ал.3; чл.24, ал.2 и чл.29, ал.2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

19. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.24, ал.1 и ал.3; чл.25; чл.26, ал.2 и чл.27, ал.1, освен в частта ѝ по т.1 от това решение, ал.2 и ал.3, както и ал.4, изречение първо; чл.28 и чл.29, ал.1, изречение второ от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

20. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.27, ал.4, изречение второ от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

21. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.30, ал.2, ал.3,

ал.4 и ал.5 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

120

22. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.34, ал.1, ал.2, ал.3 и ал.4, както и ал.6, без думата „такси“, от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

23. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.35, ал.4, изречение първо от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

24. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 9, ал.1, изречение второ от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.);

25. Отхвърля искането на народните представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 11 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр.38 от 21.05.2010 г.).

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Емилия Друмева

Георги Петканов

Владислав Славов

Ванюшка Ангешева

по т. 2 (чл. 10, ал. 2 и т. 27, ал. 1),

т. 3 (чл. 12), т. 4 (чл. 15 ал. 2),

т. 5 (чл. 18, ал. 2), т. 6 (чл. 26, ал. 1 и т. 29, ал. 1, и т. 31),

т. 9 (чл. 36, ал. 6), т. 11 (§ 2) и т. 13 (§ 7).

Цанка Цанкова

181

— Стефка Стоева

у
и
изв. 29
1 изв. 34
изв. 2
3 ДАСР'б

Измаен Киров

12,
20.01.1
Румен Ненков

O.M. no T.2 (m. 100m)

и т.ч. 27, а.п. 1), т. 3 (т.ч. 12), т. 4 (т.ч. 15 а.п. 2),
т. 5 (т.ч. 18, с.п. 2), т. 6 (т.ч. 26, с.п. 1 и т.ч. 29, с.п. 1, ур. 1),
т. 9 (т.ч. 37, а.п. 6), т. 11 (§ 2) и т. 13 (§ 7)

Красен Стойчев /