

ЮРИДИЧЕСКИ СВЯТ

2/99

JURIDICAL WORLD
2/99

ЮРИДИЧЕСКИЙ МИР
2/99

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Васил Мръчков
Георги Марков
Дончо Хрусанов
Нено Неновски — *главен редактор*
Цанка Цанкова

Елисавета Добрева — *секретар на редколегията*

АДРЕС НА РЕДАКЦИЯТА:

пл. „Славейков“ № 4
София — 1000
тел. 870141, 9814598
факс 875709
електронна поща: sibi@lnd.internet-bg.bg

© Издателство „СИБИ“

Хонорари се изплащат в офиса на издателството един месец след излизане на броя.

EDITORIAL BOARD

Vassil Mrachkov

Georgi Markov

Doncho Hrussanov

Neno Nenovski — *editor-in-chief*

Tzanka Tzankova

Elissaveta Dobрева — *secretary*

ADDRESS:

4, Slaveykov Sq.

Sofia — 1000

tel.: (+359 2) 870141, 9814598

fax: (+359 2) 875709

e-mail: sibi@lnd.internet-bg.bg

© SIBI Publishing House

СЪДЪРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ

Живко Сталев — Сезиране на КС и сигнализиране от съд за противоконституционност на закон, приложим по делото, висящо пред съда	11
Нено Неновски — За откритите заседания на Конституционния съд	15
Георги Марков — Решенията на Конституционния съд относно свободата на средствата за масова информация	40
Мargarита Златарева — Конкретен нормен контрол за конституционность в Федерална република Германия и Република България	49

VARIA

Борис Спасов — По Закона за администрацията	58
Снежана Начева — Конституционната цивилизация и първият български конституционен модел — Търновската конституция от 1879 г.	73
Васил Мръчков — Съдебна защита на правото на стачка	85
Красимира Средкова — Осигурително-правна закрила на майчинството	110
Екатерина Трендафилова — Необходими промени в Наказателния процес	130
Цветанка Лозанова — Международен механизъм за защита на правата на човека — правна същност, видове и тенденции на развитие	161
Михаил Михайлов, Недялко Котов — Българо-турската декларация за ненападение от 1941 г.	188

ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

Васил Мръчков — Критичен преглед на практиката на Върховния касационен съд по трудови спорове през 1998 г.	205
--	-----

СТО ГОДИНИ ОТ РОЖДЕНИЕТО НА ПРОФ. ЦЕКО ТОРБОВ (с непубликуван на български език труд)

Валентина Топузова-Торбова, Весела Ляхова — Цеко Торбов: Биобиблиография	232
Цеко Торбов — Юридическият критицизъм и учението за естественото право у Леонард Нелсон	236

Нено Неновски — За професор Цеко Торбов 246

НАУЧЕН ЖИВОТ

Юлия Бояджиева — Българската асоциация по криминология
и нейната дейност 252

ПРИЛОЖЕНИЕ: КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ПОЛША

Конституция на Република Полша 257

Авторите в броя 289

CONTENTS

CONSTITUTIONAL JUSTICE

Zhivko Stalev — Approaching the Constitutional Court and Signaling by a Court the Unconstitutionality of a Law Applicable to a Case Pending in Court	11
Neno Nenovski — On the Open Sitzings of the Constitutional Court	15
Georgi Markov — Constitutional Court Decisions on the Freedom of the Media	40
Margarita Zlatareva — The Norm Control of Constitutionality in Germany and Bulgaria	49

VARIA

Boris Spassov — On the Administration Law	58
Snezhana Nacheva — The Constitutional Civilisation and the First Bulgarian Constitutional Model — Turnovo Constitution of 1879	73
Vassil Mrachkov — Judicial Defence of the Right to Strike	85
Krassimira Sredkova — Maternity Protection in the Insurance Law	110
Ekaterina Trendafilova — Necessary Amendments in the Criminal Process	130
Tsvetanka Lozanova — International Mechanism for Human Rights Protection — Legal Nature, Types and Tendencies	161
Mikhail Mikhailov, Nedyalko Kotov — Bulgarian-Turkish Declaration on Non-Agression of 1941	188

REVIEW OF COURT PRACTICE

Vassil Mrachkov — Critical Review of Supreme Court Practice on Industrial Disputes of 1998	205
--	-----

HUNDREDTH ANNIVERSARY OF PROF. TSEKO TORBOV (with a work published for the first time in Bulgarian)

Valentina Topuzova-Torbova, Vessela Liahova — Tseko Torbov: Biobibliography	232
Tseko Torbov — Leonard Nelson's Juridical Criticism and the Theory of the Natural Law	236
Neno Nenovski — Prof. Tseko Torbov	246

ACADEMIC LIFE

Julia Boyadzhieva — The Bulgarian Association of Criminology and its Activities	252
---	-----

APPENDIX: CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Constitution of the Republic of Poland	257
The authors in this issue	289

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

Живко Сталев — Обращение в Конституционном Суде и отправление сигнала обычным судом о противоконституционности закона	11
Нено Неновски — Об открытых заседаниях Конституционного Суда	15
Георги Марков — Решения Конституционного суда о свободе средств массовой информации	40
Маргарита Златарева — Конкретный норменый контроль о конституционности законов во Федеральной Республике Германии и Республике Болгарии	49

VARIA

Борис Спасов — О Законе об администрации	58
Снежана Начева — Конституционная цивилизация и первая конституционная модель в Болгарии — Тырновская конституция 1879 года	73
Васил Мрычков — Судебная защита права на забастовку	85
Красимира Средкова — Правовая закрила материнства	110
Екатерина Трендафилова — Необходимые изменения в Уголовном процессе	130
Цветанка Лозанова — Международный механизм защиты прав человека — правовая сущность, виды и тенденции развития	161
Михаил Михайлов, Недялко Котов — Болгарско-турецкая декларация о ненападении 1941 года	188

ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Васил Мрычков — Критический обзор практики Верховного Кассационного суда по трудовым спорам за 1998 г.	205
--	-----

СТО ЛЕТ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА ЦЕКО ТОРБОВА (с неопубликованным на болгарском языке трудом)

Валентина Топузова-Торбова, Весела Ляхова — Цеко Торбов: Биобиблиография	232
Цеко Торбов — Юридический критицизм и учение естественного права Леонарда Нельсона	236
Нено Неновски — О профессоре Цеко Торбове	246

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Юлия Бояджиева — Болгарская ассоциация по криминологии и её деятельность	252
--	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ: КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬШИ

Конституция Республики Польши	257
Авторы в номере	289

КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ

Професор Живко Сталев,
доктор на юридическите науки

СЕЗИРАНЕ НА КС И СИГНАЛИЗИРАНЕ ОТ СЪД ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЗАКОН, ПРИЛОЖИМ ПО ДЕЛОТО, ВИСЯЩО ПРЕД СЪДА

Поводът за тази кратка статия е разпоредбата на чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК, въведена при изменението и допълнението на ГПК от 1997 г. (ДВ, бр. 124 от 1997, в сила от 1.03.1998).

1. Според новата б. „ж“ на чл. 182, ал. 1 ГПК съдът, разглеждащ гражданското дело, го спира, когато изпраща сигнал съобразно чл. 13 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), че законът, подлежащ на прилагане по делото, противоречи на Конституцията. Според чл. 13 ЗСВ (в редакция от 1994 — ДВ, бр. 59 от 1994), когато прецени, че законът противоречи на Конституцията, съдът уведомява ВКС или ВАС, а прокурорите и следователите уведомяват главния прокурор, за да бъде сезиран Конституционният съд. Целта на сигнала е да се предизвика ВКС (респ. ВАС) да упражни правомощието си да сезира КС, ако сподели становището на сигнализиращия съд, че законът, обуславящ изхода на делото, е противоконституционен.

Разпоредбата на чл. 182, ал. 1, б. „ж“, подобно на чл. 13 ЗСВ, не предвижда изрично, че има предвид закон, издаден **след** влизане на Конституцията в сила. Но не може да има съмнение, че поради непосредственото отменително действие на Конституцията, прогласено от § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, **всеки** съд или друг държавен орган са **длъжни да откажат** да приложат **заварен** от Конституцията закон, ако той е в противоречие с нея¹. Ето защо при заварен от Кон-

¹ Вж. моята статия „Непосредственото отменително действие на Конституцията“, сп. Съвременен право, 1992, кн. 1, с. 19. След първоначално колебание (вж. за него опр. от 29.11.1991, Сб. 1991—1992, с. 239) Конституционният съд прие (вж. опр. от 18.VII.1995, Сб. 1995, с. 289), че е властен да контролира за съобразност с Конституцията не само издадените **след** нея закони, но и тези закони, които са издадени **преди** нея, защото § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби изрично предписва, че завареното от Конституцията право се прилага само ако не противоречи на Конституцията. В това се състои непосредств-

ституцията закон, за който важи ал. 1 на цитирания § 3, няма нужда делото да се спира и съдът да отправя сигнал до ВКС (респ. ВАС), целящ той да сезира КС с искане за отмяна занапред на закона, ако намери, че той противоречи на Конституцията.

2. Проблемът, който чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК поставя (той стои и по наказателни и административни дела, а не само по граждански), е: допустимо ли е **спиране** на делото, когато съдът не е овластен от Конституцията сам да сезира КС, а е овластен **само да сигнализира** пред ВКС (респ. пред ВАС, ако делото е административно) претендираната противоконституционност?

Този въпрос се поставя, защото нашата Конституция се различава съществено от други конституции в материята на сезирането на Конституционния съд. С правомощие за сезиране разполагат само лица и органи, изчерпателно посочени от ал. 1 на чл. 150. Всред тях от съдебните органи са само ВКС и ВАС. Всички останали съдилища не могат да сезират пряко Конституционния съд.

Според ред други конституции (например на Германия, Италия, Испания) не само върховните съдилища, а **всеки** съд (общ или особен, първоинстанционен, апелативен или върховен) **може да сезира КС** с искане да отмени като противоконституционен закон, от който зависи решението по делото, висящо пред сезиращия съд ².

3. В държавите, които овластяват всеки съд да сезира Конституционния съд с искане да обяви закон за противоконституционен, като последица от правомощието за сези-

веното отменително действие на Конституцията. Непосредственото отменително действие на Конституцията е сходно с предимството, което има международното нормативно съглашение (например Европейската конвенция за правата и свободите на човека) спрямо вътрешното законодателство, което настъпва по право, така че за неговото проявление не е необходимо решение на КС (вж. моята статия „Конституцията и международните нормативни съглашения за човешки права и свободи“, Юридически свят, 1998, кн. 1, с. 18—19). Казаното обяснява защо решението на КС, с което той обявява противоконституционността на **заварен** закон, за да предотврати или сложи край на противоречива съдебна или административна практика по прилагането му, има **декларативно**, а не конститутивно действие, каквото има решението му, с което той обезсилва (отменя занапред) издадения **след** Конституцията противоконституционен закон.

² Историческият предходник на това правомощие е дифузният контрол за съответствие на приложимия по делото закон с Конституцията, който всеки съд в САЩ е овластен да упражни по повод решаване на делото, като откаже например да уважи иск или възражение, основани на противоконституционния закон. Разбира се, становището на съда не е окончателно. То подлежи на обжалване, като се стигне дори до Върховния съд на САЩ, чието становище ще бъде меродавно не само по конкретното дело, но придобива въз основа на силата на прецедента важност спрямо всички, с каквато се ползва решението на КС при европейската система на концентриран контрол. Все пак обаче дифузният контрол е заплаха за стабилитета на законите и създава опасност от противоречива практика, ако решението не се обжалва. Затова ред от съвременните европейски конституции предпочитат да заместят дифузния контрол с правомощие на всеки съд да сезира КС, като спре делото в очакване на решението на КС. По този начин се съчетава осуетяване на прилагането на противоконституционния закон по конкретното дело с оборимата презумпция за съобразност на издадения след Конституцията закон с нея, водеща до стабилитет на закона (задължение на всички да го прилагат), докато той не бъде обявен от КС за противоконституционен.

ране сезирацията съд е овластен и задължен да спре висящото пред него дело в очакване на решението на Конституционния съд. Чрез спирането се обезпечават, че решението по делото, висящо пред сезирацията съд, ще бъде съобразено с решението на Конституционния съд. Понеже както видяхме (вж. по-горе т. 2) у нас само ВКС и ВАС са овластени да сезират Конституционния съд, те са същевременно овластени и задължени да спрат висящото дело, дало повод за сезирането, със същата цел, заради която то се спира в държавите, в които, както видяхме, **всеки** съд е овластен да сезира Конституционния съд (вж. чл. 150, ал. 2 на Конституцията).

4. Запитахме ли се, какви са практическите последици от спиране на делото, предписано от б. „ж“ на чл. 182, ал. 1 ГПК, отговорът ще гласи, че те са нежелателни. Те са нежелателни, защото поради липсата на право на съда, спрял делото, да сезира КС, делото може да се окаже спряно за **неопределено** време, тъй като до сезиране на КС ще се стигне само ако ВКС (респ. ВАС) сподели становището на съда, спрял делото, че приложимият по делото закон (става дума, разбира се, за закон, издаден **след** Конституцията и непопадащ под ал. 2 на § 3 — вж. по-горе т. 1), противоречи на Конституцията. Ето защо б. „ж“ на чл. 182, ал. 1 ГПК трябва да бъде отменена. Тя не държи сметка за дълбоката разлика между правомощие да се сезира КС и сигнала, уреден от чл. 13 ЗСВ. Този сигнал бе и е единствената възможност, с която разполагат съдилищата, контролирани от ВКС и ВАС, докато е в сила действащият понастоящем чл. 150 на Конституцията.

Дотогава и докато б. „ж“ на чл. 182, ал. 1 не бъде отменена, тя би следвало да се прилага така, че посочените нежелателни последици да бъдат по възможност намалени, респ. смекчени. Спиране на делото следва да се постановява само след изслушване на страните толкова повече, че ответникът ще бъде обикновено този, който, за да осуети търсената срещу него правна защита, ще претендира, че законът е противоконституционен. От тяхна страна, ВКС и ВАС би следвало в непродължително време да вземат становище по претендираната противоконституционност. Ако я споделят, те трябва да сезират КС, а в обратния случай те би следвало да уведомят съда, спрял делото, че не считат закона за противоконституционен. Получи ли такова уведомление, съдът, спрял делото, следва да го **възобнови**.

Страната, засегната от спирането, може да го обжалва. Ако по-горната инстанция не сподели становището, че законът е противоконституционен, тя ще отмени определението за спиране и разглеждането на делото ще бъде възобновено.

5. С оглед на вложената в чл. 150, ал. 2 на Конституцията идея да се обезпечи по висящото дело действието на решението на КС — иначе спирането на делото, постановено от тази разпоредба, би било безсмислено — възниква важният въпрос: не следва ли делото пред **всеки** съд — а не само висящото дело пред ВКС и ВАС — да се **спира**, когато пред Конституционния съд е **висящо** дело за обявяване противоконституционността на закон, **независимо** от това по искане на кое от лицата или органите по чл. 150, ал. 1 то е образувано?

На този въпрос мисля, че следва да се отговори **положително**. Иначе равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) би било нарушено: по дела, образувани по искане на ВКС или ВАС, действието на решението на КС ще бъде обезпечено поради спирането на висящите пред тях дела, докато по дела пред други съдилища или образувани пред КС по искане на други органи то няма да бъде обезпечено.

Този резултат не би могъл да се постигне с простото позоваване на б. „г“ на чл. 182, ал. 1 ГПК, тъй като тази разпоредба предполага връзка на обусловеност на изхода на спряното дело от друго висящо дело, докато в интересуващата ни хипотеза следва да се обоснове действието на решението на КС по дела, по които е приложим закон, атакуван пред КС, като се има предвид, че тези решения, когато обявяват закон за противоконституционен, действат занапред, а не с обратна сила. Член 150, ал. 2 на Конституцията е едно изключение от този принцип³. Затова възниква въпросът: може ли това изключение да се разпространи и за хипотези, когато делото е висящо пред друг съд или пък е образувано по искане на друго легитимирано лице или орган по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Струва ми се, че за да се отговори положително на този въпрос, трябва да се прибегне не до чл. 182, ал. 1, б. „г“ ГПК, а до чл. 6, ал. 2 от Конституцията — иначе гражданите и юридическите лица — страни по съответните граждански, административни или наказателни дела, биха били злепоставени в сравнение със страните по дела, висящи пред ВКС и ВАС, по които приложимият по делото закон би бил обявен за противоконституционен от Конституционния съд, сезиран било от ВКС, било от ВАС⁴.

³ Вж. за подробности по въпроса моята статия „Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен“, сп. Съвременно право, 1995, № 5, с. 20—21.

⁴ В тази връзка заслужава да се подчертае съществената разлика между сезиране на Конституционния съд от ВКС или от ВАС не по повод на висящо пред тях дело (чл. 150) и сезиране по повод на висящо дело (чл. 150, ал. 2). В първата хипотеза за сезиране на Конституционния съд е необходимо решение на общото събрание на съответната колегия на ВКС (чл. 84, т. 2 ЗСВ) или на общото събрание на съдиите на ВАС (чл. 95, т. 3 на ЗСВ), докато във втората хипотеза на сезиране по повод на висящо пред тези върховни съдилища дело (чл. 150, ал. 2 на Конституцията) сезирането ще стане от състава на ВКС или на ВАС, който разглежда делото (вж. **Н. Неновски**. Законът за ВАС не е съгласуван с чл. 150 от Конституцията, сп. Съвременно право, 1998, кн. 3, с. 73—79).

Член-кореспондент професор Нено Неновски

ЗА ОТКРИТИТЕ ЗАСЕДАНИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВОДНИ БЕЛЕЖКИ

През април 1999 г. Конституционният съд (съкр. КС) направи изменения и допълнения на Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (съкр. ПОДКС)¹. Вече е почти единодушно разбирането, че конституционният съдебен процес или конституционното съдопроизводство е нещо обособено и самостоятелно по отношение на останалите видове съдопроизводство. Нормативната уредба на конституционното съдопроизводство у нас се съдържа предимно в два акта — Закон за Конституционния съд² (съкр. ЗКС) и ПОДКС³. Правилникът е извънредно важен в това отношение не само защото развива и конкретизира нормите на ЗКС, но и защото съдържа оригинални норми (организационно-технически и процесуални)⁴. В това се състои и голямото значение, което имат измененията и допълненията на ПОДКС за конституционния съдебен процес.

¹ Вж. ДВ, бр. 35 от 16 април 1999 г., с. 3 (измененията и допълненията са отпечатани на края на статията като **приложение**).

² ДВ, бр. 67 от 16 август 1991 г.

³ ДВ, бр. 106 от 20 декември 1991 г. Попр. ДВ, бр. 3 от 10 януари 1992 г.

⁴ Проектът за ПОДКС бе подготвен от конституционните съдии Любен Корнезов, Теодор Чипев и Младен Данаилов. Обсъждан беше на няколко заседания на КС и беше приет на 6 декември 1991 г.

ПОДКС е твърде интересен по природата си нормативен акт, който заслужава отделно разглеждане. Първо, макар и създаден въз основа на ЗКС, той съдържа разпоредби, които не се основават непосредствено на законови норми, не развиват такива норми. В това отношение ПОДКС като цяло не е типичен подзаконов нормативен акт, издаден за прилагането на закон (вж. **Костов, М.** Една година Конституционен съд на Република България. — Правна мисъл, 1993, № 1, с. 7—8; **Неновски, Н., М. Жабинска.** Конституционный суд Болгарии. — Государство и право. М., 1993, № 9, с. 74). (Измененията и допълненията на ПОДКС, които са предмет на внимание в тази статия, в голяма своя част обаче са развитие и конкретизация на ЗКС.) Второ, ПОДКС има за предмет не организацията на съда като орган, а „организацията на дейността“ на този орган — оттук и процесуалноправната по преимущество природа на нормите му, той е съществена част от нормативната основа на конституционното ни съдопроизводство. Трето, с ПОДКС съдят урежда — с голяма доза свобода — не само собствената си дейност, но и дейността на участниците в конституционния процес; ПОДКС е задължителен не само за съда, но и за тези участници, и то не само по силата на закона, но и по силата на собствената нормотворческа (в случая) власт на КС. Четвърто, ПОДКС не подлежи на никакъв контрол. В това отношение, както и в някои други отношения, той е уникален в системата на нормативните актове у нас. Обяснението е в автономността на КС спрямо останалите висши държавни органи.

Измененията и допълненията на ПОДКС се отнасят почти изключително за откритите заседания на КС. Известно е, че като правило заседанията на съда са закрити. От това правило чл. 21, ал. 4 ЗКС допуска две изключения: а) в случаите, „изрично посочени от този закон“; те са два — когато съдът се произнася по повдигнато от Народното събрание обвинение срещу президента и вицепрезидента (чл. 23 ЗКС) и когато установява несъвместимост на народен представител (чл. 26 ЗКС); б) „когато съдът реши друго“.

От октомври 1991 г., когато КС започна да работи, практиката му не познава открити заседания⁵. По-специално, до пролетта на 1999 г. той нито веднъж не е проявявал инициатива „да реши друго“, т. е. да разгледа в открито заседание отправени до него искания. Що се отнася до предвидените от закона случаи, те са се представяли, но заинтересуваната страна (народен представител) не е използвала съществуващата законова възможност.

Откритите заседания, като израз на принципа на публичността в правораздаването, имат важно значение за КС — те ще спомагат за по-ефективната защита на правата на гражданите и юридическите лица, когато те са свързани пряко или косвено с предмета на конституционното дело, ще са в съответствие с повишения обществен интерес към определени дела (удовлетворяване на правото на информация!) и в последна сметка ще спомагат на КС той да стане по-близък на гражданите, на обществеността и да повиши престижа си на пазител на Конституцията⁶.

В тази светлина трябва да се схващат измененията и допълненията на ПОДКС. Те са предназначени да осигурят процесуално провеждането на открити заседания.

В следващите редове се прави първи опит за разглеждане на материята относно откритите заседания.

1. ОТКРИТИТЕ ЗАСЕДАНИЯ: ОСНОВНИ БЕЛЕЗИ (чл. 27А ПОДКС)

1.1. Открити са заседанията на КС по съществуването на делото, които той провежда с участието на страните и — като правило — в присъствието на представители на медиите и на гражданите (чл. 27а, ал. 1).

Разглеждането на делото по същество съставлява *втората фаза* на конституционния съдебен процес (чл. 25, ал. 1, б. „б“ ПОДКС). Тук допуснатото вече искане се разглежда с оглед на съдържанието и основанията му и се разисква въпросът за конституци-

⁵ **Допълн. бел.** Тази статия бе написана през април — май 1999 г. по повод на измененията и допълненията на ПОДКС. Първото открито заседание на КС от 17 юни 1999 г. позволява някои добавки и уточнения към написаното от автора. Той предпочете да запази текста си в първоначалния му вид, като допълнителни бележки (означени „Допълн. бел.“), породени от заседанието, бъдат направени на съответните места под линия, а някои общи впечатления да се изложат накрая в *Post scriptum*.

⁶ Правилото, според което заседанията на КС са закрити, не изключва и сега някои елементи на откритост в работата на съда, извън възможните изключения на открити заседания (за подателя на искането до съда и за съдържанието на искането медиите получават информация както от самия подател, така и от съда; актовете на съда, с които се допуска искането и се решава то по същество, се оповестяват по официален път от съда; в някои производства могат да участват експерти).

онната (в отделни случаи и законовата) му обосновааност и съответственост, като се вземат предвид доказателствата и доводите на страните. Все в тази фаза съдът изработва мотивите на решението си и формулира самото решение.

Щом открити могат да бъдат само заседания, в които делото се решава по същество, то от това следва, че заседанията по допустимостта на искането (това е първата фаза на конституционния съдебен процес) са при всяко положение закрити. Впрочем такава е буквата на закона — чл. 19, ал. 1 ЗКС. Както ще видим обаче към края на изложението (т. 8), това правило търпи тълкуване и уточняване⁷.

1.2. По-нататък характеристиката на откритите заседания се очертава, като се изясни кой присъства на тях, кои са видовете страни-участници в тях и кои са степените на откритостта им.

Открити са заседанията, на които участват страните (податели на искането и заинтересувани страни). Това е изричният текст на чл. 27а, ал. 1, изр. 1 ПОДКС. Той е в унисон с чл. 21, ал. 1 ЗКС, според който заседанията на КС са закрити, тъй като се провеждат „без участието на заинтересуваните страни“. Участието на страните следователно прави заседанията открити. От текста на чл. 27а, ал. 1, изр. 1 следва още, че страните в конституционното съдопроизводство биват два вида или две категории: податели на искането, заинтересувани страни. В текста на чл. 21, ал. 1 ЗКС, цитиран преди малко, се споменават само „заинтересуваните страни“, но това не значи, че в заседанията участват подателите на искането. Тази неточност в буквата на закона, непредизвикваща обаче съмнение относно истинския смисъл на разпоредбата, е избягната в новия чл. 27а, ал. 1 ПОДКС.

(Две бележки в скоби. Първата: „подателите“ на искането не трябва да се търсят само измежду посочените в чл. 150, ал. 1 от Конституцията; такива може да има и по ал. 2 на същия член, както и по чл. 103, ал. 2 от Конституцията. Втората: понятието „странни“ не трябва да се смесва с по-широкото понятие „участници“, което може да включва и други лица с някаква роля в производството, например експерти — чл. 21, ал. 2 ЗКС, свидетели — чл. 23, ал. 4 ЗКС).

Участието на страните е достатъчно, за да бъдат заседанията открити. Това е **първата**, вътрешно (необходимо) присъща на публичността **степен на откритост** на

⁷ Да отбележим, че КС решава дали заседанието да бъде открито през първата фаза на производството, когато разглежда допустимостта на искането и конституира заинтересуваните страни. Не е мислимо да е навлязъл в разглеждане на делото по същество в закрито заседание и тогава да реши заседанието да продължи като открито.

Допълн. бел. КС е решил заседанието по съществуването на к. д. № 36/98 г. да бъде открито не с определението си по допустимостта на искането от 19 януари 1999 г., а когато е приел измененията и допълненията на ПОДКС на 6 април 1999 г. Това се обяснява с началото на тази нова практика на съда. При всяко положение волята на КС заседанието да бъде открито трябва да се изрази в акт („както и когато съдът *реши* друго“ — чл. 21, ал. 1 ЗКС). Това може да стане поначало с определението по допустимостта на искането, но може и с отделно определение.

заседанията на КС⁸. Допълненията на регламента предвиждат възможност за разширяване на открития характер на заседанията: на тях могат да присъстват още „акредитирани към Конституционния съд представители на медиите и граждани“ (чл. 27а, ал. 1, изр. 2 ПОДКС). Това ще е и една **втора степен на откритост** на заседанията. Съдът е в правото си да счете, че „важни съображения налагат делото да бъде разгледано без тяхното присъствие“ (пак там). По силата на този текст и преди това по силата на чл. 21, ал. 1 ЗКС КС може да реши да стесни втората степен на откритост, като допусне присъствие само на представители на медиите, или само на граждани. Това са, да кажем, „трети присъстващи лица“. Броят на допуснатите в залата такива лица зависи от нейните физически и технически възможности⁹.

1.3. В откритото заседание конституционните съдии участват с тога и огърлица, носеща медальон с образа на държавния герб и надпис: „Конституционен съд на Република България“ (чл. 27а, ал. 2 ПОДКС). С тази разпоредба за пръв път се въвежда в конституционното съдопроизводство у нас такава специална етикеция и символика. Тя е външен реквизит на

⁸ Тук и по-надолу имаме предвид открити заседания както в случаите, посочени в ЗКС, така и в случаите, когато съдът сам е решил заседанията да бъдат открити.

В чл. 27, ал. 1 ПОДКС се казва, че заседанията на КС се провеждат без участието на заинтересуваните страни, „с изключение на посочените в чл. 23 и 26 от Закона за Конституционния съд“. Това е неточно. Съществува и трети случай, при който заинтересуваното лице има право по закон да даде лични обяснения пред съда и да се защити — когато се сменя имунитетът на съдия от КС; съдията има право да даде лично обяснение, но „не участва в гласуването“ (чл. 25, ал. 2 ЗКС) (вж. **Неновски, Н.** Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г. — Правна мисъл, 1995, № 1, с. 11; **Спасов, Б.** Конституционният съд. С., Сиби, 1998, с. 62). Мисля, че в този случай не може да не се образува конституционно дело и съдията ще бъде конституиран като заинтересувана страна *ex lege*. Дали това прави обаче заседанието по съществото на делото „открито“? Изпитвам колебания в този особен случай, тъй като съдията е член на съда (до отнемане на имунитета му!), той е част от органа, който решава. Съдията присъства на общо основание на заседанието, но без да гласува. Не е външен спрямо съда участник в процеса. Изглежда, не може да бъде и представляван — законът допуска само „лично“ обяснение.

Тук може би е мястото да се направи критична бележка и спрямо ЗКС, който в чл. 26 гарантира възможност за лично обяснение на народния представител само в случая, когато КС установява **несъвместимост**. Законът не предвижда тази възможност за народен представител, когато по отношение на него се установява **неизбираемост** (чл. 72, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 3 от Конституцията; чл. 12, т. 9 ЗКС). Няма основания за разделяне на двете хипотези, равнопоставени от Конституцията и от самия ЗКС. КС в производство за установяване на неизбираемост е конституиран народния представител като заинтересувана страна. Той е имал и представител — адвокат. Без, разбира се, да има право на лично обяснение (вж. Решения и определения на Конституционния съд 1995, с. 33. По-нататък съкр. РОКС с посочване на годината).

⁹ **Допълн. бел.** Първото открито заседание на КС в продължение на един час бе предавано пряко от БНТ и БНР. Тази още по-разширена откритост не се предвижда от ПОДКС, но и не му противоречи. Полезна поначало, в някои случаи тя може да не е желателна. Допускането ѝ трябва да става само от КС предварително — това влиза в общите рамки на законовото изискване „когато съдът реши друго“. Вж. и *Post scriptum*.

самото открито заседание, на откритостта изобщо на юрисдикционната дейност. Насочена е функционално не само към съда, но и към „залата“. Тя ни доближава до етикета на чуждестранните конституционни съдилища и скъсва с една многолетна практика на опростяване (в смисъл на опростенчество и принизяване) на високата мисия на правораздаването¹⁰.

1.4. Във връзка с подготовката на измененията и допълненията на ПОДКС от 6 април 1999 г. в средите на конституционните съдии се е поставил един тълкувателен въпрос: допустимо ли е на заседанията да присъстват представители на медиите и граждани, след като ЗКС има предвид само евентуално присъствие на заинтересуваните страни. Въпросът не е без основание. Да погледнем текста на чл. 21, ал. 1 ЗКС: „Заседанията на Конституционния съд се провеждат без участието на заинтересуваните страни, с изключение на изрично посочените от този закон случаи, както и когато съдът реши друго.“

Изразът (думите) „както и когато съдът реши друго“ могат да се изтълкуват като отнасящи се логически единствено до „участието на заинтересуваните страни“. Принциплът е, че заседанията се провеждат без тяхно участие, освен а) изрично посочените в закона случаи на участието им и б) когато сам съдът реши да допусне тяхното участие. Текстът не издава смисъл, според който могат да участват и „трети лица“ — представители на средствата за масова информация и граждани. Такова е едното възможно (логическо) тълкуване на чл. 21, ал. 1.

Мисля, че е по-издържано другото възможно (систематично) тълкуване.

Първо, текстът „както и когато съдът реши друго“ може да се разбира като относително самостоятелен. Ако изразът „с изключение на изрично посочените в този закон случаи“ е привързан логически към предходното първо предложение на чл. 21, ал. 1 — „участието на заинтересуваните страни“, то изразът „както и когато съдът реши друго“ може да се схване с по-общ смисъл — като възможност за съда да реши нещо друго за провеждането на заседанията. И ако това съображение само за себе си е спорно, то придобива оправдание при съчетаване със следващи съображения.

Второ, текстът „както и когато съдът реши друго“ съставлява широка рамка, чието съдържание се изяснява и конкретизира във връзка с други принципи и норми на самия ЗКС и — особено — на Конституцията. Според чл. 1 ЗКС КС „осигурява върховенството на Конституцията“. Очевидно е, че конституционното върховенство се укрепва и утвърждава при прилагане на принципа на откритостта (публичността, гласността) в работата на съда и той, съдът, трябва да е свободен да прецени каква степен на такава откритост е най-подходяща в даден случай. Придвигим ли се по-нагоре в нормативната пирамида — към Конституцията, — ще стигнем до извода, че по-високата степен на откритост,

¹⁰ Законът за съдебната власт от 1994 г. въведе разпоредба (чл. 102, ал. 3), според която „Съдиите и прокурорите заседават в тоги“.

Допълн. бел. На практика конституционното ни съдопроизводство изпревари в това отношение съдопроизводството на общите съдилища: на 17 юни 1999 г. конституционните съдии заседаваха публично в официални вишневочервени тоги с ревери от черно кадифе, носеха и предвидения медальон. Съдиите и прокурорите от общите съдилища и сега — пет години след Закона за съдебната власт — заседават в обикновено гражданско облекло, понякога и то неподдържано в нужния вид.

надхвърляща присъствието и участието на страните (вж. по-горе 1.2.), е напълно в духа на конституционния принцип за демократичността (преамбюл — абз. 5) и е напълно в унисон с конституционното право на информация, което имат гражданите, техните сдружения и медиите (чл. 41 от Конституцията).

Трето, правото на открито съдебно разглеждане принадлежи на всяко лице, когато са под въпрос негови граждански права (чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи). По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията това право е меродавно и за вътрешния правов ред. Не е изключено, дори и при отсъствието в нашата уредба на конституционната (индивидуалната) жалба, някои конституционни дела да имат за предмет права на граждани. В такива случаи КС с още по-голямо основание може да предвиди открито заседание с присъствие на журналисти и публика. Разбира се, с уговорката, че понякога в интерес на самите граждани и с оглед на други обществени ценности такова участие не трябва да се допуска.

Четвърто, автономен тълкувател на Конституцията и ЗКС е самият КС. Характерна е структурата на чл. 27 ПОДКС. Тя е своеобразна нормативна интерпретация и конкретизация на чл. 21, ал. 1 ЗКС. Цялата разпоредба на ал. 1 на чл. 21 е предадена в две алинеи на чл. 27 ПОДКС: **ал. 1.** Заседанията на КС се провеждат без участието на заинтересуваните институции и лица (закритост на заседанието), с изключение на посочените в чл. 23 и 26 ЗКС (това е първата степен на откритост); **ал. 2.** Конституционният съд може да реши делото да се разгледа в открито заседание и съобщава на заинтересуваните за това (тук очевидно става дума за отделна, самостоятелна хипотеза на откритост, понятието „открито заседание“ се появява за пръв път). Тази разпоредба на чл. 27 ПОДКС е приета на 6 декември 1991 г. На 6 април 1999 г. КС приема изменения и допълнения на ПОДКС, с които вече изрично и доста подробно урежда откритите заседания, разграничавайки и различните степени на тяхната откритост. По този начин спорът за задължителното тълкуване на чл. 21, ал. 1 ЗКС трябва да се смята за приключен.

2. ПРЕДСТАВЛЯВАНЕ НА СТРАНИТЕ (ЧЛ. 27Б, АЛ. 1 ПОДКС)

2.1. В една нова разпоредба на ПОДКС се уреждат въпроси на представляването на страните в откритото заседание. Колективните държавни органи, държавните учреждения или юридическите лица участват чрез своя председател, ръководител или председател на управителен съвет (чл. 27б, ал. 1, изр. 1). Те могат да упълномощат друго лице за свой представител (чл. 27б, ал. 1, изр. 2). Президентът, главният прокурор, както и други еднолични държавни органи, когато са страни по делото, могат да участват в него и чрез представител (чл. 27б, ал. 1, изр. 3). Когато подател на искането е група народни представители, те се представляват от първия по списъка, освен ако е посочен друг (чл. 27б, ал. 1, изр. 4 във връзка с чл. 18, ал. 2, т. 2, изр. 2 ПОДКС)¹¹.

¹¹ Член 18, ал. 2, т. 2, изр. 2 ПОДКС е § 1 от Правилника за изменение и допълнение на ПОДКС (ДВ, бр. 35/99 г.), който е предмет на внимание в тази статия. В стария текст се предвиждаше народните представители — податели на искането — да посочват лицето, на което да се изпращат необходимите по делото съобщения. Той не се отнасяше до представляването им. Представителството на заинтересуваните страни се уреждаше по общ начин в стария чл. 28, вече отменен. Вж. и бел. 14.

Така регламентарната разпоредба диференцира участващите в откритото заседание страни с оглед на представителството им в две групи: а) колективни държавни органи, държавни учреждения, юридически лица; б) еднолични държавни органи.

2.2. Тук са възможни някои бележки.

2.2.1. Всички посочени страни могат да участват чрез своя шеф (по б. “а” според отбелязаното разпределение на страните), респективно лично (по б. “б”), или като упълномощят друго лице да ги представлява. По-особен ще е случаят, когато страна (подател) е съдебен състав (чл. 150, ал. 2 от Конституцията). Съдебният състав е без съмнение орган, но специфичен — правораздавателен. Той ще се представлява от своя председател или от упълномощен друг член на състава. Малко вероятно е съставът да упълномощи външно спрямо него лице за свой представител.

Когато се говори за президента като страна, трябва да се разбира и вицепрезидентът като възможна страна (в производство по чл. 23 ЗКС). Когато президентът е страна, той може да упълномощи за свой представител вицепрезидента или отговорен служител в администрацията на президентството. Главният прокурор може да бъде представляван от заместник-главен прокурор.

И още: разпоредбата на чл. 276, ал. 1 не изключва страната да участва в откритото заседание **едновременно** чрез своя шеф, респ. лично, и с представителя си, ако е упълномощила такъв. Тя може да се нуждае от квалифицираната му юридическа помощ. Когато страна са група народни представители (съставен субект), вместо първия по списъка им, който се смята за техен представител, те могат да решат друго — да посочат (своевременно!) за техен представител друг от списъка им, или трето лице, например квалифициран юрист. Така трябва да се разбира според мен изразът „освен ако е посочен друг“ в чл. 18, ал. 2, т. 2, изр. 2. Мисля още, че и в този случай няма пречка „първият по списъка“ (представител **ex lege**) да участва заедно с друг „посочен“ представител. Няма основание някои страни да имат тази възможност (за едноличните държавни органи, страни по делото, в разпоредбата се казва, че те могат да участват в заседанието „и чрез представител“), а други (колективни, съставни, юридически лица) да са лишени от нея¹².

2.2.2. Изброяването в чл. 276, ал. 1 ПОДКС на възможните страни-участници в откритото заседание не трябва да се смята за изчерпателно. Страни могат да бъдат още: народни представители (в производство за установяване на неизбираемост или несъв-

¹² На пишещия тези редове стана известно, че във връзка с първото открито заседание от страна на подателя на искането (група народни представители) е било поискано по неформален път наред с представителя **ex lege** (първият по списъка, в случая неюрист) в откритото заседание да участва още един народен представител-юрист, подписал искането, и то в рамките на времето, определено за устно изложение. На това искане е било отказано (пак по неформален път) с аргумента, че ПОДКС допуска един представител — първият подписал. Смятам, че ПОДКС не пречи на групата от народни представители да посочи още един с оглед на специални съображения (юридическа подготовка). По-съществено е друго — това искане не е било оформено по надлежния ред и затова не е разгледано от КС като орган, който решава. Изглежда, в бъдеще, когато искател е група народни представители, подписващите искането ще започнат да поставят начело на списъка и подходящ за участие в заседанието на съда народен представител. Макар че инициатор за формиране на групата може да е друг.

местимост — чл. 72, ал. 2 от Конституцията, или в производство за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание, с което се разрешава задържане на народен представител и/или възбуждане на наказателно преследване срещу него), кандидати за народни представители (хипотеза, произтичаща от чл. 94, ал. 1 от Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове), централни ръководства на предизборни коалиции (хипотеза, произтичаща също от предходния цитиран текст), народен представител-обвинител (хипотеза по чл. 23, ал. 5 ЗКС), физически лица като правни субекти, когато частният им интерес има публичноправна значимост (случаят се е представил по к. д. № 13/98 г. — ДВ, бр. 66 от 1998 г.) и др.¹³ Не мисля обаче, че има пречка тези субекти, непосочени изрично в чл. 27б, ал. 1 ПОДКС, също да участват в заседанията на КС с упълномощени от тях представители. Това произтича от общия принцип на представителството, възприет от правния ред, освен случаите, в които действието му е изрично изключено. Принципът не може да не се отнася и за конституционния съдебен процес¹⁴.

3. СТРАНИТЕ УЧАСТВАТ С КРАТКИ УСТНИ ИЗЛОЖЕНИЯ, ТЕ МОГАТ ДА ПРЕДСТАВЯТ ПИСМЕНИ СТАНОВИЩА И ПИСМЕНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА (ЧЛ. 27Б, АЛ. 2 ПОДКС)

3.1. Устното изложение трябва да съдържа аргументацията на тезата, която страната поддържа. То трябва да бъде „кратко“. Изискването за краткост не е точно определено, но то подсказва, че страната трябва да говори предметно, стегнато, синтезирано; да формулира точно позицията си. Освен това се предполага, че от КС страните ще бъдат предвари-

¹³ По-особен е въпросът за парламентарните групи като възможни заинтересувани страни по конституционни дела. Конституционният съд ги е конституирал няколко пъти като такива (вж. РОКС 1991—1992, с. 211; РОКС 1993, с. 223—225; РОКС 1994, с. 19—20; РОКС 1995, с. 33). С определение от 23 октомври 1997 г. по к. д. № 15/97 г. КС е отхвърлил искането за конституиране на парламентарните групи като заинтересувани страни (вж. РОКС 1997, с. 142—143). Мотивите на КС, обосновани с оглед на предмета на конкретното дело, едва ли трябва да бъдат приети като притежаващи всеобщо и абсолютно значение за всички възможни конституционни съдебни казуси, например в частност в хипотезата на чл. 99 от Конституцията, когато парламентарните групи са автономни субекти на конституционни правоотношения по определянето на министър-председател (вж. становища в този смисъл: РОКС 1991—1992, с. 262; Спасов, Б. Цит. съч., с. 61).

¹⁴ Старият чл. 28 ПОДКС бе формулиран така, че да се отнася до **всички** заседания на КС (закрити и открити). Същевременно имаше за адресати само един вид страни — заинтересуваните. С изменението и допълненията на ПОДКС (§ 4) чл. 28 придоби редакция, неотносима към представителството. Този въпрос се урежда вече в новия чл. 27б, ал. 1 ПОДКС. Той има предвид вече всички страни (податели на искането и заинтересувани страни), но е редактиран така, че буквално взет — се отнася само за откритите заседания на КС. ПОДКС остана без разпоредба с общо значение — относима и към закритите заседания на съда, които си остават правилото. Това, очевидно, е технически пропуск и той не трябва да се тълкува като изключване на представителството на страните в закритите заседания на КС. Празнотата ще бъде запълнена от юриспруденцията на съда.

телно уведомени „за времето, предоставено им за устни изложения по чл. 27б, ал. 2“ (чл. 27в, ал. 2, т. 2 ПОДКС)¹⁵.

Краткото изложение е „устно“ — прави се пред съда в устна форма, чрез свободна реч, макар и да се ползват писмени бележки. То не изключва представянето на писмено становище както до откритото заседание, така и на него (преди още председателят да е обявил делото за изяснено и съдът да се е оттеглил на съвещание за произнасяне на решение — чл. 27д, ал. 3 ПОДКС). Двете изяви имат самостоятелност (вж. чл. 27б, ал. 2, изр. 2). Възможността за устно изложение, както и възможността да се представи писмено становище, имат характер на право, а не на задължение и страната може да се задоволи с писмено становище и обратно — да участва само с устно изложение. Предполага се, че страните в повечето случаи ще представят писмени становища, което оправдава донякъде изискването за краткост на устното изложение. (Няма да е коректно устното изложение да се направи по предварително написан текст — още повече да се прочете *mot à mot* — и след това да се депозира на съда като „писмено становище“ или като „допълнителни писмени съображения“.)

Устното изложение може да надхвърли съдържанието (доводи и пр.) на писменото становище, ако такова е представено по-рано, или да не съвпада напълно с него; то може да отрази еволюцията на съображенията на страната; може, според мене, да вземе предвид устните изложения на преждеговорившите страни: първата изказваща се страна да вземе предвид доклада на съдията-докладчик, всяко следващо устно изложение — предходното (предходните). Не може да има никакви забрани или ограничения в това отношение. По същия начин, по който в устното изложение могат да бъдат взети предвид представени вече писмени становища, в него могат да бъдат взети предвид и направени вече устни изложения. Устните изложения се ограничават само от предмета на делото и каузата на страната. Така ще се обогати съдържателно откритото заседание, ще се демонстрират неговите възможности¹⁶.

Устното изложение се прави лично от страната или от нейния представител, ако има такъв. Не трябва да има пречка кратки устни изложения да направят и двамата — страната и представителят ѝ, щом и двамата участват в заседанието. Поначало представителят ще е лице с юридическа квалификация и неговото участие *наред* с представявания е напълно в духа на чл. 5б от Конституцията. Правото на защита предполага и този начин на действие.

3.2. Що се отнася до писмените доказателства, те също трябва да се представят до оттеглянето на съда на съвещание за произнасяне на решение.

¹⁵ За първото открито заседание всички страни са били уведомени, че разполагат с по 30 минути за устно изложение.

¹⁶ **Допълн. бел.** На откритото заседание на 17 юни 1999 г. една от страните представи писмено становище (писмени съображения), а друга възрази на аргумент, застъпен от преждеговоривша страна. Имаше и страна, която в устното си изложение коригира една точка от представеното от нея преди заседанието писмено становище. Вж. и *Post scriptum*.

3.3. Поставя се въпросът, дали подателят на искането може да го оттегли по време на устното си изложение или като самостоятелно негово действие. Той би могъл да стори това и това му действие несъмнено ще бъде обсъдено от КС преди да се произнесе, но то не ще може да спре производството — то е навлязло във втората си фаза (разглеждане и произнасяне по същество), публичният интерес (подчертан още повече с откритостта на заседанието) вече ще превалира¹⁷.

4. ПРИЗОВАВАНЕ НА СТРАНИТЕ (ЧЛ. 27В ПОДКС)

За откритото заседание страните се призовават писмено срещу разписка или чрез телекс, факс, телеграма или електронна поща (чл. 27в, ал. 1).

В призоваването страните се уведомяват: 1. за датата и часа на заседанието; 2. за времето, предоставено им за устни изложения по чл. 27б, ал. 2; 3. че трябва да осведомят упълномощените от тях представители за данните по т. 1 и 2, както и че трябва да представят на съда своите пълномощни не по-късно от 3 дни преди заседанието (чл. 27в, ал. 2).

Неявяването на редовно призована страна или на неин представител, когато страната е била редовно уведомена да посочи представител, не е пречка за даване ход на делото (чл. 27в, ал. 3).

Уреждането на техническите въпроси по призоваването има важно значение за добрата организация на откритото заседание и за неговата ефективност (вж. и следв. т. 5). Посочените разпоредби, разбира се, имат и дълбок юридически смисъл. С тях се осигурява публичният интерес, тъй характерен за конституционното правосъдие, осигуряват се и правата на страните в конституционното съдопроизводство, особено тяхното право на защита. Така, ако страната не е била редовно призована, няма да се даде и ход на делото. Частните интереси, които КС брани, имат подчертана публичноправна значимост.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЗАСЕДАНИЕТО (ЧЛ. 27Г ПОДКС)

5.1. Организацията на откритото заседание може да се разглежда в широк и в тесен смисъл на думата. В широк смисъл тя включва призоваването на страните и свързаните с това въпроси (вж. предходната т. 4) и въпросите, отнасящи се конкретно до осигуряването на публичността на заседанието, до реда и етикецията в залата, когато то се провежда. В тесен смисъл тя включва втората група въпроси, предмет на тази т. 5. Те се уреждат (частично) от чл. 27г ПОДКС.

¹⁷ С определение № 4 от 18 февруари 1993 г. по к. д. № 26/92 г. КС е приел, че искането може да бъде оттеглено преди съдът да се е произнесъл по неговата допустимост. Това разбиране на КС е оспорено от съдията Любен Корнезов, който поддържа, че *в случая* (спор за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията) спорът не е „частен“, а е между две държавни институции и една от страните по него не може с едностранно свое действие да му сложи край. Идеята е, че не по всяко дело, при упражняване на всяка компетентност на КС, делото може да бъде прекратено с оттегляне на искането (вж. РОКС 1993, с. 218—221).

За присъствието на откритото заседание главният секретар на КС издава пропуски на акредитирани при КС представители на медиите, както и на граждани (чл. 27г, ал. 1).

Съдиите влизат в залата, водени от председателя на съда. При влизането главният секретар поканва присъстващите да станат, докато съдиите заемат местата си. Той ги поканва да станат и когато съдът напуска залата (чл. 27г, ал. 2).

5.2. Тук може да се наблегне върху два въпроса.

Първият — разширяването на елементите на съдопроизводствения етикет, чийто смисъл е да се укрепва уважението на гражданите към конституционната юрисдикция, а също и самосъзнанието на конституционните съдии за високата ѝ роля.

Вторият — функциите на главния секретар. Измененията и допълненията на ПОДКС ги разширяват. Досега те се регламентираха в чл. 11 ПОДКС („Главният секретар изпълнява разпорежданията на председателя на Конституционния съд и ръководи оперативно службите в съда“) и чл. 46, ал. 1 ПОДКС (при изгубване или унищожаване на конституционно дело главният секретар съставя акт и се грижи за възстановяването му, след като председателят на съда е наредил това). Новият чл. 27г ПОДКС разширява тези функции с оглед на добрата организация на откритото заседание и етикецията при провеждането му. Доколкото откритите заседания са изключение и доколкото процедурата, при която те ще протичат, е сравнително опростена, би могло да се приемат и оправдаят новите задачи на главния секретар на КС. (Да отбележим в скоби, че длъжността на главния секретар е предвидена нормативно само в ПОДКС.) За в бъдеще обаче, когато се разшири компетентността на КС (въвеждането на индивидуалната жалба до съда е неизбежно), и откритите заседания станат правило, тези задачи (повечето технически) или част от тях ще трябва да изпълнява не главният секретар, а друго лице — служител в съда¹⁸.

6. ЗА РЕДА, ПО КОЙТО ПРОТИЧА ЗАСЕДАНИЕТО (ЧЛ. 27Д, АЛ. 1—3 ПОДКС)

6.1. Заседанието се открива от председателя на съда. Той обявява номера на конституционното дело, което ще се разглежда, както и явилите се страни, след което дава думата на съдията-докладчик да направи кратък доклад на делото (чл. 27д, ал. 1).

Уводните думи на председателя имат за цел да въведат съда, страните и публиката в „дневния ред“ на заседанието. Освен това, което изисква чл. 27д, ал. 1 ПОДКС, те очевидно могат да съдържат и нещо повече. Например, председателят обявява „явилите се страни“, но няма пречка да обяви и кои от редовно призованите страни не са се явили. Той дори ще е длъжен да стори това с оглед на разпоредбата на чл. 27в, ал. 3, според която неявяването на редовно призованата страна (респ. представителя ѝ) не е пречка за даване ход на делото. Това обстоятелство трябва да бъде констатирано още в начало-

¹⁸ **Допълн. бел.** По време на първото открито заседание на КС отбелязаните функции на главния секретар — поради отсъствието му от страната — бяха изпълнявани от „общата“ секретарка на съда. Това показва, че съответният текст в ПОДКС трябваше да бъде редактиран другояче — в смисъл, че те се изпълняват от главния секретар или при необходимост от друг служител в КС, натоварен за това от председателя на съда.

то на заседанието. По аргумент за противното, ако неявяването на страната се дължи на нередовно призоваване, ще е налице пречка за даване ход на делото (вж. по-горе т. 4). Мисля, че въпрос за нередовно призоваване на конституирана страна може да се повдигне от член на съда или от присъстваща страна, имаща интерес от участието на неуведомената редовно страна, веднага след уводните думи на председателя.

Докладът на съдията-докладчик трябва да бъде кратък. По необходимост той ще съдържа четири основни елемента: а) отбелязване на някои въпроси, решени на заседанието по допустимостта на искането (конституирани страни, дадени указания за уточняване на искането, относно събирането на доказателства и др.); б) каква документация е постъпила по делото (представени писмени становища, писмени доказателства и др.); в) излагане на основните положения на искането; г) очертаване на правния въпрос, който ще се разглежда.

Докладът в едно открито заседание не трябва да се подценява — той е неотделим от самата откритост на заседанието. В частност, за отбелязване е, че някои от въпросите по допустимостта на искането, разгледани и решени на закрито заседание, т. е. в първата фаза на конституционното съдопроизводство, чрез доклада на съдията-докладчик „се откриват“ през втората му фаза.

6.2. След приключване на доклада председателят дава думата на страните за кратко устно изложение, като започва с подателя на искането (чл. 27д, ал. 2).

Устните изложения трябва да са в съответствие с чл. 27б, ал. 2 ПОДКС — кратки. Право и задължение на председателя е да контролира спазването на това изискване. (За съдържанието на устните изложения, за съотношението им с писмените становища и др. вж. още т. 3.)

6.2.1. Първото по ред устно изложение е на подателя на искането. От гледище на динамиката на съдопроизводството това е логично, тъй като искането слага неговото начало, то е в началото (като „причина“) на конституционното дело изобщо.

6.2.2. По какъв ред ще бъдат направени следващите изложения? В ПОДКС (новите разпоредби) това не е казано.

Прибързаният отговор може да гласи така: страните ще получават думата за устно изложение по реда, по който са посочени в определението на съда по допустимостта на искането и с което определение те са конституирани. Ако страната е допусната като такава по-късно с отделно определение, тя ще говори в съответствие с цялата поредност, по която са определени страните.

Този отговор изглежда оправдан от външна, формална гледна точка. Определението по допустимостта набеязва поредност. Но от гледна точка на едно, макар и елементарно, устно състезание, за което конституционният съдебен процес трябва да създава условия, тази поредност не е приемлива за всички конституционни дела и при упражняване на което и да е правомощие на КС.

Редът, по който страните (заинтересуваните страни) са набеязани в определението по допустимостта, е може би приемлив, когато КС упражнява правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (даване задължителни тълкувания на Конститу-

цията), но надали ще е приемлив при упражняване на други свои правомощия, например по чл. 149, ал. 1, т. 2—8 от Конституцията. В тези случаи се оспорва конституционността на акт на Народното събрание или на президента, оспорва се компетентността или правният статус на дадено лице, на дадена институция или организация. И Народното събрание, и президентът, и другите институции, организации и лица, ако случаят е такъв, ще бъдат страни в процеса. И несъмнено, в определението по допустимостта те ще бъдат посочени на предно място — след подателя на искането. Ако те получат думата за устно изложение според това си място и по този начин **изчерпят правото си на участие** в откритото заседание, те ще се окажат ошетенни в това си участие, възможността им да разискват фактическата и правната страна на процесния предмет ще бъде стеснена. Защото не ще могат да вземат отношение спрямо устните изложения на онези страни по делото, които поддържат искането и следователно отхвърлят техните съображения. При това е напълно възможно устното изложение на поддържащите искането страни да съдържа нови, неизвестни за участниците в процеса тези и съображения, напълно възможно е още посочените страни да представят писмено становище или писмено доказателство по време на устното си изложение и даже без да правят устно изложение — и всичко това след като страната, чийто акт или чийто правно положение се оспорват, вече е имала думата. Нима възможността ѝ да отговори ще бъде осуетена?

До голяма степен така стоят нещата и за изложението на искателя. Според правилата той ще говори пръв. След това някои от страните ще „разнищват“ неговите аргументи и той не ще може да възрази, даже и да чува за пръв път техните контрааргументи.

При това случаите не са еднакви. Ако се оспорва закон или друг акт на Народното събрание, а авторът на искането идва от парламентарната опозиция, „слабата страна“ е този последният. Срещу него е „строена“ цяла група от страни по делото, пряко свързани с оспорения акт, които са експоненти на управляващата политическа сила — Народно събрание, Министерски съвет, министерства, държавни комитети и други структури на държавната власт. Те, както показва практиката на КС досега, поначало отхвърлят искането изцяло и поддържат пак изцяло конституционността на акта. А добре известно е, че конституционният съдебен процес, бил той закрит или явен, е последната възможност на опозицията да влезе в „битка“ — този път юридическа! — с политическото мнозинство. В името на Конституцията. В други случаи, например при спор за конституционността на политическа партия или сдружение, „слабата страна“ не е подателят на искането, а партията или сдружението, чийто статус се оспорва. Ако тази страна говори втора по ред, как ще отговори тя на заели позиция срещу нея страни, говорили след нея?

Ето защо мисля, че в някои случаи някои страни трябва да могат да говорят последни, или, ако говорят според посочения в определението ред, да имат право на кратка реплика¹⁹.

¹⁹ **Допълн. бел.** Това ми разбиране се затвърждава след първото открито заседание на КС. Вж. *Post scriptum*.

6.3. Въпросът за репликите, изглежда, е част от по-общ въпрос, на който измененията и допълненията на ПОДКС не дават отговор: ще бъдат ли възможни изобщо въпроси и реплики по време на откритото заседание — въпроси от съда (съдиите) към някои от участниците в процеса, въпроси и реплики между самите участници (страни, експерти, свидетели — когато такива има)? И тук някои бързат с отрицателен отговор.

Не се съмнявам, че въпроси ще възникнат по необходимост и ще бъдат допустими. Защо да не е възможно член на съда да зададе въпрос на страната след устното ѝ изложение, за да изясни нейната позиция, още повече ако тя е представена неясно или е застъпена за пръв път на откритото заседание? Защо да не е възможно той да поиска някакво пояснение от страната по повод на писменото доказателство, което тя представя в хода на заседанието? Такива възможности трябва да има и страна по отношение на друга страна. (Отвличам се от случаите на открито заседание по чл. 103 от Конституцията и чл. 23 ЗКС, за които правилата на ПОДКС не важат изцяло.)²⁰

6.4. Тезата, която поддържам, е: щом заседанието е открито (по закон или по решение на съда), то трябва да отговаря на някои основни — поне в минимално необходимата степен — изисквания за всяко публично съдопроизводство. И ако тези изисквания не са намерили място в ЗКС и ПОДКС, те трябва да бъдат установени постепенно в практиката на КС.

6.5. След като устните изложения завършат, председателят обявява делото за изяснено и това, че КС се оттегля на съвещание за произнасяне на решение (чл. 27д, ал. 3)²¹.

²⁰ Това са откритите заседания, в които КС разглежда обвинение срещу президента и/или вицепрезидента. В това производство има трима съдии-докладчици, обвинението се повдига с решение на Народното събрание, като участници, респ. страни в процеса са председателят на Народното събрание (ако се възползва от съответната възможност) и (задължително) народен представител-обвинител, определен от Народното събрание. Има редица други конституционни и законови изисквания (за срокове, кворум и пр.). Допустими са всякакви доказателства, включително и чрез свидетелски показания. За „кратки устни изложения“ тук не може да става дума. За това производството, освен съществуващите конституционни и законови разпоредби, ще са необходими и регламентарни правила.

²¹ Уместно е да бъдат казани няколко думи за **протокола** на откритото заседание на КС. На протокола за заседанията са посветени чл. 21, ал. 3 и чл. 34 ПОДКС. В първия текст просто се предвижда, че „за заседанието на съда се води протокол“. По-подробен в съдържанието си е вторият текст. Според него в протокола се вписват мястото и времето на заседанието, съставът на съда, участниците в производството и извършените процесуални действия (ал. 1). На практика това са съвършено кратки протоколи (около 1/2—1 машинописни страници). Протоколистът идва в началото на заседанието, вписват се датата и състава на съда, конституционното дело, което се разглежда, името на докладчика и още някои данни, например по кое искане е образувано делото, ако то е във фазата на допустимостта, и излиза от заседателната зала. Истинското заседание започва след това — обсъждане, дискусия и после — гласуване. Всичко това остава непротоколирано. Заседанието е закрито (протоколистът е някакъв елемент на откритост в самото начало на заседанието, когато съдиите не са пристъпили към обсъждане на делото — било то в заседанието по допустимостта, било то в заседанието по същество). **Пенчо Пенев** (Конституционно правосъдие. С., Сиела, 1997, с. 59—60) смята, че дискусията в съдебния състав е твърде важна и трябва да се отразява в протокола, като

Съвещанието за произнасяне на решението е закрито. С това се осигурява свободната дискусия между членовете на съда. Тук конституционното съдопроизводство не се отличава от съдопроизводството на всяка истинска юрисдикция.

Съвещанието е възможно, само ако делото е изяснено. Ако съдът прецени, че то не е изяснено (необходимост от привличане на нови доказателства и др.), откритото заседание ще завърши и ще се чака ново заседание, което — като хипотеза — може и да не е открито.

6.6. Не е изключено обаче съдът да се оттегли на съвещание за обсъждане на инцидентно възникнали процесуални въпроси. И такова съвещание ще бъде закрито (чл. 30, ал. 2 ПОДКС). Закрито ще бъде съвещанието и в случаите, когато съдът трябва да реши повдигнат въпрос за допустимостта на искането (чл. 25, ал. 2 ПОДКС) (за този случай вж. по-долу т. 8). Съвещания от този род поначало само ще прекъсват откритото заседание. Определението, което съдът ще взема на тях, ще се обявява на заседанието.

7. ЗАСЕДАНИЕ ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА РЕШЕНИЕТО (чл. 27д, Ал. 4, чл. 28 ПОДКС)

7.1. След като на закритото си съвещание съдът е произнесъл решение, то трябва да се обяви на открито заседание — това е заседание за обявяване на решението по изреча на чл. 27д, ал. 4 и чл. 28.

В съответствие с чл. 28 ПОДКС заседанието протича по следния ред: а) председателят на съда прочита диспозитива на решението; б) председателят на съда обявява имената на съдиите, които са подписали решението с особено мнение; в) съдията-докладчик прочита мотивите на решението изцяло или в резюме.

Действията по б. „а“ и „в“ са необходими винаги, за да има и заседание за обявяване на решението. Действието по б. „б“ е в зависимост от това дали има особени мнени-

привежда и аргументи. Готов съм да се съглася с тях, но трудността идва от това, че в заседанието, което е закрито, без участие на страни, изпъкват, почти преобладават елементите на съвещание за вземане (произнасяне) на решение. Макар и особен, КС е съд и в този пункт не би могъл да се отклони от правилата, по които всяка юрисдикция взема решенията си. Междусъдийските дебати, перипетиите по гласуването не може да не останат закрити, в смисъл тайни. (Или, ако за дебатите се води протокол, той самият трябва да бъде в някаква степен „закрит“.) Обществеността ще научи кой как е гласувал, каква е била спецификата на мнението му от акта на съда, от писмените особени мнения и становища на съдиите, които се прилагат към делото и, като правило, се обнародват.

Всъщност разпоредбата на чл. 34 ПОДКС има предвид протокола само за закритите заседания. Поради това в ПОДКС има празнина относно протокола на откритите заседания. На тях ще се води протокол не само за началната част на заседанието (състав на съда, номер на делото и др. п.), но и за всички действия на председателя и членовете на съда, за действията на страните (устни изложения, представяне на доказателства и др.), за участието на експерти и т. н. В него трябва да се отбележи и присъствието на „публика“ (журналисти, граждани), ако има такава. За съвещанието за вземане на решение не ще се води протокол. Такъв обаче ще се води за заседанието за обявяване на решението, независимо от това присъстват ли на него страни (ако не присъстват, ще се протоколира фактът на отсъствието им и това, че са били редовно призовани) и публика.

Допълн. бел. Вж. и *Post scriptum*.

ния на съдии. Ако такива има, обявяват се имената на авторите им. Ако това бъде пропуснато да бъде сторено, заседанието пак ще е валидно. В заседанието за обявяване на решението активни участници (с външно проявени действия) са само председателят на КС и съдията-докладчик.

7.2. За заседанието за обявяване на решението страните се призовават съобразно с чл. 27в ПОДКС (вж. по-горе т. 4). Това е текстът на чл. 27д, ал. 4 ПОДКС. От него и от чл. 28 ПОДКС трябва да се заключи, че заседанията за обявяване на решението са винаги открити. Не е допустимо открито заседание по съществуващото на делото, което е приключило с обявяване, че делото е изяснено, да бъде последвано от закрито заседание за обявяване на решението. Заседанието за обявяване на решението, макар да има собствен предмет и поради това да е самостоятелно, отделно заседание, се намира в органическа връзка със заседанието по съществуващото на делото. То е негово „следствие“ или, по-точно, негово логическо процесуално продължение.

От тази гледна точка бихме могли да кажем, че ако в тесен смисъл открито е заседанието за обсъждане съществуващото на делото (вж. по-горе т. 1), то в широк смисъл откритото заседание като цяло обхваща заседанието за обсъждане съществуващото на делото и заседанието за обявяване на решението.

Разбира се, заседанието за обявяване на решението ще е *фактически* открито, щом то се провежда в присъствие поне на страните (на някоя от страните). Правилникът изисква те да бъдат редовно призовани. Тяжно право е да присъстват или да не присъстват. И да не присъстват, заседанието ще е валидно проведено. Така може да се окаже (поне хипотетично) откритото заседание по съществуващото на делото да бъде последвано от закрито заседание за обявяване на решението, което потвърждава, да повторя, самостоятелния характер на това последното ²².

7.3. Разглежданото съдопроизводство като цяло ще има следните етапи или следната структура: открито заседание по съществуващото на делото, закрито заседание за проясняване на решение, открито заседание за обявяване на решението. Всеки етап (структура) има своите особености и своята вътрешна процесна динамика (юридическа и фактическа), колкото и неразвита да е тя при сегашната наша нормативна уредба и при съвсем недостатъчната практика на КС в провеждането на открити заседания ²³.

²² Юридически погледнато, няма да може да се проведе като открито заседанието, ако в залата са дошли представители на медиите и граждани, но не са се явили страните (или поне една от страните). По същия начин трябва да се разсъждава и относно заседанието за обявяване на решението. Но докато на заседанието по съществуващото, предвидено първоначално да бъде открито, не трябва да могат да бъдат допуснати „трети лица“ при отсъствието на страните, и тогава ще се наложи то да се провежда като закрито, то заседанието по обявяването би могло да се проведе в присъствието на „трети лица“, въпреки че страните отсъстват.

²³ Ако към тези етапи бъде добавен отначало подготвителният етап (заседанието по допустимостта — като етап то съвпада с първата фаза на съдопроизводството), ще се получи цялата процесуална структура на конституционното правосъдие.

8. ЕДНА ОСОБЕНА ХИПОТЕЗА: ОБСЪЖДАНЕ НА ДОПУСТИМОСТТА ВЪВ ВТОРАТА ФАЗА НА ПРОЦЕСА (ЧЛ. 25, АЛ. 2 ПОДКС)

Конституционното дело се разглежда в две фази — в първата се решават въпросите за допустимостта на искането, във втората — за съществуването на делото. По допустимостта обаче съдът може да се произнесе „във всяка фаза на конституционния процес“ — такава е разпоредбата на ал. 2 на чл. 25. Във връзка с това се поставят и някои специфични въпроси на откритото заседание.

8.1. Заседанията по допустимостта са закрити (чл. 19, ал. 1 ЗКС). Те не могат и да бъдат открити, тъй като на тях не присъстват страни. Тъкмо това е една от задачите им — да се определят страните. А това не е и възможно, докато съдът не допусне за разглеждане искането.

Във втората фаза на процеса (по съществуването на делото) могат да изникнат въпроси относно допустимостта, макар че по принцип първата фаза е измината. Възможно е да се окаже, че искането не е било допустимо или поне да се оспори това, че то е било допуснато. Възможно е да се констатира необходимостта от определяне на нова заинтересувана страна или да е постъпила молба за конституиране на такава страна. В тази насока активност може да прояви както някоя от страните, така и отделен съдия.

Как ще действа съдът в тези случаи, когато заседанието е открито?

Практически новоповдигнатите въпроси по допустимостта *ще се обсъждат* на откритото заседание — на него те са поставени, на него страните вземат отношение по тях. Член 19, ал. 1 ЗКС не може да бъде преграда за това. Такова обсъждане няма да го наруши. Разпоредбата на чл. 19, ал. 1 има предвид закрито заседание, на което съдът „се произнася за допустимостта... с определение“. Всъщност тя има предвид съвещание за произнасяне на определение. Това е смисълът ѝ. Тя не препречва обсъждането от страните (с възможните в такъв случай уточняващи въпроси от членове на съдебния състав) на повдигнат въпрос по допустимостта.

Така, оказва се, че на откритото заседание могат да се обсъждат не само въпроси на съществуването, но и въпроси на допустимостта.

8.2. Заседанието (или съвещанието — по аналогия с чл. 27д, ал. 3 ПОДКС) за произнасяне по въпроса за допустимостта ще бъде закрито. Съдът ще прекъсне заседанието (откритото), на което се обсъжда съществуването на делото, за да реши този въпрос. От практическа гледна точка той ще обяви акта си на откритото заседание, което след това ще продължи течението си. Не мисля, че това ще е отделно заседание за обявяване на този акт. Не изключвам обаче някои особени (редки, малко вероятни) случаи, когато съвещанието на съда за произнасяне по допустимостта може да доведе до отлагане на откритото заседание или до неговото продължаване като закрито, или до неговото приключване, с което се прекратява и самото дело (ако например съдът се е произнесъл, че искането е било поначало недопустимо).

8.3. Мислима е още една компликация в хода на откритото заседание. Според чл. 19, ал. 3 ПОДКС „КС може да поиска отстраняване на недостатъците на искането през цялото конституционно производство“. В последна сметка тази разпоредба също се отнася

до въпрос по допустимостта и затова, общо взето, попада в обхвата на чл. 25, ал. 2 ПОДКС. Ако подобен рядък случай намери място на открито заседание, ще се действа по някои от начините, посочени в т. 8.1 и 8.2.

Регламентираните правила на ПОДКС не могат да предвидят всички възможни ситуации в едно открито заседание. Те ще се решават в практиката на КС.

Не изключвам да има скептици по повод на откритите заседания на КС, да ги има дори в средите на самия съд. Не трябва да се забравя обаче, че принципът на гласността (а заедно с него и други принципи — на равенство, състезателност и пр.) е основен принцип на всяко съдопроизводство. Колкото и да е особен, КС — да повторя — е съд и производството пред него рано или късно ще трябва да му се подчини. С въвеждането (неминуемо!) един ден на конституционната (индивидуалната) жалба този принцип ще стане основен и за българския КС. Ако значението на откритото заседание не трябва да се подценява с оглед на сегашната уредба на дейността на КС, толкова повече то не трябва да се подценява с оглед на бъдещето. Днешният опит е подготовка за това бъдеще²⁴.

POST SCRIPTUM

Този послепис е по повод на първото открито заседание на КС, проведено на 17 юни 1999 г.²⁵ То позволява да се направят някои изводи и бележки.

А.

Принципният извод се свежда до това, че състоялото се заседание е важен факт, събитие в конституционното ни правосъдие. Конституционната юрисдикция направи съществена стъпка към откриването си пред обществеността и медиите. Иначе до голяма степен тя си остава за хората затворена, бюрократична институция, която според един неин противник (Асен Цанков — юрист и експерт при подготовката на Конституцията от 1991 г.) решава не дела, а „преписки“. Публичното заседание на КС подкрепя характеристиката му на *съд* и на производството му като *съдо*производство. Публичното заседание е гаранция (и реализация) на правото на информация, което по Конституция имат гражданите и техните общности. По този начин, по-нататък, КС слага началото на практика, която, макар и неголяма засега, ще бъде полезна за в бъдеще, когато откритите му

²⁴ **Допълн. бел.** Текстът е завършен на 29 май 1999 г. Бележките под линия по повод на първото открито заседание на КС, както и *Post scriptum*-ът са прибавени на 18 и 19 юни с. г. Що се отнася до *Post scriptum*-а, авторът съзнава добре, че му е придал съдържание и характер (елементи на хроника и репортаж), които го отличават от предхождания го основен текст. Това е обусловено от „наблюдаваното събитие“ — първото открито заседание на КС. Като събитие, поставящо начало, то заслужава да бъде описано и „записано“.

²⁵ То е по к. д. № 36/98 г., образувано по искане на група народни представители, с което се оспорва Законът за радиото и телевизията (ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г.).

заседания ще станат правило — след създаването на възможност да го сезират граждани. Публичното заседание е белег, който още повече сближава българския КС с повечето чуждестранни конституционни съдилища.

Може да се каже, че първото открито заседание на КС е като цяло един успех. То беше и подготвено, и проведено без големи пропуски. И ако е имало някои пропуски и несъвършенства, те можеха да бъдат забелязани повече от специалисти, отколкото от неизкушените в правото и съдопроизводството присъстващи. Все пак заседанието позволява да се посочат онези точки, по които са възможни подобрения ²⁶.

Б.

За подготовката на заседанието и в изпълнение на ПОДКС председателят на съда изпраща до подателя на искането и до заинтересуваните страни писмо, в което се определя времето, предоставено им за устно изложение (30 мин.), посочва се възможността да представят допълнителни писмени съображения (независимо от представени вече писмени становища) и се обръща вниманието им върху изискването устното изложение и допълнителните писмени съображения да съдържат аргументи, *неизложени* в представеното по-рано писмено становище.

Всички страни са заявили, че ще участват с представители и са изпратили до съда съответните пълномощни. Тук за отбелязване е това, че страните — институции и юридически лица — избягват да участват чрез своя шеф. Това ще е нежелателно като трайна практика, понеже ще създава впечатление за подценяване на конституционната юрисдикция.

Една от страните е поискала да има двама „говорители“ (пълномощници), но ѝ е пояснено, че може да има само един. Една от страните е извънстолична обществена асоциация (Пловдив), която е конституирана като заинтересувана страна по нейна молба на по-късен етап, тя е упълномощила за свой представител адвокат, също от Пловдив. Една от страните е поръчала писменото ѝ становище да бъде подготвено от чуждестранна медийна фирма (Брюксел).

Трябва да се отбележи още, че КС, ориентиран се към провеждане на открити заседания по дела с голяма обществена значимост, обзавежда и специална заседателна зала

²⁶ Пресата още на другия ден единодушно отбеляза големия факт, че „за първи път Конституционният съд наметна тоги в публично заседание“. Никой от журналистите обаче не обърна внимание на процесуалната страна на заседанието. За подготвени съдебни репортери у нас все още е трудно да се говори (вж. „Труд“ от 18 юни 1999 г.; „Сега“ от същата дата и др.).

Ще си позволя да отбележа, че и „чистите“ специалисти по конституционно право, затворени предимно в преподаването на материята за КС така както е уредена в Конституцията, или подценяват дейността и процедурите на тази юрисдикция, или не вникват в тях в нужната степен. Те са все още далече от мисълта за едно съдебно конституционно право и за един конституционен съдебен процес. Оттук и непризнаването на конституционното правосъдие, даже и на конституционното правораздаване, колкото и да са те специфични. Оттук и снизходителното понякога отношение към теоретиците на Конституцията от страна на конституционните съдии (вж. и моята статия: За понятието „конституционно правосъдие“. — Съвременно право, 1997, № 6, с. 20—31).

— с полукръгла маса за съдиите, издигната на подиум с държавния герб на задната стена, банки за страните, маси за секретарите, места за публиката. Залата има тържествен вид и е напълно подходяща за предназначението си. Макар и неголяма, засега тя е вероятно най-красивата зала, в която заседава съд.

В.

Съставът на съда влезе в залата при спазване на предвидената етикеция. На другия ден пресата отбеляза, че само един съдия със синята си риза е бил в контраст с останалите съдии в бели ризи под тъмночервените тоги.

Бележката, която би могла да се направи тук, е, че облеклото на съдиите е функционално насочено не само към самия съдебен състав (внушава самосъзнанието за високата мисия на КС), но и към публиката (внушава съзнанието за уважение към съда като пазител на върховния закон). Затова е недопустимо в залата да има лица в разпуснат вид. На заседанието сред публиката бе забелязана млада дама, облечена твърде волно.

Съдиите се разположиха около председателя според критерия на възрастта. Този критерий служи и за реда, по който се отбелязват в актовете на КС членовете на постановилия ги състав. Надали той е безспорен в качеството си на всеобщ критерий за неформалното старшинство на конституционните съдии²⁷.

В залата (изпълнена) присъстваха около 60 човека, повечето журналисти. „Гражданите“ се брояха на пръсти — няколко бивши конституционни съдии, един бивш юридически съветник на президента, един преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет и, може би, някои лица, придружаващи представителите на страните. Част от журналистите, след като си взеха бележки за откриването на заседанието, излязоха. При провеждане в бъдеще на открити заседания трябва да се има предвид уведомяването тъкмо на лица от тази втора категория от публиката — гражданите. Защото журналистите имат канали за осведомяване и присъстват „по служба“.

²⁷ Критерият беше възприет още в самото начало на дейността на КС през октомври 1991 г. Сметна се, че той има и законова опора — чл. 7, ал. 1 ЗКС, според който първото заседание на КС, на което се избира председателя, се ръководи от най-възрастния съдия, и чл. 8, ал. 2 ЗКС, който предвижда при отсъствие на председателя на съда той да се замества от най-възрастния съдия. Неписаното и неформално старшинство има значение не само за оформяне на съдебните актове и, както е в интересувания ни случай, за подреждане на съдиите по време на заседание, но и в ред други случаи от живота на колегията на съдиите. Възможен е обаче и друг критерий — според продължителността на съдийския стаж в КС. Той има опората си в самата Конституция (чл. 147, ал. 3), а също и в закона (чл. 7, ал. 3 ЗКС). Този критерий е по-общ и съдържателен, тъй като отчита професионалната опитност на съдията като конституционен съдия. Възрастовият критерий, приет в чл. 8, ал. 2 ЗКС, се отнася до заместването на председателя на КС, той не създава фигурата на „заместник-председател“ на КС. В ролята на заместващи председателя могат да бъдат няколко съдии. При това става дума за заместване в точно определена роля — това са функциите на председателя (чл. 8, ал. 1 ЗКС). Критерият на професионализма, неспособен да конкурира възрастовия критерий в самото начало на работата на КС, когато съдиите встъпват едновременно в длъжността си, по-късно, при постоянното обновяване на състава на съда, се налага сам по себе си и трябва да бъде отчитан според случая.

Председателят на съда откри заседанието с подходящи думи, които обаче се заглушаваха от щракането на снимачните апарати и от шума, създаван от журналистите. Простият извод е, че снимките трябва да се направят преди да започне заседанието. Трябва да се каже, че представителите на БНТ и БНР отначало смущаваха залата с техниката си (през немалко време), някои от тях говореха по мобилните си телефони и пр.

Съдията-докладчик изложи стегнато резюмето си, в което обширното съдържание на предмета на делото (определен от допуснатото искане) бе структурирано за удобство в десет раздела. Излишна беше уговорката, че по „негово лично мнение“ така е по-добре, подходяща повече за закритото съвещание на състава.

Подателят и останалите страни направиха устните си изложения според реда, по който са конституирани: най-напред подателят (първият народен представител, подписа искането), след това представителят на Народното събрание (началникът на отдел „Правен“ към парламента), представителят на Министерския съвет (началникът на отдел „Правен“ към правителството) и т. н. Говорилите спазиха изискването за изложение в рамките на 30 мин. Едва ли обаче можеха да спазят изискването устното изложение да не съдържа аргументи, застъпени в представените писмени становища. Това изискване не може да се спази изцяло, а и трудно може да се контролира. Все пак то насочва към допълнителна аргументация. (Изложенията на ораторите, обърнати към съдебния състав, не се чуваха достатъчно ясно от стоящата зад тях публика. Необходимо е залата да бъде озвучена.)

Председателят зададе въпрос на първите две страни дали ще представят допълнителни писмени съображения. Те обясниха, че смятат тезите си за достатъчно обосновани.

Очертаха се двете основни страни: искател, който атакуваше закона като цяло, и автор на закона, който от своя страна отхвърляше искането изцяло. Повечето от останалите страни (държавни институции) подкрепиха разбирането за конституционност на оспорения закон. Някои (обществени сдружения) приеха, че в отделни части искането е обосновано. Дискусия между страните почти не се получи, като се изключи възражението на един оратор спрямо твърдение, съдържащо се в предходно устно изложение²⁸. Подателят, чието искане беше опровергавано пункт по пункт и изцяло от повечето страни, нямаше възможност да възрази²⁹.

²⁸ Твърдението се състоеше в това, че Конституцията не позволявала избиране на НСРТ от Народното събрание с квалифицирано мнозинство.

²⁹ Така представителят на НСРТ защити конституционността на две оспорени разпоредби на Закона за радиото и телевизията (чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3), според които не могат да бъдат членове на НСРТ и на управителните съвети на БНТ и БНР лица, които са били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност. По мнението на страната разпоредбите са оправдани с това, че членовете на НСРТ и на управителните съвети трябва да бъдат лица със „свободна, независима воля“. Пишещият тези редове можеше да чуе неформалното възражение на седящите близо до него двама от авторите на искането (единият — допуснат като представител на подателя): това не е конституционно мотивирана позиция, не се оборват конституционните основания за оспорване на разпоредбите; работилите в ДС не могат да бъдат законово презумирани като лица с несвободна воля; законът изхожда

Самото производство в откритото заседание (и по Правилника) не е мислено като допускащо някаква, макар и минимално необходима, дискусия между страните. Ето защо смятам, че това първо открито заседание потвърждава съображенията ми по повод на ПОДКС (вж. в основния текст на статията т. 6.2.2., 6.3., 6.4.). Публичното конституционно съдопроизводство или ще допусне известно публично състезание (без което няма и равенство на страните!), или то ще се изроди в неинтригуващо говорене, а откритото заседание — в своего рода нареден външно красив спектакъл. По какво тогава ще се отличава състезателността в откритото заседание от състезателността по документи, свойствена на закритото заседание?³⁰

Що-годе наблюдателният присъстващ не можеше да не установи неизработени и неустановени обръщения към съда, съдиите, страните. „Вие, господа, ще се убедите в това, че...“ (към съдебния състав), „Уважаеми господа конституционни съдии“, „Уважаеми г. председател на Конституционния съд“, „г. Григоров каза...“ (за съдията-докладчик), „Делото на г. Тодоров...“ (позоваване на конституционно дело, по което е бил докладчик посоченият съдия) и пр. Смесваше се правилното с неправилното. Необходимо е да се утвърждават подходящи обръщения и назовавания: „Уважаеми г. председател на Кон-

от противоположната презумпция за виновност и недобросъвестност, личността е изчезнала сред неясната група от „лица, които са били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност“ — защо сътрудникът на ДС *x*, след като е бил уволнен навремето заради проявена „независима воля“, сега трябва да бъде смятан по хипотеза за лице със „зависима воля“, за виновен в нещо; законът визира дейност в бившата ДС, но не и дейност в сегашните служби за сигурност — защо се предполага, че работещите сега в службите за сигурност ще имат „свободна воля“; защо се забравят разпоредбите на международните договори, които изключват „всякакви... признаци на дискриминация“, гарантират участието в „ръководството на обществените работи“ и пр.

Добавка. В заседанието за обявяване на решението на 25 юни 1999 г. бе съобщено, че петима (!) членове на състава, включително и председателят на КС, са подписали решението в този му пункт с особено мнение. С това свое решение КС внася нов елемент на противоречивост и непоследователност в практиката си по отношение на т. нар. „декомунизационни закони“.

³⁰ Не отричам онази състезателност и онова равенство, състоящи се в самия факт на равна възможност за всички да представят писмени становища в съответствие с различните позиции, които страните заемат в процеса, но дали публичният интерес и публично значимият индивидуален интерес са гарантирани и защитени в нужната степен от сегашната уредба на конституционното (сега говорим за откритото) съдопроизводство? Дали уредбата не може да бъде усъвършенствана? Убеден съм, че правата на страните, а и на другите възможни участници в конституционното съдопроизводство, трябва да имат повишена защита. Още повече, че актовете на КС са окончателни.

Бих припомнил тук мнението на „бащата“ на европейския модел на конституционното правосъдие Ханс Келзен: „Pour la procédure devant le tribunal constitutionnel, il faut recommander d'une façon générale le principe de publicité et du caractère oral, bien qu'il s'agisse principalement de questions de pure droit, et que l'accent doit évidemment porter sur les explications de droit des mémoires écrits que les parties au procès peuvent présenter — ou même être tenues de présenter — au tribunal. Les affaires qui occupent le tribunal constitutionnel sont d'un intérêt général si considérable qu'on ne saurait exclure en principe la publicité de la procédure, que garantit seule une audience publique.“ (Kelsen H. La garantie juridictionnelle de la Constitution. La justice constitutionnelle. — Revue du droit public, 1928, t. XIV, p. 248).

ституционния съд“, „Уважаеми г-да конституционни съдии“, „уважаемият конституционен съдия г...“, „уважаемата страна...“, „уважаемият представител на Народното събрание...“ А защо не и „Високият съд“, „Ваша чест, г. конституционен съдия“? Нека не се отхвърля всичко това като помпозност и др. п. Става дума за Конституционен съд, за Конституция! Да не се забравя, че Конституционният съд не стои юридически на равнището на трите учредени власти (законодателна, изпълнителна, съдебна), а на равнището на учредителната власт. Или, ако не е точно да се каже, че е на това равнище, то съвсем точно е да се каже, че е привързан именно към тази власт.

Председателят обяви, че заседанието е приключено, и благодари на страните и на останалите присъстващи. Той съобщи датата и часа на заседанието за обявяване на решението.

Заседанието се протоколираше от секретарка. Отделно имаше и фонозапис.

За реда в залата се грижеше завеждащата общата канцелария на КС.

Заседанието започна в 9 ч. и завърши в 12 ч. Участваха 7 страни (с подателя на искането).

На 25 юни 1999 г. от 15 ч. до 16 ч. в съответствие с разпоредбите на ПОДКС се проведе заседанието за обявяване на решението. Бяха представени страните. И този път публиката се състоеше почти изключително от журналисти. Присъстваше обаче председателят на постоянната комисия на Народното събрание по културата и медиите. Дошли бяха и трима преподаватели по конституционно право в Юридическия факултет на Софийския университет. Разпознат беше и един кинорежисьор.

Когато председателят четеше диспозитива, съдебният състав и публиката бяха прави, когато се четяха мотивите — всички бяха седнали.

Главният секретар беше налице и изпълняваше задълженията си.

Има какво да се забележи и за езика на конституционния съдия — той се „чете“ в актовете на съда, в особените мнения и в становищата на съдиите, но още по се „чете“, защото се слуша (!) в откритото съдебно заседание. В частност, думата ми е за прекомерната и твърде често неточната употреба на термина „регламентирам“. Затова — друг път.

И накрая: правосъдието (обикновеното) се осъществява в името на народа (чл. 118 от Конституцията); въпросът е в името на кого се осъществява конституционното правосъдие, и изобщо има ли място този въпрос в дейността на КС. Мисля, че в светлината на откритите му заседания и като се имат предвид някои чуждестранни уредби, отговорът трябва да бъде положителен. Би трябвало в решенията на КС или да се възприеме конституционната формула „в името на народа“, или, ако трябва да се отчете спецификата на този съд, друга подходяща формула, например „в името на Република България“, или просто „в името на Републиката“.

ПРИЛОЖЕНИЕ:**ПРАВИЛНИК ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ПРАВИЛНИКА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ДЕЙНОСТТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

(ОБН. ДВ, БР. 106 ОТ 1991 Г.; ПОПР., БР. 3 ОТ 1992 Г.).

§ 1. В чл. 18, ал. 2, т. 2 изречение второ се изменя, както следва: „Когато искането е направено от група народни представители, първият по списъка се счита за техен представител, освен ако е посочен друг.“

§ 2. В чл. 27, ал. 2 думите „и съобщава на заинтересуваните за това“ се заличават.

§ 3. След чл. 27 се добавят нови чл. 27а, 27б, 27в, 27г и 27д със следното съдържание:

„Чл. 27а. (1) Открити са тези заседания на КС по съществото на делото, които той провежда съобразно уреденото от чл. 27б, ал. 2 участие на страните (податели на искането и заинтересувани страни). На тях могат да присъстват акредитирани към Конституционния съд представители на медиите и граждани, освен ако съдът счете, че важни съображения налагат делото да бъде разгледано без тяхното присъствие.

(2) В откритото заседание съдиите участват с тога и огърлица, носеща медальон с образа на държавния герб и надпис „Конституционен съд на Република България“.

Чл. 27б. (1) Всички страни по делото, които са колективни държавни органи, държавни учреждения или юридически лица, участват в откритото заседание чрез своя председател, ръководител или председател на управителен съвет. Те могат да упълномощат друго лице за свой представител. Президентът, главният прокурор, както и други еднолични държавни органи, когато са страни по делото, могат да участват в него и чрез представител. Когато податели на искането е група народни представители, прилага се чл. 18, ал. 2, т. 2, изречение второ.

(2) В откритото заседание страните участват с кратки устни изложения. Те могат да представят писмени становища, както и писмени доказателства.

Чл. 27в. (1) За откритото заседание страните се призовават писмено срещу разписка или чрез телекс, факс, телеграма или електронна поща.

(2) В призоваването страните се уведомяват:

1. за датата и часа на заседанието;

2. за времето, предоставено им за устни изложения по чл. 27б, ал. 2;

3. че трябва да осведомят упълномощените от тях представители за данните по т. 1 и 2, както и че трябва да представят на съда своите пълномощни не по-късно от 3 дни преди заседанието.

(3) Неявяването на редовно призована страна или на неин представител, когато страната е била редовно уведомена да посочи представител, не е пречка за даване ход на делото.

Чл. 27 г. (1) За присъствие на откритото заседание главният секретар издава пропуски на акредитирани към Конституционния съд представители на медиите, както и на граждани.

(2) При влизането на съдиите, водени от председателя на съда, в залата главният секретар поканва присъстващите да станат, докато съдиите заемат местата си. Главният секретар поканва присъстващите да станат и когато съдът напуска залата.

Чл. 27д. (1) Председателят открива заседанието. Той обявява номера на делото, което ще бъде разгледано, както и явилите се страни, след което дава думата на съдията докладчик да направи кратък доклад на делото.

(2) След приключване на доклада председателят дава думата на страните за устно изложение съобразно чл. 27б, ал. 2, като започва с подателя на искането.

(3) Когато устните изложения завършат, председателят обявява делото за изяснено и че Конституционният съд се оттегля на съвещание за произнасяне на решението.

(4) За заседанието за обявяване на решението страните се призовават съобразно чл. 27в.

§ 4. Член 28 се изменя, както следва:

„Чл. 28. В заседанието за обявяване на решението председателят на съда прочита диспозитива на решението и обявява имената на съдиите, които са го подписали с особено мнение. Съдията докладчик прочита мотивите изцяло или в резюме.“

Правилникът за изменение и допълнение на Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд е приет на 6 април 1999 г. с Решение № 5 от членовете на Конституционния съд и е подпечатан с печата на съда.

Председател: **Живко Сталев**
(Обн. ДВ, бр. 35 от 16 април 1999 г.)

Георги Марков

РЕШЕНИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ОТНОСНО СВОБОДАТА НА СРЕДСТВАТА ЗА МАСОВА ИНФОРМАЦИЯ

Въпросът за независимостта на националните радио и телевизия възниква веднага след 10.XI.1989 г. като важна необходимост за изграждане на демократичното общество у нас. Още Деветото народно събрание с решение от 6 март 1990 г. (ДВ, бр. 22/1990 г.) трансформира Комитета за телевизия и радио като орган на управление на двете медии в два самостоятелни института — Българска телевизия и Българско радио. В него изрично се посочва, че същите имат общонационален и надпартиен характер и не трябва да служат едностранно на интересите на една партия или група. Същевременно в унисон със старите конституционни разпоредби, даващи право именно на Народното събрание да избира и освобождава генералните им директори, се създаде парламентарно-обществена комисия, конституирана от парламента, която да наблюдава и контролира българските телевизия и радио.

Въпросното решение бе представено като демократично за времето си, защото извеждаше ръководството на двете институции от опеката на изпълнителната власт и го поставяше на по-широка обществена основа (парламентарно-обществената комисия бе в състав от 15 души, 8 от които народни представители, а останалите 7 — изтъкнати личности в областта на културния, обществения и стопанския живот). Същевременно обаче въпросната комисия имаше чисто управленски функции — одобряване структурата и Правилника за дейността на БНР и БНТ, утвърждаване председателството им и пр. Самите нейни членове, както вече стана дума, се избираха от парламента, но по предложение на правителството.

След първите демократични и свободни избори за Велико народно събрание (ВНС) през месец юни 1990 г. дискусиата за радиото и телевизията бе водена както в политическото пространство, така и на улиците и пред сградите на радиото и телевизията. В резултат на Споразумението между политическите сили, представени във ВНС ¹, за гарантиране на мирния преход към демократично общество в специален негов раздел, третиращ проблемите на телевизията и радиото, се постигна съгласие — до 21.XII.1990 г. да се изготви и приеме от ВНС статут за работата им, а до 10.II.1991 г. в пленарната зала да се внесе законопроект, уреждащ дейността им ².

¹ Споразумението е публикувано във в. „Демокрация“ в броя от 5 януари 1991 г.

² Първият Закон за радиото е от 1927 г. (ДВ, бр. 29/1927 г.). Вж. **Димитров, В.** История на радиото в България. С., 1994, т. 1, с. 102.

На 22.XII.1990 г. ВНС гласува решение за приемане на Основни положения за временен статут на Българската национална телевизия и Българското национално радио (ДВ, бр. 3/1991 г., изм., бр. 10/1993 г.), след което обаче законопроект не бе внесен. Това решение определи статута на БНТ и БНР, квалифицирайки ги като общонационални, автономни и културни институти, които служат на интересите на обществото. Радиото и телевизията бяха задължени да отразяват многообразието на мнения и мирогледи. Парламентарната опозиция получи също право на телевизионно и радио време. Но и сега Великото народно събрание чрез своята постоянна комисия по радио и телевизия получи чисто управленски функции по отношение на двете институции, което даваше възможност на управляващото парламентарно мнозинство да ги контролира.

Това „временно“ уреждане на материята продължи доста години след приемането на новата Конституция, която по принципно нов и демократичен начин подходи към проблема. При приемането на новия основен закон бяха отхвърлени идеите в правомощията на парламента, както бе по Конституцията от 1971 г., или в правомощията на президента да влиза и назначаването, респ. освобождаването от длъжност на ръководителите на двете медии, като се изтъкна необходимостта от обществен съвет, създаден по законодателен ред.

През 1995 г. Конституционният съд обяви за противоконституционни текстове от „временния статут“ на радиото и телевизията, което провокира Народното събрание да изпълни конституционното си задължение и уреди дейността на Българската национална телевизия и Българското национално радио със закон. През следващата година Конституционният съд даде задължително тълкуване на основния закон по въпросите на свободата на словото и забраната на цензура. С няколко последващи решения съдът отмени разпоредби от Закона за радиото и телевизията и актове на Народното събрание по избора на генералните им директори. С това се осигури върховенството на Конституцията, утвърждаваща независимостта на националните медии, правото на информация, свободата на словото и забраната на цензура.

I. БЪЛГАРСКАТА НАЦИОНАЛНА ТЕЛЕВИЗИЯ И БЪЛГАРСКОТО НАЦИОНАЛНО РАДИО СА САМОСТОЯТЕЛНИ, АВТОНОМНИ, ОБЩОНАЦИОНАЛНИ И НАДПАРТИЙНИ ИНСТИТУЦИИ

През 1995 г. с Решение № 16³ по к. д. № 19/1995 г. Конституционният съд обяви за противоконституционни няколко разпоредби от решението на Великото народно събрание за приемане на Основни положения за временен статут на Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР).

Въпросните разпоредби от посоченото по-горе парламентарно решение даваха възможност на Комисията по радиото, телевизията и БТА на Народното събрание: да одобрява структурата и правилника за дейността на БНТ и БНР; да утвърждава колективните

³ Решения и определения на Конституционния съд 1995 (по-нататък съкр. РОКС с посочване на годината). С., Акад. изд. „Проф. М. Дринов“, 1996, с. 170.

им органи на ръководство; да се запознава и дава мнение за програмните им схеми; периодично да изслушва генералните им директори и да утвърждава разпределението на бюджетите на двата института.

Конституционният съд прие за противоречащи на основния закон въпросните текстове по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията забранява на държавните органи да се намесват в дейността на средствата за масова информация, поради което БНТ и БНР трябва в рамките на законите да приемат такива структури и правилници за дейността им, каквито намерят за добре. Наред с това „одобряването“ на структурите и вътрешните правилници за дейността на различни ведомства е управленска (административна) дейност, затова с оглед на чл. 8 от Конституцията тя не може да се извършва от помощни органи на законодателната власт, каквито са постоянните комисии.

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се дели на законодателна, изпълнителна и съдебна. Парламентът осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол над изпълнителната. БНТ и БНР обаче не са изпълнителни органи. След закриването на Комитета за телевизия и радио те стават самостоятелни, автономни, общонационални и надпартийни институции. От друга страна, постоянните комисии на Народното събрание са само негови помощни органи, които нямат право да издават актове, подменящи вота на пленарната зала, или да извършват управленска дейност. Следователно е недопустимо от гледна точка на Конституцията комисията по радио, телевизия и БТА на Народното събрание да утвърждава колективните органи на ръководство на националните медии и да се меси в кадровата им политика.

Чрез програмите на националните телевизия и радио се упражняват основни права, гарантирани на гражданите по чл. 39 от Конституцията — всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово, чрез изображение и по друг начин, както и правото да може да търси, получава и разпространява информация — чл. 41, ал. 1 от Конституцията. БНТ и БНР са общонационални, свободни от цензура и автономни институции. Тяхната свобода е гарантирана от чл. 40, ал. 1 на основния закон. Даването на „мнение“ за програмните схеми на националните телевизия и радио от парламента или от неговите комисии създава възможност за влияние върху програмите им от политическата сила, която има парламентарно мнозинство. Това е недопустимо от гледна точка на чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията.

Съгласно чл. 80 от Конституцията длъжностните лица и гражданите, когато бъдат поканени, са длъжни да се явяват пред парламентарните комисии и да представят исканите от тях сведения и документи, както се извършват примерно проучвания или анкети по въпроси, представляващи държавен или обществен интерес. Основният закон не предвижда обаче възможност комисии на Народното събрание да „абонират“ за „периодично изслушване“ когото и да било. Още по-малко това може да стане с генералните директори на БНТ и БНР предвид свободата на словото и независимостта на двете институции, гарантирани с чл. 40, ал. 1 от Конституцията.

Комисията по телевизията, радиото и БТА е натоварена с несвойствена за нея функция по оперативното управление на бюджетните средства, отредени на двете медии. Тази разпоредба нарушава не само свободата на същите медии, но и чл. 79, ал. 2 от Конституцията, според който комисиите са помощни органи на законодателната власт.

С § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията изрично се сочи, че правната уредба на БНТ и БНР трябва да стане със закон, като дотогава Народното събрание следва да осъществява правомощията, които ВНС има по отношение на тези национални институции. От тази конституционна разпоредба произтича и правото на парламента временно, до приемането на съответния закон, да избира и освобождава генералните директори на БНТ и БНР. Временното правомощие на Народното събрание да избира генералните директори на БНТ и БНР не може обаче да означава, че нормативните актове, уреждащи статута на двете медии, могат да нарушават Конституцията, и поспециално чл. 40, ал. 1, според който средствата за масова информация са свободни и не подлежат на цензура. Това правомощие не може също така да превръща парламента и неговите комисии в орган на управление.

В резултат на коментираното по-горе решение на Конституционния съд 37-ото Народно събрание прие изменения и допълнения на решението на ВНС за приемане на Основни положения на временен статут на Българската национална телевизия и Българското национално радио (ДВ, бр. 94 от 1995 г.). С него по същество бе направен опит да се възпроизведат обявените вече за противоконституционни разпоредби от решението на ВНС. Затова и Конституционният съд с Решение № 24⁴ по к. д. № 30/1995 г. ги обяви повторно за противоконституционни. В мотивите на решението изрично е посочено, че възпроизвеждането на обявени вече за противоконституционни разпоредби от съда в нов акт на парламента представлява незачитане на решението на Конституционния съд и на неговите правни последици. Това засяга един от основните принципи, залегнали в чл. 4, ал. 1 от основния закон, който прокламира, че България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите.

II. ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННОТО ПРАВО СВОБОДНО ДА СЕ ИЗРАЗЯВА МНЕНИЕ И ТО ДА СЕ РАЗПРОСТРАНЯВА, И ЗАБРАНАТА ЗА ЦЕНзуРА

През 1996 г. с тълкувателно Решение № 7⁵ по к. д. № 1/1996 г. по искане на президента на републиката Конституционният съд даде задължително за всички тълкуване на разпоредбите на чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията. Целта на искането бе изясняване на съдържанието на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява; на правото да се търси, получава и разпространява информация и определяне смисъла на предвидените в конституционните текстове ограничения на тези права.

Конституционният съд прие, че посочените по-горе конституционни разпоредби защитават правото на личността на свободна изява на нейната същност и достойнство

⁴ РОКС 1995, с. 256.

⁵ РОКС 1996, с. 58.

като равнопоставен участник в социалната общност. Същевременно те гарантират възможността на всеки да се информира за заобикалящата го действителност, а на обществото — условия за неговото съществуване и развитие. Те стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране.

Отделните права, предоставени от разпоредбите на чл. 39—41 от Конституцията, задължават държавата да се въздържа от намеса при тяхното упражняване.

Ограничаването на тези права е допустимо с цел да се запазят други, също конституционно защитени права и интереси, и може да става единствено на основания, предвидени в основния закон. Не се допуска ограничаването им със закон на други извън посочените в Конституцията основания.

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масово осведомяване и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

Сред тези основания възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи.

Ограничението спрямо изказвания, които съставляват призови към разпалване на вражда, е основано на заложените в Конституцията ценности като търпимост, взаимно уважение, както и на забраната да се пропагандира омраза на расова, национална, етническа или религиозна основа. Това ограничение не отказва защита на многообразието от противоположаващи се едно на друго мнения. Самата същност на правото свободно да се изразява и разпространява мнение има за своя предпоставка ценността на конкуренцията на идеи и противоположаване на различни гледни точки.

Наред с правото на всеки свободно да изразява мнение и да го разпространява чрез различни способности, в чл. 40, ал. 1 от Конституцията се прогласяват свободата на печата и другите средства за масова информация, както и забраната на цензурата.

Изричната забрана на цензурата отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи — както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неформални способности.

Поради причини от юридически и технически характер е допустимо чрез закон да се уреждат организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии. Приемането на такъв закон по отношение на националната телевизия и радио е изрично предвидено в § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Конститу-

цията. Подобен закон трябва да осигури независимостта на тези средства за информация в организационно, структурно, кадрово, програмно и финансово отношение.

Създаването на националните електронни медии като самостоятелни и независими институции изисква образуването на съответните управителни и/или надзорни тела по начин, който обезпечава прегради срещу въздействието на държавни органи, политически фигури или представители на друг частен интерес. Упражняването на такова въздействие от страна на държавни органи би съставлявало проява на цензура по смисъла на чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Гаранцията на правото на обществото да получава пълна, плуралистична, балансирана и точна информация е независимостта при осъществяването на текущото управление, редакторската независимост и отговорност по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбора на кадрите и механизмите на финансиране. Правото на личността и обществото да получават пълна, плуралистична, балансирана и точна информация определя и границите на законодателната компетентност, която държавата притежава и е длъжна да упражни при условията на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, за да създаде възможност на средствата за масово осведомяване да изпълняват своите функции.

В сферата на законодателната компетентност на държавата са и установяването чрез закон на режима на лицензиране на недържавните електронни средства за информация в съответствие с принципа на чл. 40, ал. 1 от Конституцията и прилагането само на конституционните ограничения, като се осигури откритост и справедливост на процедурата.

Единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията, посочени в тази разпоредба. Сред тях на първо място се намират съображения, свързани със запазване на добрите нрави, разбирани като критерии за обществено благоприличие, установени в обществото с цел неговото съхраняване. Водещ в това отношение е интересът да се поддържа нравственият интегритет на обществото.

III. ОТНОСНО НАЦИОНАЛНИЯ СЪВЕТ ЗА РАДИО И ТЕЛЕВИЗИЯ

Със Закона за радиото и телевизията — ДВ, бр. 77/1996 г., Националният съвет за радио и телевизия (НСРТ) бе определен като „специализиран държавен орган“. С Решение № 21⁶ по к. д. № 19/1996 г. Конституционният съд обаче обяви за противоконституционна тази разпоредба в частта относно термина „държавен“.

Конституционният съд прие, че основен, съществен белег на държавния орган е наличието на властнически правомощия. По своето съдържание властническите правомощия включват автономна директивна дейност на органа, правото му да издава задължителни по своя характер предписания във форма на общи или индивидуални задължителни актове. Понятието „държавен орган“ включва в себе си идеята за директивна (ръководна) дейност като елемент от общата компетентност на органа.

⁶ РОКС 1996, с. 201.

В конкретния случай е важно да се подчертае, че осъществяването на контрол по прилагането и спазването на закона може да се възложи на създаден от държавата орган. Компетентността на органа обаче трябва да се ограничава до контролни и административнонаказателни правомощия. Изрично установените в закон правомощия или общата квалификация на органа не могат да съдържат ръководни (директивни) правомощия спрямо радио и телевизионните организации. Това ограничение произтича от нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, според която печатът и другите средства за масова информация са свободни. По отношение на националните радио и телевизия съществува конституционна повеля за превръщането им в автономни, обществени институции, като бъдат освободени от опеката на определен държавен орган. Изключването на каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган е първото условие за тяхната структурна независимост. Очевидно терминът „държавен“ в чл. 8, ал. 2 от Закона за радиото и телевизията от 1996 г., като предполага разширително наличието на властнически, ръководни (директивни) правомощия, противоречи на повелбата на чл. 40, ал. 1 от основния закон.

В чл. 9 от същия закон се предвиди общ състав на НСРТ от 11 членове. Седем от тях се предлагат от Народното събрание пропорционално на състава на представените в него парламентарни групи, двама се предлагат от президента и двама от министър-председателя.

Според Конституционния съд този начин на съставяне осигурява предимство за парламентарното мнозинство и излъченото от него правителство. Възприетият критерий за разпределение „пропорционално на състава на представените парламентарни групи“ е политически по своя характер и дава предимство на една или повече, но коалиционно свързани политически сили. Това противоречи на чл. 40, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Свободата на средствата за масова информация е функционално свързана с политическия плурализъм — чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Този плурализъм е невъзможен там, където липсва равенство във възможностите за изразяване на обмен на идеи, възгледи и информация, за участие в нормален демократичен дискурс. Важна конституционна гаранция за неговото осъществяване на основата на политически плурализъм е принципът на политическия неутралитет при формирането на независими органи. Той повелява да се изключи възможността една или друга политическа сила да институционализира своето предимство в НСРТ.

Законодателят е длъжен сред различните възможни модели за създаване на НСРТ да избере този от тях, който в най-голяма степен съответства на характера на органа, неговата независимост и значението му за цялото общество. Във всички случаи обаче спазването на принципа на политическия неутралитет при създаването и функционирането на НСРТ е от решаващо значение за конституционособразността на уредбата.

С Решение № 10 по к. д. № 36/1998 г. — ДВ, бр. 60/1999 г., Конституционният съд прие, че допълнителна гаранция за независимостта на НСРТ е съчетаването на квотния принцип при конституирането на съвета с ротационния принцип на обновяване периодично на неговите членове, което е напълно възможно да става при различни съотноше-

ния на политическите сили в парламента и при друг президент. (Съгласно § 5, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за радиото и телевизията — ДВ, бр. 138/1998 г., след изтичане на две години съставът на НСРТ се обновява с двама представители от квотата на Народното събрание и един от квотата на президента. Съгласно ал. 4 от същата разпоредба, след изтичане на четири години съставът на НСРТ се обновява с един представител от квотата на парламента и двама от квотата на президента.) Абсурдно е да се приема, че с всяка промяна на съотношението на политическите сили в управлението на страната ще се постави въпрос за ново конституиране на НСРТ, което би създавало вече реални условия за намеса на тези политически сили в дейността му.

IV. ОТНОСНО ПРОМЕНЕТЕ В РЪКОВОДСТВОТА НА БЪЛГАРСКАТА НАЦИОНАЛНА ТЕЛЕВИЗИЯ И БЪЛГАРСКОТО НАЦИОНАЛНО РАДИО

С решение от 10 юли 1997 г. Народното събрание освободи генералния директор на БНТ и избра нови генерални директори на БНТ и БНР (ДВ, бр. 56/1997 г.). Конституционният съд с Решение № 17⁷ по к. д. № 10/1997 г. обяви за противоконституционен този акт на парламента по следните съображения:

Разпоредбата на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията овластява Народното събрание с правомощията, които ВНС е имало по отношение на БНТ и БНР (включително избирането и освобождаването на генералните директори на тези национални институции) до създаването на нова законодателна уредба за тях. Тази разпоредба има временен характер и затова е намерила мястото си в Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Тя се прилага само до създаването на нова законодателна уредба за тези медии. От момента, в който бе създадена такава уредба със Закона за радиото и телевизията, § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията преустановява действието си, тъй като същият сам обуславя правомощието на парламента от липсата на закон за националните медии.

Ето защо от деня на влизане в сила на Закона за радиото и телевизията правомощията на Народното събрание спрямо националните радио и телевизия са окончателно прекратени, така че не са могли да бъдат упражнени. Никакви последващи обстоятелства не могат да възродят действието на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби от основния закон и да възстановят дадените от него правомощия на парламента да назначава и освобождава генералните директори на БНТ и БНР.

Решението на Народното събрание от 10 юли 1997 г. е противоконституционно и защото по смисъла на Конституцията решенията на парламента трябва да бъдат съобразени с издадените от него закони. Тези закони могат да бъдат изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приет от него закон. Нарушени са основни конституционни начала, присъщи на правовата държава, прогласени в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от основния закон.

⁷ РОКС 1997, с. 108.

V. ПРАВОТО ДА СЕ ТЪРСИ И ПОЛУЧАВА ИНФОРМАЦИЯ

Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 2, от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до обществено значима информация⁸ — Решение № 7 по к. д. № 1/1996 г. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. То включва необходимостта държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация.

Въпросът кои държавни органи, при какви обстоятелства и в какъв обем могат да имат гарантирано ефирно време по националните телевизия и радио трябва да намери законодателно решение, като се държи сметка за правомощията им и за принципа на разделението на властите, както и за свободата на средствата за масово осведомяване и за конституционното право да се получава информация. (Член 52, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията от 1998 г. регламентира, че право на обръщение по БНР и БНТ имат президентът на Републиката, председателят на Народното събрание, министър-председателят, главният прокурор и председателите на Конституционния съд, на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд. Конституционният съд с Решение № 10 по к. д. № 36/1998 г. прие това законодателно решение за конституционносъобразно.)

Правото по чл. 41, ал. 1 от Конституцията е предоставено на всички, включително и на средствата за масова информация. Неговото ограничаване на основанията, посочени в изр. 2, изисква установяване по законодателен ред на обстоятелствата, които се отнасят до съображения за национална сигурност или защита на обществения ред. Това се отнася и до основанията, поради които може да бъде отказвана информация на гражданите от страна на държавни органи или учреждения, съгласно чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Правото, установено в тази разпоредба, е лично. То се свързва с обоснован законен интерес на гражданите, а ограничаването му — със създаването на законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна или друга тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ.

⁸ По този въпрос вж. още: **Неновски, Н.** Право на информация. — В: Основни права на човека и гражданина. Под редакцията на Е. Танчев. С., „Албатрос“, 1998, с. 75—78.

Маргарита Златарева

КОНКРЕТЕН НОРМЕН КОНТРОЛ ЗА КОНСТИТУЦИОННОСЪОБРАЗНОСТ ВЪВ ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ И РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Контролът за конституционносъобразност на закона преди всичко и най-пълно се упражнява от Конституционния съд (КС). Предмет на проверката, която КС прави за съответствие с Конституцията, е законът във формален смисъл като нормативен акт, затова има основание той да се нарича законов нормен контрол. (От обхвата на настоящото изложение се изключват правомощията на КС да бъдат проверявани и други, незаконови актове, издадени от Народното събрание и от Президента, както и подзаконовия нормативен акт — Правилника на Народното събрание). Но тъй като проверката на подзаконовите нормативни актове не е в компетенциите на КС, не би било неточно, ако законовият нормен контрол за конституционносъобразност се нарича само нормен контрол. Самият нормен контрол според повода, който го е предизвикал, може да се раздели на абстрактен и конкретен нормен контрол.

Понятието конкретен нормен контрол за конституционносъобразност се употребява не винаги с едно и също значение. Едни автори ¹ формулират делението на абстрактен и конкретен контрол според това дали конституционният контрол представлява самостоятелен процес или се извършва в рамките на протичащ процес. Други автори ² наричат конкретен този конституционен контрол, който се осъществява по конкретен повод. Съществуват автори ³, според които конституционният контрол, упражняван от Конституционния съд, е винаги абстрактен, тъй като решението на съда има общозадължителна сила, erga omnes. Те поддържат, че когато контролът се упражнява по конкретен повод, той е разновидност на абстрактния конституционен контрол, защото „преценката за конституционност се прави без оглед на конкретния правен спор“.

I.

Според немската конституционноправни доктрина конкретен нормен контрол е този контрол за конституционносъобразност, упражняван от Конституционния съд, който е предизвикан от съдийско предложение по повод решаване на конкретен правен спор от съдилищата, когато съдията счита, че законът, който трябва да приложи, е противокон-

¹ Друмев, Ем. Конституционно право, С., 1998, с. 529.

² Спасов, Б. Конституционен съд, С., 1994, с. 84.

³ Пнев, П. Конституционно правосъдие, С., 1997, с. 103.

ституционен — чл. 100, ал. 1, пр. 1 от Германския основен закон (Конституция).⁴ Право на сезиране на Конституционния съд имат всички съдии от всички видове и степени съдилища на Германия. В този случай висящото дело, по повод на чието разглеждане съдията има становище, че приложимият закон или правна норма не съответствуват на Конституцията, се спира до решаване на въпроса от Конституционния съд.

1. Значението на конкретния нормен контрол, провокиран от съдиите, се търси в необходимостта приложимото право при разрешаване на всеки правен спор да се подкрепя от авторитета на Конституцията, който авторитет винаги да служи и като предупреждение към законодателя. Затова и конституционната разпоредба, регламентираща конкретния нормен контрол гарантира единството на съдебната практика под егидата на Конституцията.

2. История. Въпросът е бил спорен в Германия още при действието на Ваймарската Конституция. Имперският съд е упражнил правото на съдийска проверка върху закон за първи път в едно решение на Имперския съд в Лайпциг от 28.04.1921 г. мимоходом и после го е утвърдил в решение от 4.11.1925 г. Обосноваването на подобно правомощие за нормен контрол по онова време, при липса на изрична разпоредба във Ваймарската Конституция, е било по-скоро дръзко и необичайно, а като правно-политическа теза — съмнително.

При действието на сегашната Конституция на Германия (от 23.05.1949 г.) това право вече не е спорно. Днес то е известно като следствие от принципа за разделение на властите и представлява неотделима част от правното познание, формирано от едно общо демократично учение за държавата и правото, изградено върху принципа на разделиението на властите и върховенството на Конституцията⁵.

3. Същност на съдийското предложение за конкретен нормен контрол. Правната норма, оправомощаваща съдиите от обикновените съдилища да сезират КС при убеденост в противоконституционността на приложимата от тях норма, създава едно всеобхватно съдийско право на проверка.

Разпоредбата на чл. 100, ал. 1, изр. 1 от Германската Конституция предполага, че съдилищата при съдебното разследване на всеки отделен случай са свободни да преценяват приложимото право през мащаба на конституционните принципи за подчинение на закона, независимост и съблюдаване правата на гражданите. Във връзка с това те имат право, но и са задължени да проверяват валидността на законовата норма с оглед на съответствието ѝ с Конституцията през призмата на своето схващане. Това право и задължение на съдиите се нарича съдийско право на проверка (*richterliche Prüfungsrecht*). Многократно Федералният съд на Германия се е произнасял в решенията си за правото и задължението на съдиите от обикновените съдилища да следят за конституционносъобразността на законите, които прилагат и при наличие на убеденост в противното, да сезират Конституционния съд⁶.

⁴ **Seifer, Karl Henz, Dieter Hönig.** Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland.

⁵ **Klein, Harald.** Bundesverfassungsgerichtsgesetz — Mitarbeiterkommentar und Handbuch.

⁶ BVerfGE 1, 197; 31, 174.

Разбира се, монополът на Конституционния съд да решава въпроса за конституционносъобразността на законовите норми не се засяга от обсъденото правомощие на съдиите, но у някои автори в доктрината остава съмнението спрямо тази „компетентност“ на обикновените съдилища.

4. Функции на конкретния нормен контрол. Целта на монополизирането на проверката на съдийските предложения за конкретен нормен контрол, тя да се извършва само от Конституционния съд, е, от една страна да се запази законодателят от единичната воля на съдиите от обикновените съдилища. Защото пред респекта на законодателя стои само правото на най-висшия съд в държавата да упреква създадените от него норми с оглед гарантирането и сигурността на Конституцията като нормативен акт от най-висш ранг.

Освен това съсредоточаването на решенията за валидността или не на един закон, респ. отделна разпоредба, само в Конституционния съд ще предотврати възможността от правна несигурност при различие между решенията на отделните съдилища.

5. Характер на производството за конкретен нормен контрол. Производството за конкретен нормен контрол пред Конституционния съд, в съотношение с производството по конкретния правен спор пред обикновения съд, е правно самостоятелно и е независимо от субективното отношение на участниците във висиящия спор. Изричната разпоредба на § 80, ал. 3 от Закона за Федералния конституционен съд на Германия сочи, че съдийското предложение не се влияе от мнението на страните в разглеждания конкретен правен спор дали приложимата норма съответствува на Конституцията или не. Така се създава обективния характер на конституционното дело за нормен контрол⁷. То не служи за индивидуална правна защита, а има за цел да провери дали приложимата законова норма е съответна на норма от по-висок ранг, каквато е конституционната норма или на конституционен принцип. Приема се, че образуваното дело е едно конституционно „преюдициално дело“ в рамките на висящото производство пред обикновения съд⁸. Производството завършва с решение на Конституционния съд (когато съдийското предложение е основателно), което има общообвързващо действие, *erga omnes*.

Във Федералния конституционен съд на Германия постъпват стотици съдийски предложения за конкретен нормен контрол, което изразява активното участие на правоприлагашите съдии в процеса на защитата на Конституцията и правовия ред. Например, за периода 1991—1998 г. във Федералния конституционен съд на Германия са постъпили общо 550 съдийски предложения за конкретен нормен контрол, от които около 12% са от новите източни провинции на Германия. Активността на съдиите в Германия за инициране на конкретен нормен контрол има и своите противници, които изхождат от разбирането, че съдията трябва да пази авторитета на закона и да го прилага, а не да търси неговите недостатъци. Срещат се много и немотивирани съдийски предложения, които заместват усилието на съдията сам да изтълкува приложимия закон. Тези предложения се отклоняват от Конституционния съд като недопустими.

⁷ BVerfGE 20, 250; 42, 90.

⁸ BVerfGE 58, 300; 42, 42.

Според § 81a от Закона за Федералния конституционен съд на Германия по въпроса за допустимостта на съдийското предложение за конкретен нормен контрол Конституционният съд се произнася в тричленен състав (камара) и когато предложението е допустимо, се внася за разглеждане в пленарния осемчленен състав на един от двата сената на Федералния конституционен съд на Германия. Само около 17,14% от постъпилите за периода 1991—98 г. съдийски предложения са разгледани от Конституционния съд на пленарно заседание с участието на целия състав (сенат), докато останалите са отклонени като недопустими.

6. Предпоставки за сезиране на КС. Поради големия брой необосновани съдийски предложения за конкретен нормен контрол, Федералният конституционен съд на Германия е изработил строги и подробни изисквания, на които трябва да отговаря едно съдийско предложение за конституционен контрол.

А) Предпоставка за сезиране на КС е наличие на висящо съдебно дело пред обикновения съд. Без значение е в коя инстанция се намира производството и в коя фаза на процеса е.

Б) Сезирацията трябва да е убеден, че приложимият закон е противоконституционен. Обикновеното съмнение не е достатъчно, за разлика от случаите на сезиране за абстрактен нормен контрол. Съдът трябва да е преодолел съмнението си и да има твърдо мнение по повдигнатия от него въпрос⁹. Съдийското предложение за конкретен нормен контрол не служи за разрешаване на различия в мненията по тълкуването на една правна норма, което различие успешно може да отстрани по-горната инстанция чрез задължително тълкуване на закона.

В) Бъдещият извод, който съдът по висящото дело би направил, трябва да се опира на правната норма, чиято валидност е оспорена. Т. е. става дума за решаваща разпоредба от закона. За да я определи, съдията (респ. съдебният състав) трябва да е наясно с фактическата обстановка, спрямо която ще я прилага. Защото Конституционният съд ще решава преди всичко конституционноправни въпроси и не ще посредничи за изясняване на фактическата обстановка по конкретния спор¹⁰.

Г) Съдията или съдебният състав, оправомощени с правото на съдийска проверка за конституционносъобразност, са длъжни да обосноват своя извод. Обосновката е достатъчна, ако сочи, че противоконституционността на приложимата норма би довела до обратен резултат на решението по висящото дело или, че прилагайки спорната норма, съдът би нарушил Конституцията.

Д) Сезирацията КС трябва да се е съобразил с предишни подобни или аналогични решения на КС, които имат обвързващо действие, преди да направи своя извод за противоконституционност.

7. Нормите, подлежащи на проверката при конкретния нормен контрол, са немските федерални закони, влезли в сила след действащата в момента Германска кон-

⁹ BVerfGE 1, 184; 2, 124; 4, 214; 16, 82; 80, 54.

¹⁰ BVerfGE 17, 135; 18, 186.

ституция, т. е. след 23.05.1949 г. Федералният конституционен съд на Германия е ограничил обхвата на своята проверка и не контролира старите закони, създадени и действащи преди действието на Конституцията от 1949 г. Той вижда във възможността да се проверяват и заварените от Конституцията закони колизия между старото и по-ново право, при която по-високия ранг на по-новото право не би имало значение. Защото принципът *lex posterior derogat legi priori* е стриктно прилаган принцип в немската съдебна практика. На проверка при конкретния нормен контрол не подлежат и недействащите вече закони.

8. За мащаб на проверката служи Конституцията не само с оглед на нейните отделни разпоредби, но и предвид основните конституционни принципи, залегнали в нея.

9. Обхват на проверката. Конкретният нормен контрол не се различава от абстрактния нормен контрол по това докъде може да се разпростре погледът на конституционния съдия. И при двата вида контрол се следи както за формалното, така и за фактическото съответствие на законовата норма с Конституцията. От КС се иска да реши само правните въпроси — дали Конституцията позволява свободна преценка на законодателя и докъде се простира тя.

Така изложен сравнително схематично, въпросът за конкретния нормен контрол за конституционносъобразност според немското право и през призмата на решения на Федералния конституционен съд на Германия не засяга в никаква степен правомощията на КС, произтичащи от Федералното устройство на Германия и правните различия, които възникват от това, в сравнение с България. Целта да се избегне обсъждането на компетентността на Федералния конституционен съд на Германия спрямо законите на отделните провинции и тази на конституционните съдилища, действащи в тях, е да се сведе изложението най-близо до съдебно-правната обстановка в нашата страна, за да може да се направят сравнителноправни изводи и се използва немският опит.

II.

В кратката българска история на конституционния контрол сезирането на Конституционния съд от съдии от ВКС и ВАС, съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е сведено до нула, поради което в рамките на тази статия не е излишно да се предложи на обсъждане само това правомощие, а защо не и задължение на съдиите от двете най-висши съдилища в България (без да се навлиза в разглеждане на самия конкретен нормен контрол за конституционносъобразност, осъществяван от Конституционния съд).

1. Понятие за правото на съдийска преценка за конституционносъобразност. Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България гласи, че когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен и Върховният административен съд спират производството по делото и внасят „въпроса“ за разглеждане в Конституционния съд. Така, както е формулирана, конституционната разпоредба създава впечатление, че се касае до императивно задължение на съдиите от посочените съдилища. Макар конституционният законодател да не е употребил думата „могат“ и макар да липсва и словосъчетание като „са длъжни“, текстът звучи по-скоро

императивно, отколкото пожелателно. Конституционната практика ¹¹, еволюирала по пътя към разкриване точното съдържание на конституционната норма, се е произнесла, че правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията принадлежи на отделен състав на ВКС или на ВАС и то се появява при разглеждане на конкретен съдебен спор.

2. Сравнението. Следователно става дума за типичен случай на предизвикване на конкретен нормен контрол за конституционносъобразност, аналогичен на този, регламентиран в чл. 100, ал. 1, пр. 1 от Конституцията на ФРГ, поради което съпоставянето на практическото приложение съвсем не е неуместно. Различието се свежда до това кои съдии имат правомощието да сезират Конституционния съд. Според Конституцията на ФРГ правото на предложение за конкретен нормен контрол принадлежи на всички съдии от всички степени съдилища в Германия, докато Конституцията на Р България предоставя това правомощие само на съдиите от двете върховни съдилища. Съществуващата разлика обаче трудно би обяснила различието в цифрите — за периода 1991 г. — 1998 г. във Федеративния конституционен съд на Германия са образувани общо 550 дела по съдийски предложения, за същият период в КС на Р България не е образувано нито едно дело по инициатива на състав на ВКС или ВАС, както и не е постъпвало в съда съдийско предложение за конкретен нормен контрол.

3. Причини за неупражняване на съдийското правомощие. Вярно е, че право-прилагащият съд е длъжен да тълкува законите и да ги прилага за разрешаване на конкретен правен спор, от което следва, че той е длъжен да пази авторитета на закона, на който се позовава.

Вярно е още, че съгласно § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията всеки съд от съдебната система има право да не приложи законова разпоредба или закон, ако той е заварен от действащата в момента Конституция и ѝ противоречи. Не са малко случаите, в които състави на ВКС са се възползвали от прякото действие на Конституцията — чл. 5, ал. 2 и не са прилагали остарели, но действащи законови разпоредби, преди те да бъдат отменени със закон, когато те противоречат на новите принципи, залегнали в Конституцията от 1991 г. (Напр. принципите за свободна стопанска инициатива и еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19 от Конституцията и тяхното пълно несъответствие с различния правен режим за стопанска дейност, който бе предвиден за „социалистическите организации“ и другите стопански субекти по ЗЗД — разпоредбите за кратката погасителна давност на чл. 112 ЗЗД (отм. ДВ 12/93).

Вярно е обаче, че конституционното правомощие, предоставено на състави от ВКС и ВАС да сезират КС, когато прилаганата от тях законова норма по тяхна преценка противоречи на Конституцията, е създадено не само като право, но и като задължение за съдиите от двете висши съдебни инстанции.

Съществува убеждение у част от практикуващите съдии, че изразяването на мнение срещу валидността на конкретна законова разпоредба с оглед съответствието ѝ с

¹¹ Опр. № 1/97 г. по к. д. 5/97 г. на КС за разлика от Опр. № 6/92 г. по к. д. 12/92 г. на КС.

Конституцията разколебава страните в безпристрастното отношение на съдията към спора. И ако съдийското мнение за противоконституционността на разпоредбата не се сподели в решението на Конституционния съд, сезиращият съдия за в бъдеще би прилагал същата разпоредба, която вече публично известно не е по негово вътрешно убеждение и това би се отразило на авторитета на неговото решение поне пред една от страните.

Считам, че в случая става дума за авторитет пред решение на един конституционен орган за контрол, наречен съд и действието на неговото решение *erga omnes*. Изказаното мнение за валидността на една законова разпоредба не пречи на съдията от обикновения съд да продължи да гледа делото според изводите за съобразността на нормата с Конституцията, направени от Конституционния съд. Подчинението пред мнението на по-горния съд (когато се отнася до задължителното тълкуване на материалния закон) е познато в съдебната система и не вреди на авторитета на издаденото решение.

Съществува и чисто прагматична причина за липсата на активност от съдиите от ВКС и ВАС по чл. 150, ал. 2 от Конституцията — недостатъчност на време. Но пред задължението и правото за съдийска проверка за конституционностьобразност на приложимия закон, тази причина би трябвало да изглежда дребна и несъответна на съвременния облик на развиващата се „по пътя към Европа“ съдебна власт. Още повече, че то се разглежда в доктрината като своеобразен палиатив на конституционната жалба, каквато не е предвидена по действащата Конституция¹².

4. Лицата, длъжни да упражняват съдийското право на проверка за конституционностьобразност, са от две категории.

А) Оправомощени да сезират КС за конкретен нормен контрол са съдийските състави от ВКС и ВАС. С това обаче не се изчерпва кръгът на лицата, длъжни да следят за конституционностьобразност на законите.

Б) Макар и опосредено, чрез ВКС и ВАС подобно задължение имат и съдиите от всички инстанции съгл. чл. 13, изр. 2 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Цитираната разпоредба вменява в задължение на съдията, когато прецени, че законът противоречи на Конституцията, да уведоми ВКС и ВАС, а прокурорите и следователите — главния прокурор, за да бъде сезиран Конституционния съд.

5. Характер на правото на съдийска преценка за конституционностьобразност. Не е спорно, че съдиите от ВКС и ВАС, сезирайки Конституционния съд за несъответствие на прилагана от тях законова норма с Конституцията по повод решаване на висящо дело, предизвикват образуване на дело за конкретен нормен контрол. Конституционно закрепено в чл. 150, ал. 2 от Конституцията, това правомощие създава не само право, но и задължение за съдийска преценка за конституционностьобразност на прилагания закон.

Досежно правото на останалите съдии от съдебната система по чл. 13, изр. 2 ЗСВ в доктрината общо взето няма различие по това, че то се тълкува като повод

¹² Неновски, Н. Конституционното право на защита. С. 1998, с. 30.

за образуване пред Конституционния съд на дело за абстрактен нормен контрол за конституционност по чл. 150, ал. 1 от Конституцията¹³. Въпросът обаче би могъл да се разглежда и по друг начин, както до това, дали правомощието по чл. 13, изр. 2 ЗСВ може да се упражни без наличие на конкретен съдебен спор, така и досежно характера на правомощието — право, задължение или пожелание спрямо съдиите от всички по-ниски съдебни инстанции представлява то (доколкото правомощието касае съдиите).

Съдебната власт осъществява правосъдието в държавата — чл. 1, ал. 1 ЗСВ и дейността на съдията се изразява именно в разглеждане на дела. Само по повод прилагането на закона в конкретен правен спор съдията може да стигне до извод за валидността на една законова разпоредба. В съдилищата не се обсъжда законовата норма по принцип, без необходимост тя да бъде приложена при решаване на конкретен казус. Затова уведомяването на ВКС и ВАС за съдийската преценка за противоконституционност на законова норма може да стане само по повод на разглеждане на конкретен правен спор. Следователно да се говори за абстрактен нормен контрол в случая, когато поводът за сезиране на КС и за проверка на съответната законова разпоредба съвсем не е абстрактен, е оправдано само от гледна точка на чистото деление между правомощията на ВКС и ВАС по чл. 150, ал. 1, изр. 1 и тези по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Защото уведомени по начина на чл. 13, изр. 2 ЗСВ, Върховният касационен съд и Върховният административен съд не биха могли да сезират КС, индивидуализирайки се чрез отделни състави. Очевидно правото на инициатива трябва да изходи от ОС на някоя колегия на ВКС или ВАС, ако този колективен орган на двете върховни съдилища се съгласи с преценката на съдията от по-ниската съдебна инстанция за посочената законова норма.

Ако не се съгласят с тази преценка, съдиите от двете върховни съдилища не биха сезирали Конституционния съд за проверка конституционността на нормата. Т. е. преценката на съдията от по-ниската съдебна инстанция се проверява от върховните съдии, затова правото по чл. 13, изр. 2 от ЗСВ наподобява на съдийски сигнал за конституционност.

Разрешението, възприето в българското законодателство, искане за конкретен нормен контрол да се повдига само от съдиите от ВКС и ВАС, има своите предимства. Федералният конституционен съд на Германия е затрупан от необосновани съдийски предложения най-често, когато те изхождат от първоинстанционните съдилища. Липсата на професионален опит заблуждава често младите съдии да считат неясната законова норма за противоконституционна, вместо да я подложат на тълкуване. Липсата на смелост или на желание за поемане на отговорност пречи на някои да извлекат смисъла от едно правило, в което необходимият извод не е буквално отразен. Докато, когато

¹³ М. Карагьозова в „Конституция на Р България-коментар“, гл. VIII, с. 368 приема, че правомощието по чл. 13 ЗСВ може да се упражни и без наличие на висящ съдебен процес. **Друмев**, Е. Цит. съч., с. 562 — приема същото.

съдийското предложение изхожда от по-опитни съдии, се презумира, че то ще бъде обосновано.

Освен това, ако Конституционният съд се сезираше за конкретен нормен контрол от съдиите от всички съдебни инстанции, много висящи дела, във връзка с които се предизвиква проверката за конституционност, ще бъдат спирани, а оттук времето за тяхното решаване — често неоправдано забавяно. (При сегашната уредба не е предвидено съдията, който упражнява правото си по чл. 13, изр. 2 ЗСВ, да спре делото).

Затова в Германия считат българското законодателно уреждане на правото на съдийска преценка за конституционност за по-удачно.

Характерът обаче на правото по чл. 13, изр. 2 ЗСВ, принадлежащо на всички съдии от съдебната система опосредено да следят за конституционността на приложимата законова норма, не намалява значимостта на това право на съдийска преценка за конституционност. Не бива да се счита, че то е подхвърлено в един устройствен закон, останало е недоразвито, поради което е мъртво.

А необходимостта съдиите от всички съдебни инстанции да участват в процеса за защита авторитета на Конституцията и да гарантират нейното върховенство води до разглеждане на правото на съдийска преценка за конституционност, както на съдиите от ВКС и ВАС, така и на всички останалите съдии по чл. 13, изр. 2 ЗСВ като тяхно задължение. Остава то да се упражнява и изпълнява.

VARIA

Член-кореспондент професор Борис Спасов

ПО ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАЦИЯТА

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Народното събрание прие Закон за администрацията (ЗА) ¹. Неговите разпоредби са ориентирани предимно към администрацията в системата на изпълнителната власт (чл. 1, ал. 2), но той се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавната власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление (чл. 1, ал. 3). Така очертаното предназначение на закона се отразява и върху неговата структура. Съдържанието му е разпределено в пет глави, а именно: Общи положения, Устройство на администрацията, Длъжности в администрацията, Органи на изпълнителната власт и Администрация на изпълнителната власт. Накрая са включени Преходни и заключителни разпоредби.

Законът се опира на Конституцията и в немалка част възпроизвежда или доразвива нейни разпоредби. Наред с това той дава някои нови решения на въпроси от административно естество и поставя проблеми от теоретико-практически характер. Във връзка с това най-напред е необходимо да се изяснят някои от използваните термини и понятия. Това се налага и поради обстоятелството, че част от тях: „изпълнителна власт“, „администрация“ се употребяват като синоними, а в същото време разкриват и съответна омонимия. Специално внимание в това отношение заслужава терминът „администрация“, като се има предвид фактът, че той стои и в заглавието на закона.

В науката това понятие се разбира и използва в два смисъла — формален и материален, което обуславя „двойно възприемане: материално и формално“ ². Поддържа се, че в материален смисъл на думата терминът „администрация“ се отнася до ансамбъл от функции на държавата. При това те не се ограничават в рамките на изпълнителната дейност, а са значително по-широки. Същественото в случая е това, че цитираният автор разбира администрацията като ансамбъл от държавни функции, насочени към практическото решаване на задачи на социалното управление.

¹ ДВ, бр. 130 от 5.XI.1998 г.

² **Gaudemet, Paul Marie.** Le pouvoir executif les pays occidentaux, 1966, p. 11.

От формална гледна точка понятието „администрация“ вече не означава дейности, а има предвид органи, длъжностни лица, служители, които са натоварени да осъществяват административната дейност³. Това разграничаване на понятието „администрация“ в материален и във формален смисъл намира място не само в науката, но и в законодателството, както и в практиката в Република България. Така в чл. 8 от Конституцията то се използва да означава „ансамбъл“ от дейности (изпълнителната власт). Същото е значението и на разпоредбата на чл. 139, където кметът на общината се определя като орган на изпълнителната власт. Друг е смисълът на понятието администрация в чл. 143 и 146 на Конституцията, където с него се означават органи, длъжностни лица и служители, които осъществяват административна дейност.

Терминологични и по същество проблеми поставя и терминът „органи на държавна власт“, използван още в чл. 1, ал. 3 и на други места в закона. При това изрично се посочва, че се имат предвид органи, предвидени в Конституцията. При действието на Конституцията от 1947 г., както и от 1971 г., „органи на държавната власт“ се наричаха органите, избирани пряко от избирателите (Народното събрание и народните съвети), както и еманацията от състава на Народното събрание — Президиумът на Народното събрание, съответно Държавният съвет. Това наименование на посочените органи беше условно, тъй като всеки държавен орган е орган на държавната власт. Властническият елемент е основният белег на всеки държавен орган. Според чл. 1, ал. 1, второто изречение на действащата сега Конституция държавната власт в Република България се осъществява от народа непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. Тъкмо поради това тези органи имат властнически функции.

Сега според ЗА терминът „органи на държавна власт“ има друго значение. То не е изяснено в текста на закона, макар че това можеше и трябваше да бъде направено в допълнителна разпоредба. Но като се проследи целият текст на закона, може да се заключи, че с термина „органи на държавна власт“ се именува всички държавни органи. Това е родово понятие, което е правилно, защото всеки държавен орган, предвиден в Конституцията, участва в осъществяването на държавната власт.

Към общите проблеми, които ЗА поставя, се отнася и въпросът за сферата на неговото приложение. Както беше вече отбелязано, той е ориентиран главно към администрацията на органите на изпълнителната власт. Доколкото той може да се прилага и към други органи, това се допуска само по отношение на предвидените от Конституцията, както и към органите на местното самоуправление. Следователно, ако органът не е предвиден от Конституцията, а е създаден със закон или с постановление на Министерския съвет, а такива органи може да има, по отношение на тях Законът за администрацията няма да се прилага. Това обаче не означава, че някои от установените с този закон административни структури или принципи не биха могли да се използват и от държавни органи, които не са предвидени в Конституцията, когато това се прецени като възможно и подходящо.

³ Пак там.

По този начин се създава възможността да се осигури общ или еднакъв модел за структурата и организацията на администрацията на държавните органи, както и на органите на местното самоуправление. Това, от една страна, е полезно и удобно. То ще улеснява ръководството и контрола над съответната администрация. От друга страна обаче, установената по този начин унификация може да доведе и до някои отрицателни резултати. Изпълнителната власт е динамична, показва голямо разнообразие при реализацията на поставените задачи. Това в редица случаи ще изисква и подходящи промени в структурата на административните звена. Следователно целесъобразно е да се предостави на съответните органи на държавната власт при нужда да се ориентират към най-подходящите за момента форми за организация и дейност, без обаче да накърняват установените от закона принципи.

II. УСТРОЙСТВО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

Втората глава на ЗА се отнася за устройството на администрацията. Постановява се, че администрацията е организирана в **дирекции**. Когато дирекцията има териториални звена, тя е **главна дирекция**. Към главните дирекции и дирекциите **могат** да се създават **отдели**, а при необходимост към отделите **могат** да се създават **сектори** (чл. 4, ал. 1—4). Създаването на посочените подразделения (отдели, сектори) е факултативно. Преценка за всеки случай трябва да прави съответната главна дирекция и дирекция. Не се предвижда съгласуване с по-горестоящ орган, нито утвърждаване на взетото решение. Административен контрол обаче може да се извършва на общо основание.

Според разпределението на дейностите, които се извършват от органите на държавната власт, според закона администрацията е характеризирана като **обща и специализирана**. Това нейно устройство е ясно определено и опростено, което улеснява неговото функциониране при нормални условия. Но в същото време следва да се отбележи, че в голяма степен то е традиционно, което поставя въпроса дали може да задоволи изискванията на съвременното развитие на администрацията и особено изискванията на близкото и по-далечното бъдеще⁴. В края на ХХ и началото на ХХI век управлението на държавата и обществото поставя редица нови изисквания. Преди всичко налага се поцялостно и на съвременен равнище използването на постиженията на **науката**, което изисква администрацията да бъде приспособена за тази цел. Наистина, в модела за структурата на общата администрация (чл. 7, ал. 2, т. 7) се предвижда звеното „информационно обслужване и технологии“. Освен това в чл. 60 на ЗА се постановява, че „Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други.“ Всичко то-

⁴ Според чл. 7, ал. 2 от ЗА общата администрация задължително включва следните звена: „1. Канцелария; 2. Финансово-стопански дейности; 3. Правно-нормативно обслужване; 4. Управление на собствеността; 5. Човешки ресурси; 6. Отбранително-мобилизационна подготовка; 7. Информационно обслужване и технологии.“

ва е уместно и може да задоволи известни потребности, но едва ли е достатъчно. Необходимо е да се организира в много по-големи мащаби звено за науката и подготовката на висши административни кадри. За тази цел е подходящо да се създаде специализирано висше учебно заведение, в което да се обучават на високо научно равнище администратори, както това се прави в някои развити страни.

Освен това администрацията и нейната структура трябва да се приспособят към тенденцията на **универсалния глобализъм**. Той дава и ще дава отражение върху всички сфери на социалното управление и на администрацията, която го осъществява. Специално отношение трябва да се има към глобализма в международните отношения и с оглед на това и структурата на администрацията да се приспособи към условията на тези процеси.

Към всичко отбелязано дотук може да се прибави още и това, че структурата на администрацията трябва да се съобразява и със задълженията на държавата за развитието на **гражданското общество**. В чл. 4, ал. 2 на Конституцията се постановява, че Република България „... създава условия за свободното развитие на човека и на гражданското общество“. В тази дейност отговорна роля се възлага на администрацията. Законът за администрацията в чл. 7, ал. 3 допуска факултативно възможността в структурата на общата администрация да се включва и звено „Връзки с обществеността“. Това звено би могло в известна степен, но все пак недостатъчно, да обслужва осъществяването на задачата за развитието на гражданското общество. По-правилно ще бъде ако на тази задача се отдели специално внимание, като за целта се приспособи и структурата на общата администрация. Уместно е звеното „Връзки с обществеността“ да бъде включено между задължителните в структурата на общата администрация.

III. ДЛЪЖНОСТИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Третата глава на ЗА внася нови положения за науката и практиката в тази област. На първо място, това е разграничението между лицата, които осъществяват дейността на администрацията в две категории: а) държавни служители и б) лица, работещи по трудово правоотношение (чл. 12, ал. 1). Правното положение на тези две категории служители е различно и се урежда от специалното законодателство. **За държавните служители** е характерно, че те „изпълняват прерогативите на публичната власт и функции, свързани със защитата на обществения интерес“⁵. За да се уточнят типичните, специфичните функции на публичната власт, които могат да послужат като критерий за определянето на категорията „държавен служител“, често се има предвид едно тълкувателно решение на съда на ЕС. Според това решение функции на публична власт изпълняват: „въоръжените сили, полицията и другите органи на реда, магистратурата, финансовата администрация и дипломатическата служба, както и работата на служителите в различните министерства, в органите на местната власт, в Централната банка.“⁶

⁵ **Бодител, Жан-Луи**. Държавната служба, издание на Народното събрание, 1997, с. 127.

⁶ Цитирано по **Бодител, Жан-Луи**, цит. съч., с. 127.

Всички правни въпроси, които произтичат от особеностите в положението на посочените специални категории служители, се нуждаят от достатъчна уредба, което може да стане със закон. Що се отнася до държавните служители в Република България, това вече е направено с приетия от Народното събрание Закон за държавния служител⁷. Има и някои разпоредби, които се отнасят до държавните служители, но се уреждат от ЗА. Така например според чл. 8, ал. 1 административните секретари в системата на органите на държавната власт се **назначават**. Назначаване се предвижда и в чл. 9, като се отнася и за срока за заемане на длъжността. В този смисъл, и то вече генерално, въпросът се урежда и от Закона за държавния служител. Това означава, че заемането на съответната държавна служба ще става не по реда на Кодекса на труда, а по административен ред и че въобще правното положение на държавните служители ще се урежда от специално законодателство, а не от Кодекса на труда. По този въпрос проф. Васил Мръчков, специалист по трудово право, използва израза „отделяне от Кодекса на труда“ за държавните служители⁸. За тях ще се прилага специалното законодателство и на първо място Законът за държавния служител. Държавните служители ще заемат съответните места в системата на администрацията **чрез назначаване**, с административен акт. В този смисъл е изричната разпоредба на чл. 6 и 9 от Закона за държавния служител.

Действащото законодателство предвижда, че в някои случаи определени държавни служители заемат държавната служба чрез избор. В тези случаи изборът трябва да има правното значение на назначаване, или ако не се приеме тази фикция, ще е необходимо да бъде последван от назначаване.

Има обаче някои категории служители, които се избират, но изборът им е израз на политическа воля. Във връзка с това в доктрината се поддържа (а това се внедрява и в законодателството на някои страни), че е необходимо от понятието „държавен служител“ да бъде изключен политическият персонал, да бъдат изключени политическите кадри, т. е. хората, мъжете и жените, избрани от гражданите, за да ги представляват в различните учреждения⁹. Тази позиция, която все повече се утвърждава, вероятно трябва да се отнесе и към народните представители в парламента, към президента на Републиката и към съветниците в органите на местното самоуправление, макар че според Конституцията (чл. 68, ал. 1) народните представители изпълняват държавна служба.

Има и една категория държавни органи, чийто състав или част от техния състав се избира не пряко от избирателите, а от избран от избирателите орган. Така например единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание, а единадесет — от органите на съдебната власт (чл. 130, ал. 2 от Конституцията); една

⁷ ДВ, бр. 67/1999 г.

⁸ **Мръчков, Васил**. Държавната служба, изд. на Народното събрание на Република България, 1997, с. 45.

⁹ **Бодител, Жан-Луи**, цит. съч., с. 127.

трета от състава на Конституционния съд се избира от Народното събрание, една трета се назначава от президента на Републиката, а една трета се избира от органите на съдебната власт (чл. 148 от Конституцията). При това положение или трябва да се приеме, че изборът в случая е форма на назначаване, или че съответните служители не са от категорията на държавния служител. За съдиите от Конституционния съд е по-приемливо да се приеме, че те не са държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител и на ЗА.

Съществува и разбиране, според което определена категория администратори от висшия ешелон — например министър-председателят, министрите, областните управители, кметовете на общини поради служебното (правно-политическото) положение, което имат, не трябва да се категоризират като държавни служители. В Законопроекта за държавния служител, внесен в Народното събрание (чл. 3), съществуваше разпоредба, според която министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите, заместник-министрите и членовете на политическите кабинети, областните управители и заместник-областните управители, кметовете на общини, райони и кметства, както и лицата, избирани от Народното събрание или от общинския съвет, не са държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител. Това предложение не беше прието от Народното събрание и неговото решение е правилно. Предложеният текст претърпя промяна, като остана само разпоредбата, че „не са държавни служители по смисъла на закона заместник-областните управители, членовете на политическите кабинети и заместник-кметовете на общините, както и лицата, които изпълняват технически функции в администрацията“.

Освен от държавни служители дейността на администрацията се осъществява според чл. 12, ал. 1 от Закона за администрацията и от лица, служители по **трудова правоотношение**. Тяхното правно положение ще се урежда според разпоредбите на Кодекса на труда. Те не могат да заемат ръководна длъжност и не могат да издават нормативни актове, тъй като нямат властнически функции. За заемане на определена длъжност в администрацията е необходима професионална квалификация, която включва задължителна минимална степен на завършено образование, както и общ и специален трудов стаж (чл. 14, ал. 1). Законът определя същността на общия и на специалния трудов стаж, както и другите условия за заемането на длъжностите в съответната администрация.

IV. ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Законът за администрацията съдържа отделна глава за органите на изпълнителната власт. Това е основателно, тъй като те са типичните административни органи. Според чл. 19, ал. 1 органите на изпълнителната власт са **централни и териториални**. Терминът „териториални“, употребен в случая, е неподходящ. Териториални са и централните органи, но тяхната териториалност е в общодържавен мащаб. В законодателството и в практиката т. нар. от ЗА „териториални“ органи се наричаха **местни** и това е правилното им наиме-

нование. Нещо повече, то е задължително, тъй като е установено от Конституцията, която в чл. 146 ги нарича „местна администрация“¹⁰.

Във втората и третата алинея на чл. 19 от ЗА се установява каталогът на централните и на териториалните (местните) органи на изпълнителната власт, като се следва номенклатурата, установена от Конституцията, а именно:

а) централни органи: Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели, министри;

б) териториални (местни) органи: областни управители, кметове на общини.

Още в чл. 1, ал. 2, второто изречение Конституцията подсказва, че може да съществуват и държавни органи, които не са предвидени в нейния текст. Такива именно органи на изпълнителната власт се създават с разпоредбата на ал. 4 от чл. 19 на ЗА. Според този текст „За органи на изпълнителната власт се считат и: председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.“ Според ал. 5 на чл. 19 тези органи издават само индивидуални (по-правилно е да се каже „ненормативни“) административни актове. Само такива актове могат да издават и органите по ал. 3 на чл. 19. Това не е отбелязано в закона, но то трябва да се разбира, като се има предвид характерът на тези органи и тяхната компетентност.

Следващите разпоредби на ЗА (чл. 20—26) дават правна характеристика на органите на изпълнителната власт. За тази цел те възпроизвеждат, а в някои случаи и перифразират съответни разпоредби на Конституцията, но не винаги правилно. Така например в чл. 20 е характеризираният Министерският съвет като „колегиален“ орган. Той наистина е колегиален орган, но за него е съществено и това именно трябва преди всичко да се отбележи, че той, за разлика от министрите, е **колективен** орган. Държавните органи по своя състав са еднолични (напр. министрите) и колективни, какъвто е Министерският съвет. А колективните органи могат да бъдат и колегиални, в зависимост от реда, по който вземат решенията си. За колегиалните органи е съществено това, че те вземат своите решения с вишегласие, като всеки от тях е равностоен при гласуването. Това се

¹⁰ Емилия Панайотова (вж. статията „За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление“ — сп. Съвременно право, бр. 3, 1999, с. 66—67) правилно и аргументирано възразява срещу термина „териториална администрация“. Но няма основание да се приеме нейното разбиране, според което щом като към категорията „териториална администрация“ наред с общинската се включва и областната администрация, от това следва, че общинската администрация се определя като държавна. Съвързането на общинската и областната администрация в рубриката „териториална“ означава само това, че и двете администрации имат териториално ограничен мащаб на действие, което е правилно. Терминът „териториална администрация“ обаче няма нищо общо с определянето на администрациите като държавни и общински. Законът за администрацията още в чл. 1, ал. 3 признава и узаконява администрацията на органите на местното самоуправление като самостоятелна институция, различна от администрацията на органите на държавната власт.

отнася и за председателя на съответния орган в смисъл, че и неговият глас е равен по правната си сила на гласа на всеки друг член от колектива.

В чл. 23, ал. 1 на ЗА **министър-председателят** е определен като централен, едноличен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. Неговата правна характеристика обаче е очертана от Конституцията по-цялостно и точно ¹¹. Той преди всичко е член на колективния орган Министерски съвет (чл. 108, ал. 1) и е негов ръководител (чл. 108, ал. 2), който координира дейността на всички членове на правителството в съответствие с общата правителствена политика и носи отговорност за нея.

Освен това Конституцията очертава министър-председателя и като самостоятелен орган, с лична компетентност, която се определя и в чл. 108, ал. 2 („назначава и освобождава от длъжност заместник-министрите“) и в някои случаи — със закон от системата на текущото законодателство.

В чл. 25, ал. 1 от ЗА **министрите** са определени като централни еднолични органи на изпълнителната власт със специална компетентност, които ръководят отделно министерство. Това е така, но министърът е преди всичко член на Министерския съвет (чл. 108, ал. 1 от Конституцията) и в това си качество той участва в дейността на правителството при решаването на всички задачи от кръга на неговата компетентност. Като ръководител на съответното министерство министърът е отговорен пред Министерския съвет, който може да отмени неговите незаконосъобразни и неправилни актове.

В чл. 27, ал. 1 на ЗА се предвижда, че министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите образуват на свое пряко подчинение **политически кабинет**, който трябва да бъде съвещателен и информационен орган и да осъществява връзки с обществеността. Във връзка със състава на съответния политически кабинет се предвижда (чл. 27, ал. 4 от ЗА), съществуването на експерти и технически сътрудници, за които в ал. 5 на чл. 27 се казва, че „трудовете им правоотношения се прекратяват със заповед на съответния орган на изпълнителната власт (имат се предвид органите по чл. 27, ал. 1) или с прекратяване на неговия мандат. Органите по чл. 27, ал. 1 обаче нямат мандат.

Законът за администрацията (чл. 29, чл. 59 и параграф 9 от преходните и заключителните разпоредби) отменя глава 9 „Област“ от Закона за местното самоуправление и местната администрация, като в същото време материята за областния управител се урежда в неговия текст (чл. 29—32). Това решение е правилно, тъй като областната администрация не се отнася към материята на местното (общинското) самоуправление. Тя е държавна администрация. На нея са посветени разпоредбите на чл. 57—59. Може би е уместно тази материя — за областната администрация, да се развие по-подробно, тъй като с увеличаването на броя на областите и областните управители, тяхното значение също се увеличава.

В чл. 33 на ЗА се съдържат разпоредби, които се отнасят до кмета на общината. Възпроизвежда се конституционната постановка, че кметът е орган на изпълнителната

¹¹ За правното положение на министър-председателя вж. **Спасов, Борис**, Въпроси на изпълнителната власт, С., Сиела, 1998, с. 75.

власт в общината (чл. 139, ал. 1, първото изречение). Кметът обаче е и орган на местното самоуправление и това е основното при неговата правна характеристика. Поради това разпоредбите, отнасящи се до правното положение на кмета, имат мястото си в Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Във втората алинея на чл. 33 от ЗА се постановява, че кметът се избира от населението на съответната община. Според чл. 139, ал. 1, второто изречение на Конституцията кметът се избира от населението **или от общинския съвет** (подч. на автора). По този начин Конституцията предоставя на обикновения законодател да реши кой от двата възможни начина трябва да бъде поставен в действие при избирането на кметовете. Доскоро в действие беше системата, според която всички кметове се избираха пряко от избирателите. С промените в законодателството, извършени през м. юли 1999 г. (ДВ, бр. 69/1999 г.) се допусна и възможността определени категории кметове (районните) да се избират от съответните общински съвети. Тази промяна, макар че не може да се определи като противоконституционна, тъй като се допуска от разпоредбата на чл. 139 на Конституцията, е отстъпление от позицията, която беше в действие дотогава и бе оценявана като успешна и демократична. Когато кметът е избран от общинския съвет, а не от избирателното тяло, това на първо място означава, че се ограничават в известна степен избирателните права на гражданите. Освен това кметът се поставя в зависимост от общинския съвет, което по същество е ограничение на самоуправлението. Кметът, избран от избирателното тяло, е един от органите на местното самоуправление, което предполага автономия, независимост, разбира се, в рамките на закона.

В случая ограничаването на самоуправлението се засилва от обстоятелството, че районните кметове се избират от общинския съвет по предложение на кмета на общината (чл. 38а от ЗМСМА). Освен това пълномощията на кметовете на райони могат да бъдат прекратени предсрочно по предложение на кмета на общината (чл. 42а от ЗМСМА).

Законът за местното самоуправление и местната администрация съдържа подходящи разпоредби, които предвиждат контролни правомощия за дейността на кметовете, включително и от общинския съвет. Когато кметът е избираем от гражданите, той би могъл да използва определените от закона средства за правна защита, когато има основание за това. В случаите, когато кметът се избира от общинския съвет, и то по предложение на кмета на общината, тази защита не винаги може да бъде осъществена, тъй като отношенията между контролиращия орган и контролирания кмет ще бъдат поставени до голяма степен на политическа основа.

V. АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Проблемът за администрацията в субективния смисъл на думата разкрива някои елементи, които се отнасят до всички органи на държавната власт. Наред с това на преден план излизат проблемите на администрацията на органите на изпълнителната власт. На тях е посветена глава пета (чл. 34—61) от ЗА. Това е логично, защото изпълнителната власт като дейност се осъществява предимно с помощта на администрация в качеството ѝ на държавни служители и служители, работещи по трудово правоотношение (чл. 12 от ЗА).

Както е отбелязано в чл. 34 на закона „при осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация“. Във връзка с това законът (чл. 35, ал. 1) предоставя на Министерския съвет правото да създава, преобразува и закрива административни структури без ранг на министерства, които не са предвидени от Конституцията. Такива структури са държавните и изпълнителните агенции и държавните комисии, които са юридически лица на подчинение на централните органи на изпълнителната власт.

Както се обобщава в чл. 36 на ЗА, администрацията на изпълнителната власт обхваща: администрацията на Министерския съвет, министерствата (които според чл. 42, ал. 1 от ЗА са администрация), държавните агенции, администрацията на държавните комисии (държавните комисии са органи със своя администрация), изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Според чл. 37 от ЗА администрацията на изпълнителната власт е **централна и териториална**. Както вече беше отбелязано, терминът „териториална“ е неподходящ и не е съгласуван с Конституцията, която в чл. 146 използва друг термин, а именно „местна администрация“. Към централната администрация на изпълнителната власт се включват: администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции. Териториалната (местната) администрация на изпълнителната власт обхваща областната администрация и общинската администрация.

С разпоредбите на чл. 40 до 58 на ЗА се определят структурата, ръководството, редът за работа на установените със закона администрации. По-специално в чл. 40, ал. 2 и 3 се определя, че администрацията на Министерския съвет е самостоятелно юридическо лице с ранг на министерство и е на бюджетна издръжка. Тя се ръководи от министър на държавната администрация.

Министерството, както вече беше отбелязано, се определя в чл. 42, ал. 2 на закона като администрация (има се предвид администрацията в субективен смисъл). Това е така, но то би могло да бъде определено по-цялостно, в смисъл, че е организационно-технически щаб със съответен персонален състав и материално-технически придатъци. Именно в това му качество то би могло да подпомага успешно дейността на министъра.

Според чл. 44 от ЗА министърът може да създава териториални административни звена на свое подчинение, организирани като дирекции в състава на областната администрация. В чл. 57, ал. 3 на ЗА обаче се постановява, че областната администрация се ръководи и представлява от областен управител. При това положение се получава противоречие между разпоредбата на чл. 44 и на чл. 57, ал. 3 от ЗА. От една страна, тази дирекция е на подчинение на министъра, а от друга — като включена в областната администрация, тя се ръководи от областния управител. Това противоречие би могло да се преодолее, ако се приеме, че в случая се създава двойно подчинение, но тогава законът би трябвало да определи параметрите на всяко от тези подчинения — по вертикална

линия — пред министъра, и по хоризонтална линия — пред областния управител. Подробностите или някои от тях може да бъдат уредени и с правилника по чл. 58 от ЗА.

Законът за администрацията (чл. 53, ал. 1) предвижда, че Министерският съвет може да създава по важни въпроси от обществена значимост **държавно-обществени консултативни комисии**. Така се възстановяват съществувалите в миналото държавно-обществени институции. Това е полезно начинание, което може да съдейства за постигането на по-тясна връзка на администрацията с гражданското общество.

VI. ЗАКОНЪТ ЗА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Законът за администрацията урежда структурата на администрацията, основните принципи за организация на нейната дейност, длъжностите в нейната система и основните изисквания за заемането им. Освен това той урежда и правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация (чл. 1, ал. 1 и 2). Остават обаче за правно уреждане въпросите, отнасящи се до главните функционери на администрацията, служители, чрез които тя се осъществява. Това са **държавните служители** (чл. 12, ал. 1 от ЗА). Конституцията на Република България установява изходните позиции за определянето на тяхното правно положение. Според чл. 116 „Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

(2) Условието, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон.“

Наред с държавните служители дейността на администрацията се осъществява и от още една категория служители — лица, работещи по трудово правоотношение. Между тези две категории служители има съществени различия. В Закона за държавния служител се прави опит да се определят правно тези различия, като между другото се дава и определение на категорията държавен служител. Определението в неговата съществена част гласи: „Държавният служител е лице, което заема платена служба в администрацията...“ (чл. 2, ал. 1) Това определение обаче не задоволява. Най-напред съществено значение има обстоятелството, че държавният служител заема длъжност в **държавната** администрация, а не например в общинската администрация. Освен това и лицата, работещи по трудово правоотношение, заемат платена държавна служба, но не са държавни служители. Същественото за държавния служител, това, което го отграничава от другите служители, както вече беше отбелязано, е, че той осъществява публична власт и може да издава всички видове юридически актове, включително и нормативни.

Държавните служители, както и лицата, работещи по трудово правоотношение, се ползват от обществено осигуряване. Втората категория служители — работещите по трудово правоотношение, са осигурени с разпоредбите на Кодекса на труда. Държавните служители „са извадени“ от тази сфера. Според проф. Васил Мръчков: „... социалните права на държавните служители трябва да бъдат по-големи, по-широки от тези, които

имат наемните работници и служители“¹². Законът за държавния служител до голяма степен отговаря на това изискване (вж. глава трета, раздел IV и V от Закона за държавния служител).

Независимо от различията в правното положение на държавните служители и на лицата, работещи по трудово правоотношение, те заедно осъществяват дейността на администрацията, всеки в рамките, които са му определени от законодателството.

VII. РЕШЕНИЕ № 2/1999 Г. НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

След приемането на Закона за администрацията от Народното събрание, част от народните представители оцениха някои от неговите разпоредби като противоконституционни и поискаха по съответния ред Конституционният съд да се произнесе по този въпрос.

С решение № 2 от 21 януари 1999 г. по к. д. № 33 от 1998 г. (ДВ, бр. 8/1999 г.) Конституционният съд обяви за противоконституционни: чл. 20, ал. 6 в частта ѝ относно думите „по предложение на министър-председателя“; чл. 29, ал. 4 в частта ѝ относно думите „Областния управител и“; чл. 29, ал. 5 и параграф 1 от преходните и заключителните разпоредби.

Съдът обяви параграф 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията и за несъответстващ с международни договори, по които България е страна.

Със същото решение Конституционният съд отхвърли искането на 58 народни представители от XXXVIII Народно събрание в останалата му част за обявяване за противоконституционни чл. 7, ал. 2, чл. 24, ал. 1, чл. 26, ал. 2, чл. 40, ал. 5 и чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Цитираното решение на Конституционния съд има съществено значение за юриспруденцията на Република България. По него могат да се направят някои уговорки и възражения, но преди всичко трябва да се оценят високо определени принципни позиции, отнасящи се до законодателството. Ако се анализират по-конкретно позициите на съда, могат да се направят съответни констатации и изводи.

1. Като обсъжда чл. 20, ал. 6 от ЗА, Конституционният съд основателно приема, че не съответства на конституционните принципи разпоредбата, според която Министерският съвет отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите „по предложение на министър-председателя“ и я обявява за противоконституционна. Министерският съвет е не само колективен орган, той е и **колегиален** орган. И именно принципът на колегиалността се нарушава, когато се предоставя само на министър-председателя да предлага отмяна на противозаконните и неправилните актове на министрите.

¹² Мръчков, Васил, цит. съч., с. 65.

2. Съдът обявява за противоконституционна и разпоредбата на чл. 29, ал. 4 в частта ѝ относно думите „Областния управител и“. Става дума за това, че според посочения израз министър-председателят назначава областния управител. Тази разпоредба безспорно е противоконституционна, защото в чл. 143, ал. 2 от Конституцията изрично се постановява, че областният управител се назначава от Министерския съвет и е необяснима как при тази ясна и категорична разпоредба Народното събрание урежда въпроса по друг начин.

3. За противоконституционна е обявена и разпоредбата на чл. 29, ал. 5. Съображенията на Конституционния съд са, че след като областният управител се назначава от Министерския съвет, по общото правило, че назначаващият орган упражнява контрол над назначения, в случая Министерският съвет, трябва да упражнява съответния контрол. Тези съображения са правилни, поради което основателно разпоредбата на чл. 29, ал. 5 от ЗА е обявена за противоконституционна.

4. За противоконституционна е обявена и разпоредбата на параграф първи от преходните и заключителните разпоредби на ЗА. Този параграф се обявява и за несъответстващ с международни договори, по които България е страна.

Тази част от решението на Конституционния съд има предвид разпоредбата, според която: § 1. (1) За срок от пет години от влизането в сила на този закон задължителни изисквания към лицата за заемане на ръководни длъжности в администрацията са:

1. да не са заемали ръководни длъжности или други приравнени към тях в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия;

2. да не са били сътрудници на бившата Държавна сигурност от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност.

(2) Лицата, заемащи ръководни длъжности в администрацията в 30-дневен срок от влизането на този закон в сила, са длъжни да представят пред органа на държавната власт, който ги е назначил, декларация за наличието или отсъствието на обстоятелствата по ал. 1, т. 1 и 2.

(3) Министерският съвет определя реда за проверка на декларираните обстоятелства и за освобождаване на лицата, които не отговарят на задължителните изисквания за заемане на ръководни длъжности в администрацията.“

Цитираната разпоредба е от категорията на „лустрационните“. Както е посочено в мотивите към решението на Конституционния съд, тя противоречи на редица конституционни разпоредби, както и на принципи, залегнали в преамбюла и в текста на Конституцията. Тя е изцяло противоконституционна. Решението на Конституционния съд в частта му, с която се обявява за противоконституционна разпоредбата на параграф 1 от ЗА, има принципно значение. То се отнася не само за конкретния текст, който е обсъждан и оценяван в случая. Това решение се отнася в действителност до всяка лустрационна норма и в този смисъл е принос в правораздавателната дейност, достойна проява на независимостта на контрола за конституционност.

Както беше отбелязано, Конституционният съд обявява § 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията и за несъответстващ с международни договори, по които България е страна. Тази част от решението на съда е в изпълнение на разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 4, в края. Има се предвид разпоредбата на Конституцията, според която Конституционният съд се произнася за „съответствие на законите с... международните договори, по които България е страна“. И това решение на Конституционния съд има значение не само за конкретния случай, до който се отнася, а е едно от малкото на брой, по които съдът е прилагал посочената норма на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 4, в края), поради което има принципно значение.

Някои от позициите на Конституционния съд по частта на решението му, с която се отхвърлят исканията за установяване на противоконституционността на определени разпоредби на ЗА, позволяват друго, различно разбиране.

1. Така например може да се възрази по решението на Конституционния съд относно разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от ЗА. Този текст гласи, че правомощията на министър-председателя в негово отсъствие от страната или когато ползва законно установен отпуск, за всеки конкретен случай се изпълняват от определен от него с писмена заповед заместник министър-председател.

В искането на народните представители се поддържа, че текстът е противоконституционен, тъй като министър-председателят има конституционно установени правомощия, които не могат да бъдат прехвърляни при никакви обстоятелства на заместник министър-председател. Конституционният съд не приема това разбиране и застава на позицията, че „Длъжността заместник министър-председател... е изрично предвидена и от наименованието ѝ следва, че лицето, което я заема, може да замести министър-председателя винаги, когато това се налага, и то относно всички негови функции, независимо дали са му възложени с Конституцията или с друг нормативен акт“. Това разбиране на съда обаче е неправилно. Правното положение на министър-председателя е сложно. Той, от една страна, е член на Министерския съвет (чл. 108, ал. 1 от Конституцията) и негов ръководител (чл. 108, ал. 2). Наред с това обаче той е и **самостоятелен орган**, с лична компетентност. Такава е например компетентността му по чл. 84, т. 6 и 7 и редица други. Неговите правомощия в качеството му на ръководител на Министерския съвет може да бъдат делегирани на заместник министър-председател, както това се предвижда в чл. 24, ал. 1 от ЗА. Но персоналните правомощия на министър-председателя не могат да бъдат делегирани, защото те са лични. Би ли могло например заместник министър-председател по време на отпуска на министър-председател да предложи на Народното събрание промени в състава на Министерския съвет? Би ли могъл заместник министър-председател в отсъствието на министър-председателя да подаде оставката на правителството? Очевидно това е абсурдно. Изводът следователно е, че искането на народните представители да се установи противоконституционността на чл. 24, ал. 1 от ЗА в приетата от Народното събрание редакция е било основателно.

2. Възражения могат да се направят и по заетата от Конституционния съд позиция във връзка с искането да се установи противоконституционността на чл. 26, ал. 2 от ЗА. Този текст постановява, че **със заповед** министърът делегира правомощия на своите заместници и определя техните функции.

Конституционният съд намира, че искането на народните представители е неоснователно. Той констатира, че не е предвидено правомощията на министрите да могат да се упражняват само от титулярите и прави извода, че щом като към министерствата се назначават заместник-министри, част от функциите на министрите е допустимо да се изпълняват и от техните заместници. Излиза, че това, което не е предвидено в Конституцията, може да бъде решено със заповед на министъра. Разсъжденията на съда са оспорими. Заместник-министрите не са членове на Министерския съвет. Тяжното правно положение е определено в първата алинея на чл. 26 от ЗА. Според тази първа алинея „Заместник-министрите **подпомагат** (подч. от автора) министъра...“. Те имат помощни функции; биха могли да представляват министъра, когато той ги оправомощи да правят това, но не и да изпълняват негови функции.

VIII. ПРИЛАГАНЕ НА ЗА

Както винаги, така и в случая прилагането на Закона за администрацията ще разкрие неговите достойнства и недостатъците му, ако има такива, за да може законодателят, подпомогнат от науката и от самите администратори, да направи необходимото за неговото усъвършенстване. В случая значение ще има и действието на новоприетия Закон за държавния служител, тъй като той, може да се каже, е продължение на Закона за администрацията.

Доцент д-р СНЕЖАНА НАЧЕВА

КОНСТИТУЦИОННАТА ЦИВИЛИЗАЦИЯ И ПЪРВИЯТ БЪЛГАРСКИ КОНСТИТУЦИОНЕН МОДЕЛ — ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ ОТ 1879 Г.

1. ЯВЛЕНИЕТО „КОНСТИТУЦИЯ“, ВИДЯНО ОТ ДРУГ ЗРИТЕЛЕН ЪГЪЛ

В световната политическа история има явления и процеси с различна стойност и значимост. Едни са съществено важни за отделни общества, народи и държави, други — за цели цивилизации. Едни оставят траен отпечатък върху обществения живот и развитието на регионално равнище, други бележат епоха в развитието на човечеството. Към последните, към явленията с епохална същност и значение, породили един дълготраен процес на унифициране на социално-политическия живот на поколенията, живели и живеещи на нашата планета в последните две столетия, към явленията, които могат едновременно да се характеризират като резултат и средство на прогреса на човечеството в новата история, принадлежи и КОНСТИТУЦИЯТА.

От края на XVIII век до наши дни конституциите моделират организацията и функционирането на държавната власт в различните държави в съвременния свят по начин, който дава основание за твърдението, че ние живеем в една конституционна цивилизация. Днес нейната география се разпростира върху всички континенти, като фактически не включва само държавите на шериатското право. За сравнително кратко историческо време конституцията се наложи като гордия правен символ на модерната държава на новия свят. Тя влезе в юридическата емблематика на националната свобода и държавната независимост, даде нова институционализация и легитимност на самата държава, опосреди раждането на новите държави в този период на историята.

Макар и чувствително повлияни от различията в предпочетената форма на държавата и държавното управление, от степента на развитост на конкретното общество, от историята и политическата традиция, които ги предхождат, конституциите определят съществено общото, повторимото, сходното, сродното, което ни прави хора от една и съща цивилизация. В нея конституцията, социалният договор между гражданите и държавата, е върховното или висшето право, което определя мярката на допустимост на намесата на държавата във физическата и духовната автономия на човека.

Едновременно с това конституцията е правно значимият каталог на социалните ценности на нашето време, между които човекът е признат за висша ценност. Има достатъчно основания да изведем хуманизма в неговия юридически превод като признаване

на човека и гражданина, на физическото лице въобще, като субект на публичното право, до висотата на фундаментален конституционен принцип.

Богатството на натрупания досега научен материал¹ дава основание за твърдението, че с появата си конституцията, макар и не автоматично, започва глобално да моделира начина на живот, създава масово приложими образци на поведение, както и стереотипи при институционализирането на основни обществени отношения. Конституционните институции, дори когато са реализирани различно в отделните държави, са сходни, сродни и съпоставими. Масовата им приложимост, бързото им адаптиране довежда и до трайна типизация на начина на живот на различни географски ширини. Макар и важен, дори въпросът за писаната или неписаната конституция тук не е съществен и определящ. Съществена и определяща е фактичката приложимост на правила, добили статут на висше право, на които се основава организацията и дейността на държавата днес.

Обликът на съвременната цивилизация е немислим без идеята за конституция и нейната материализация. В самото понятие цивилизация (civilisation), което трудно се поддава на дефиниране, е заложено изискването за образование, просвещение, облагородяване чрез масово приложение на изкристализирани в човешката мисъл и обществено-политическата практика модели на поведение, което довежда до еднотипен начин на живот на цели общества и народи. Конституцията има свой принос в този процес на образование и цивилизованост, особено на политическите нрави, чрез култивиране на основните правила на обществено-политическия живот, чрез въвеждане на установени принципи на организация и дейност на съвременната държава.

Много често преди да станат феномен на цивилизацията определени идеи възникват и се оформят в сферата на културата, където имат статута на нещо елитарно. Не рядко науката е осмисляла и пренасяла тези идеи в цивилизационните модели, решително е допринасяла за вграждането им в политическата практика на обществата. В известен смисъл такъв е случаят и с конституцията.

Преди всичко тя безспорно е правно явление. Но нейното появяване е дълго подготвяно и от развитието на културата, от развитието на литературата, а по-късно и от появилата се научна литература. Конституцията като никой друг юридически акт материализира духовни напластявания, социално-политически идеи, надживели времето си, за да бъдат овеществени в един апотеоз. Тъкмо за това конституцията е станала общо достояние на съвременните общества и държавни.

Колкото и парадоксално да изглежда на пръв поглед, конституцията, основополагащото право, основният закон, олицетворяващ националното право на съвременната държава, още от самото си възникване и през цялото си двувековно съществуване е актът, най-силно повлиян от достиженията на световната политическа мисъл. Ако про-

¹ Емпиричното изследване на конституцията не ни дава достатъчно за нейното осмисляне, а още по-малко за осмисляне на новите тенденции в развитието на съвременния конституционализъм. Един глобален, включително и културологичен анализ, би ни дал възможност да оценим по-точно генезиса на явлението „конституция“ на фона на общото развитие на съвременната цивилизация и влиянието му върху нея.

следим историята на политическите учения, ще констатираме, че идеи, легнали в основата на учението за конституцията, са тръгнали от древността, от класическата античност с тезата за „висше право“, обогатявани са и са конкретизирани чрез оспорване и доразвитие с вековно натрупване и изследване на социално-политически опит. Не рядко в подходящо и предопределено от историята време и място съществени теоретични идеи са изкристализирали в принципи. Развитието на световната обществено-политическа мисъл и политическата практика на стария континент дълго подготвят, а политическият прагматизъм на новия континент сравнително бързо дава на правото чрез писаната конституция материализирания израз на станалите по времето на Ренесанса водещи политически доктрини за организацията и дейността на съвременната държава.

Първите конституционни законодатели, извоювали си правото да бъдат наричани от следващите поколения бащи на конституцията, са успели да изведат най-значимото от редица философски учения и да го превърнат чрез съответен юридически превод в конституционен принцип. Днес редица научни тези живеят превъплътени в конституционни принципи, предопределяйки правната уредба на най-съществените за човека и обществото институти в държавата по сходен или сроден за конституционните държави начин. Аристотел, Лок, Монтезкьо, Хобс, Волтер, Русо, абат Сийес, Йелинек, Келзен — имена на мислители, живели в различно време, с чието творчество — пряко или опосредено, се подготвя, създава и моделира във времето конституционният акт.

2. КОНСТИТУЦИЯТА — ЕДНА РЕВОЛЮЦИЯ ЧРЕЗ ПРАВО

Конституцията можа да стане съществен белег на съвременната цивилизация с предназначението си на висше право, установяващо нов модел на организация на държавата, благодарение на изключителната роля и значение, което имаше в осъществяващата се трансформация и в стабилизирането на нейния резултат.

За първи път в световната политическа история в един юридически акт с особен статут на висше право, наречен Конституция, е създадена правна уредба на модела на държавата — разписан е механизъмът на държавната власт, установени са държавните органи, които я осъществяват, и границите, в които всеки от тях би могъл да действа правомерно, както и взаимоотношенията между различните органи, основани на взаимодействие и на взаимно възпиране.

Провокираната от политически сблъсъци трансформация на държавата в най-съществената си част се опосредява и реализира чрез и върху основата на Конституцията. Революционните промени в последните два века се материализират чрез конституционната трансформация на държавата. Веднъж осъществени, те се стабилизират отново чрез Конституцията. В този смисъл конституциите са най-ефективните революции — революции чрез право.

Този ефект на конституцията до голяма степен се дължи на три нейни същностни характеристики — обособилият се предмет на конституционна уредба, на конституционните принципи, често материализирани в тази уредба, както и на степента на правна

абстракция на правните норми, съдържащи се в този акт. Ще спра вниманието си само върху първите две, тъй като третата до голяма степен засяга въпроси от сферата на законодателната техника и непосредствено се проявява при правната уредба на първите две — предмет и принципи на конституцията.

Същинската предистория на конституционализма основателно се свързва с политическата практика и нейната постепенна юридизация в Англия, започнала от началото на XIII век като проблематика за човека. От времето на *Magna charta libertatum* (1215 г.) през *Habeas corpus* и Била за правата на човека от XVII в. до наши дни може да бъде проследена една все по-избистряща се теза за правата на човека — от началото съсловни, по-късно — на свободните хора, за да се достигне до Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. във Франция. В нея чрез един нов статус — на гражданина, формално-юридически са преодолени различните статуси на физическите лица. Това е най-значимият юридически израз на процеса на хуманизация, белязал Ренесанса.

Въпросите за правата на човека са неизменен елемент и на зараждащия се американски конституционализъм. Конституцията на Виржиния от 1776 г., сочена като първа писана конституция и свързана с името на Медисън, включва като свой органичен елемент проблематиката за правата на човека, оформени в декларация. Като че ли изоставена от Конституцията на САЩ от 1787 г., точно тази проблематика с отсъствието си от конституционното тяло предизвиква напрежение по повод ратификацията на тази конституция от отделните щати и довежда до Била за правата от 1791 г. — първото допълнение (поправка) на федералната конституция.

Така още от самото начало конституционният модел по дефиниция включва в своя предмет правата на човека, които в известна степен са провокирали и самия конституционализъм. Но това включване е съпроводено с известна съпротива. Макар и част от конституционното тяло, те още дълго време са третирани като неравностойни с другата, призната от самото начало за същинска съставка на конституционния предмет — проблематиката за държавната власт и механизма за осъществяването ѝ, за държавните органи и отношенията между тях.

В тази проблематика водещи са не толкова конкретните органи и институции, колкото принципите, основните начала, на които те се създават, организират и функционират, взаимодействат си в един добре балансиран процес на осъществяване на държавната власт, в който водещо място има принципът за разделение на властите. Не конкретната уредба, а принципите, които се реализират чрез различни правни уредби, правят конституцията като акт особено пригоден за изграждането на еднотипни глобални модели на организация на отделните държави, с едновременното отчитане на спецификата на всяка от тях. Най-общо казано, конституционните принципи имат изключителната роля на ограничител, но и на стимулатор на многовариантни решения. Те са допустимата мяра на многовариантността.

Конституционните принципи са част от действащото право на отделната държава, но едновременно с това те са и общото, не просто присъстващо, не просто повтарящо се в различните конституции, а онова, което определя най-общата им характеристика. Така

без да унифицират, те в определена мяра внасят универсалност в организацията и дейността на съвременните държави, моделирайки взаимоотношенията между държавата, гражданите и обществото по начин, който ни прави принадлежащи към съвременната цивилизация.

3. РЕЦИПИРАНЕТО КАТО ФАКТОР ЗА ОФОРМЯНЕ НА КОНСТИТУЦИОННАТА ЦИВИЛИЗАЦИЯ

С появата си конституцията бележи съществен етап в развитието на нашата цивилизация. Последната има своя доконституционен и конституционен етап. С конституцията, от една страна, се постига типизация на съществена част от правната уредба на правата на човека, а от друга — на организацията и дейността на държавата, които се основават на единни принципи, довели до идентични или аналогични конституционни институти и механизми. Учението за конституцията, първите конституционни модели, политическата практика, реализирана в техните рамки, сравнително бързо завладява света.

Разпространението на конституцията като върховен и основен закон до голяма степен е обективно мотивирано от развитието на обществено-политическите процеси през XVIII и XIX век. Но то е резултат и на съзнателно търсено влияние, на рецепция, мотивирана от добре преценени обективни потребности на съответното общество и държава.

Реципирането е водеща тенденция в процеса на оформяне на тъй наречения класически конституционализъм от XIX век. То в никакъв случай не се свежда до механично пренасяне на текстове и институти от вече създадени конституции, а представлява процес на осмисляне и възприемане от национални представителни форуми — конституанти, на принципи, оформящи се или вече оформили се като основополагащи за конституционализма, както и моделиране на тяхна основа на сродни или сходни институции, прилежаващи и своята национална специфика.

Процесът на реципиране предполага свобода на избор на рецепиента, позволява отчитане на допустима степен на влияние, допуска възможност за синтезиран подход при осъществяването му. При него бихме могли да говорим за лимитирана адаптивност. Като лимитиращи фактори тук се очертават историческите наслоявания и конкретната предистория на конституционализма в отделните държави, оформената национална култура и народопсихология, отношението към институциите и към правото, политическият климат, в който се извършва реципирането, традиционните междудържавни връзки и влияния.

Макар и чувствително повлияно от всичко това, като цяло реципирането опосредства заимстването и оползотворяването на доказала своята ефективност правна уредба, този път на основни принципи и институции, добили нов юридически статус — конституционни, и довежда до сходство и съпоставимост в организацията и дейността на държавите.

Това са само част от аргументите в подкрепа на твърдението, че реципирането става фактор за оформянето на конституционната цивилизация. Тъкмо реципираните кон-

ституционни принципи на организацията и дейността на държавните органи, заедно с проблематиката за правата на човека и гражданина в продължение на повече от два века са сродяващото, групиращото, съпоставимото между конституциите. Но наред с това всяка от тях имаше и има своите национални особености, своята неповторима география и история.

4. НАЧАЛОТО НА БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗЪМ — ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ ОТ 1879 Г. И ФАКТОРИТЕ, УЧАСТВАЛИ В СЪЗДАВАНЕТО НА ПЪРВИЯ БЪЛГАРСКИ КОНСТИТУЦИОНЕН МОДЕЛ

Времето от последната четвърт на XIX век е изключително интересно — конституционализъмът вече има 100-годишна история, ферментационният му период е отминал, ново-създадени държави вече имат стабилни конституции. Исторически провокиран едва в 1879 г., българският конституционализъм е обречен да понесе плюсовете и минусите на един закъснял конституционализъм.

Търновската конституция от 1879 г., първата българска конституция, сложила началото на българския конституционализъм, има и това особено важно за разглеждания аспект значение, че чрез нея Третата българска държава с раждането си се въвежда и трайно се вписва в съвременната конституционна цивилизация. Съществена роля за този получен резултат имат факторите, повлияли или предопределили българския конституционен модел от 1879 г. — Търновската конституция. Макар и условно, тези фактори могат да бъдат обособени в три относително самостоятелни, но взаимновлияещи си групи: Великите сили и прекрояването на политическата карта на Европа, включително и разпространето на европейския политически модел като част от съвременната цивилизация върху нови географски ширини; Русия — станала за България фактически медиатор на този модел; българските политически мъже от Учредителното събрание, създали българския конституционен модел от 1879 г. Всеки от тези фактори заслужава самостоятелно обстойно изследване. Ще си позволя да представя в тезисен вид всеки от тях с най-съществените характеристики, очертали обема и характера на влиянието им върху Търновската конституция.

4А. ВЕЛИКИТЕ СИЛИ

През 70-те години на миналия век вече съществуват отработени от политическата практика конституционни модели. Създаването на националните държави дефинитивно се свързва с приемането на конституции. Великите сили по дипломатически път стимулират този процес. В случая с България, макар че изрично предвиждат в Берлинския договор приемането на Органически устав за Княжество България, Великите сили проявяват видима половинчатост, мотивирана преди всичко от опасенията, свързани със създаването на голяма и силна балканска държава с преобладаващо руско влияние.

В съдбовно за България време Великите сили, защитавайки своите интереси на Балканите, се проявяват като проводници, но едновременно с това и като ограничители

на култивирането на новите образци на конституционната цивилизация на балканските географски ширини, включително и в България, която последна излиза от пределите на Отоманската империя. По принцип европейският конституционен модел е приложен — новата държава се институционализира чрез конституция. Но ограниченията, които предвиждат международните договорености с Русия по този повод, целящи ограничаване на руското влияние на Балканите, фактически препятстват ефективното и цялостно използване на този модел.

В това ни убеждава последователното проследяване на няколко от тези договорености в частта, засягаща бъдещата конституционна уредба и по-точно статута на българската държавност. Основите на бъдещия мир, съпътстващият документ към Одринското съглашение за мир между Русия и Турция от 19/31.1.1878 г., Сан-Стефанският мирен договор от 19.2./3.3.1878 г., Англо-Руското съглашение от Лондон от 18./30.5.1878, предвиждащо ревизия на предходния договор, и Берлинският конгрес от 1./13.6. същата година, в резултат на който се дават два различни статута на освободените български земи — Княжество България и Източна Румелия, от които нито един не е статут на независима, суверенна държава — това е възходящата градация на ограниченията за бъдещата българска държавност.

От друга страна, Великите сили чрез Берлинския договор — чл. 3, чл. 4 и чл. 7, предопределят императивно съществена част от бъдещата конституционна уредба — не само статута, но и формата на държавата — монархия², като по този начин обективно стесняват предмета на обсъждане и регламентация от конституантата, каквато у нас е Учредителното събрание във Велико Търново от 1879 г.

4Б. РУСИЯ

Изключително интересна е ролята на втория фактор — Русия. Тя е предопределена от исторически стеклите се обстоятелства, превърнали Русия в медиатор, опосредил рецепцията на западноевропейския конституционен модел в България. Във връзка с изготвянето на проекта за Органически устав на Княжество България има настойчиви опити на европейски представители да вземат непосредствено участие в тази подготовка, отклонени от Русия с аргумента, че турският комисар и делегатите на европейските държави имат право да наблюдават дейността на руския имперски комисар, а не да се намесват в изработването на самия устав³.

² Въпреки че българската политическа мисъл познава идеята за „чиста и свята република“, Великите сили, до голяма степен основателно, са се насочили към монархическата форма, която тогава в лицето на просветената конституционна монархия е масово приложима. Трите републики по това време — Франция, Швейцария и САЩ — все още са своеобразен политически експеримент, комуто предстои да се доказва и утвърждава.

³ Повод за тази реакция е предложението на австро-унгарския представител Андраши за осъществяване на международен контрол върху работата по подготовката на Органически устав чрез една Европейска комисия.

Притисната от обстоятелствата, Русия е твърдо решена да спазва рамката на Берлинския договор, като си спести основанията за недоволство от страна на Великите сили. Налице е и благородната конкуренция с Устава на Източна Румелия, подготвен от Европейска комисия, от когото Органическият устав на Княжество България не бива да бъде по-малко съвременен и демократичен. Личи добронамереност от страна на Временното руско управление — още княз В. А. Черказки, починал в деня на Сан-Стефанския мир, извършва съществена предварителна подготовка⁴, а С. И. Лукианов и княз А. М. Дондуков-Корсаков ръководят непосредствената подготовка на проекта през всичките му етапи. Най-сетне, налице е и политическа воля на най-високо ниво да бъде юридически осигурено добро, модерно управление на Княжеството по западен образец. За това говорят и усилията, положени при работата върху проекта от специално създаденото по препоръка на Александър II Особено съвещание на II отделение на Имперската канцелария в Санкт Петербург.

Подготовката по този проект, според мен, представлява най-голямо предизвикателство за представителите на руската конституционна мисъл. Учените, които не са имали възможността практически да приложат своите познания в създаването на конституция на своята държава, получават изключителния шанс да сторят това за България.

⁴ Непосредствено след обявяване на Руско-турската война от април 1877 г. княз В. Л. Черказки е назначен да оглави Временното руско управление със седалище Кишинев, което е имало за задача да осигури бъдещото гражданско управление на освободените от руската войска земи. Към Главната квартира на тази институция князът формира работна група от трима руснаци и трима българи, един от които е бъдещият първи министър-председател на Княжество България в периода юни-ноември 1879 г. Тодор Бурмов (Вж. **Т. Бурмов**, Дневник. Спомените ми. Автобиография, С. 1994, с. 8 и 359). Групата има за задача да систематизира статистически данни, както и нормативната правна уредба, действала дотогава по българските земи. Събраните и преведени материали са публикувани в 5 броя на специално списание още същата година (Материали для изучения Болгарии, Бухарест, 1877 г.). Така княз Черказки, един много добър администратор, насочва усилията си към съгласуване на бъдещото временно руско управление със съществуващото преди всичко местно самоуправление по българските земи. Без да има за непосредствена цел обслужване на процеса по създаването на една бъдеща конституция, събраните от него материали се оказват нужни и полезни след Берлинския конгрес, на който е решено срокът на временното руско управление да бъде съкратен от 2 години на 9 месеца, при което основната задача на руското присъствие е пряко свързана с подготовката на проект за Органически устав на Княжество България и предоставянето му за приемане от съответно българско народно представителство.

При такава съществено променена обстановка, княз Дондуков-Корсаков, назначен на мястото на починалия княз Черказки, нарежда провеждането на сравнително изследване на управлението на съседните държави, преди всичко на Сърбия и Румъния, основано съответно на Конституцията от 1869 г. и на Конституцията от 1866 г., както и анкетата с въпроси, отправени към български първенци, за по-точно установяване на възгледите на самите българи относно бъдещото управление на държавата.

От всички изследователи на тази проблематика⁵ се изтъква заслугата на А. Д. Градовски — професор по Държавно право в Петербургския университет, за окончателното юридическо оформяне на проекта, включващо и съществени промени на текста. Въпросът, който тук ме занимава, е по-различен — имало ли е в Русия, чиято национална политическа практика по това време съществено се различава от европейските конституционни модели, мисловно-философската нагласа и необходимите познания, за да може да допринесе за изграждането на български конституционен модел по западен образец? Какви са били предпоставките, направили руските конституционалисти достатъчно знаещи и можещи в изпълнението на тази провокативна задача?

По-обстойното вглеждане в Русия от времето на първите писани конституции и след това открива интересен материал за размисъл⁶. В средата на XVIII век Екатерина Велика има кореспонденция с Волтер, в която се обявява за привърженик на теорията за естествените права. Това интелектуално занимание на императрицата има свои последици. Пред 1767 г. тя създава специална „Комиссия о сочинении проекта нового Уложения“, включващ избрани депутати от дворянството, градовете, правителствените учреждения, казаците и свободните селяни. Самата императрица подготвя „Наказ“ за правния статут на депутатите, ползвайки изцяло произведения на западноевропейските просве-

⁵ В научната литература, посветена на изследване на историята на Търновската конституция (**Матвеев, П.**, България после Берлинския конгрес, 1887) първоначално се изказва съмнение относно активността, проявена от академичните среди на Русия във връзка с проекта за Органически устав. То се мотивира с един факт, отразен в архивите от този период. Във II отделение на Имперската канцелария е създадена комисия, получила наименование „Особое совещание“ с председател княз Урусов — началник на отделение и членове: Брук — висш административен служител, Мелников — заместник-директор на Азиатския департамент, и проф. Градовски. Има данни, че последният си прави отвод, обявявайки се за „съвършено некомпетентен“, тъй като е „твърде малко запознат с бита и положението в България“. Можем само да гадаем за истинските причини на отвода, но прави впечатление, че проф. Градовски се е оказал в обкръжение на високопоставени чиновници, за които предварително изказаното мнение на самия император Александър II в Ливадия, както и това на Министерството на външните работи и на военния министър, са били силно респектиращи. Очевидно професорът е искал да внуши чрез този първоначален отвод, от една страна, по-голямо внимание към специфичните потребности на българския народ и отразяването им в основния закон, както и да си извоюва по-голяма степен на влияние при непосредствената работа на комисията над проекта, без което участието му при такъв състав би било безпредметно. Всички български изследователи подчертават съществените промени, които претърпява проектът тук, като резултат на едно академично мислене. **Л. Владикин** (История на Търновската конституция, 1936 г.) констатира съществени корекции, като отбелязва, че „поправките са все в либерален дух“ (с. 214). **С. Баламезов** (Сравнително и българско конституционно право, част I, С. 1938, с. 18—21) доказва академичното присъствие на Градовски, като систематизира поправките — общо 17, много от които говорят за познаване на достиженията на конституционната мисъл по това време, както и за по-тясно обвързване на проекта с българските политически потребности. Личното влияние на Градовски е изтъкнато убедително и от **М. Манолова** (Създаване на Търновската конституция, 1980, с. 27—53 и с. 54—75).

⁶ История политических и правовых учений, ЮЛ, М, 1983, под ред. на Нерсеянц, В. С.

тители⁷. Има данни, че една година по-късно, през 1768 г. С. Е. Десницки — един от първите руски професори по право и преводач на Шекспир, изпраща на Екатерина II разработка, озаглавена „Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи“, в което изрично се позовава и дава висока оценка на Била за правата от XVII в. в Англия.

През 1802 г. М. М. Сперански, човекът с драматична съдба, отстоявал ревностно конституционните идеи, а впоследствие отказал се от тях, в своя труд „Записка об основных законах“, изрично отбелязва, че тези закони трябва да бъдат „столь неподвижными... что бы никакая власть преступить их не могла“. По поръчение на Александър I в 1809 г. Сперански създава подробен проект за държавни преобразувания в Русия от конституционен ранг в разработката „Введение к Уложению государственных законов“⁸.

По-късно, през 40-те години, самодържавието е атакувано от републиканизма на революционерите-демократи, с най-ярки представители Радищев, Херцен, Чернишевски и Добролюбов, от народничеството на 60—70-те години и анархизма на Бакунин. Дори славянофилът Аксаков — един идеолог на самодържавието, вече пледира за „точно установяване на взаимоотношенията между държавата, монарха и народа“, което по същество съвпада с идеята за конституционна монархия.

Особено внимание тук заслужават т. нар. „западняци“ с представители П. В. Аненков, И. В. Вернадски, Т. Н. Грановски, Б. Н. Чичерин, които са ревностни популяризатори на западноевропейската демокрация. Републиканецът П. И. Пестел, живял в края на XVIII и началото на XIX в., оставя на поколенията своя 12-годишен кардинален труд „Русская правда“ и по-точно извлечението от него „Конституция. Государственный завет“⁹, в което развива своите конституционни възгледи. Не по-малко съществен е и приносът на Н. М. Муравъов, който през 1828 г. съставя три конституционни проекта, основани на принципа на разделение на властите¹⁰, относителното veto на императора, на зачитане на habeas corpus, равенството пред закона и предвиждащи парламент — народно вече с две камари.

Това е само част от фактологията, с която може да се обясни защо една неконституционна Русия можа да опосреди и подпомогне процеса на изработване на един дълбоко демократичен европейски конституционен модел, какъвто е Търновската конституция.

⁷ Пак там, с. 260. Специален указ забранявал запознаването дори на царските чиновници със съдържанието на този документ, който бил размножен само в 57 екземпляра (Вж. **М. П. Баскин**, Монте-ско, М, 1975, с. 135)

⁸ Пак там, с. 343.

⁹ Пак там, с. 348—352.

¹⁰ Любопитно е да отбележим, че основните произведения на граф Шарл-Луи дьо Монте-ско (1689—1755) са преведени и публикувани в Русия в края на XVIII и началото на XIX век. „Персийски писма“, излезли анонимно в Англия, а по-късно в Амстердам през 1721 г. са публикувани в Русия през 1789 г. — годината на Великата френска революция, а фундаменталният труд „За духа на законите“, излязъл за първи път в Женева през 1748 г. — в периода 1809—1814 г.

Чрез руския академичен прочит, постиженията на европейската мисъл в сферата на конституционализма намериха своето място в проекта за първата българска конституция.

Известно е, че при работата върху проекта за Органически устав са използвани Гръцката (1864 г.), Румънската (1866 г.) и Сръбската (1869 г.) конституции, които в най-голяма степен са повлияни от Белгийската конституция от 1831 г.¹¹ Белгия, една млада държава, чиято територия и население някога е принадлежала на Франция, а по-късно на Холандия, се обособява като независима държава през 1830 г. Създадената една година по-късно конституция заимства принципите на организация и дейност, приложими в английския неписан, но устойчив конституционализъм. По брой на население, както и по сходна политическа съдба, макар и на друга географска ширина, Белгия прилича в нещо съществено на новите балкански държави. Нейната конституция, доказала ефективността си в изграждането на новата държавност, привлича вниманието и на Великите сили, ангажирани с новата политическа карта на Балканите, и на политическите мъже тук.

Ползвайки конституциите на скоро създадените балкански държави, силно повлияни от Белгийската конституция, Канцеларията на руския имперски комисар в България фактически е опосредила естествения развой на нещата. Създаден е сходен конституционен модел на сроден народ и съседна държава, като е използвана доказалата не само своята ефективност, но и пригодност за реципиране на Балканите Белгийска конституция.

4В. УЧРЕДИТЕЛИТЕ

Българските политически мъже от Учредителното събрание — бащите на Търновската конституция, имат изключителна заслуга за създаването на конституционния модел от 1879 г. в две направления. От една страна, те доближават много по-плътнo Търновската конституция до същинските конституционни модели, преодолявайки формалните ограничения на Берлинския договор. От друга страна, те внасят в него своето разбиране за

¹¹ Защо първата европейска държава с писана конституция — Франция, не е ползвана като конституционен модел за нововъзникналите държави на Балканите? Един бърз поглед върху ситуацията във Франция по това време ще ни убеди, че тя не е могла да бъде такъв модел тогава. Франция продължава политическите експерименти във формата на държавата и конституционната ѝ уредба. През 1870 г. на мястото на II империя, просъществувала 19 години, е прогласена III република. Но изборите през 1871 г. са спечелени от монархистите. За три години са приети два конституционни закона — т. нар. Конституция на Риве от 1871 г. и Конституцията на Брьой от 1873 г. През 1875 г. следват измененията и допълненията Валон, предвиждащи избор на Президента на Републиката от две камари на парламента, Закона за Сената, Закона за публичната власт и Закона за отношенията между видовете власти. Последните три закона формират Конституцията от 1875 г., в която няма уредба на правния статус на човека и гражданина. Едва през 1877 г. републиканците успяват да спечелят парламентарните избори, а през 1879 г. конституционните закони са подложени на преразглеждане (Вж. **G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper**, *Droit constitutionnel*, 22 edition, LGDJ, 1991, p. 345—352; **J. Chastenet**, 1952—1963, *Histoire de la III Republique*, 7vol; **Gouault, J.**, 1954, *Comment la France est devenue republicaine*).

българската специфика в приложението на конституционните принципи по отношение на организацията и дейността на държавните органи.

Веднъж предаден на учредителите, добре подготвеният проект е моделиран по начин, чувствително засилващ изявите на държавния суверенитет, недопустими от Берлинския договор. Ето няколко примера за това: преодоляно е наименованието „Органически устав“ и е заменено с пълноценното за основен закон наименование „Конституция“; липсва изискването за утвърждаване на княза от Великите сили, предвидено в чл. 3 на Берлинския договор; липсва позоваването на васалитета, установен с договора; функциите и правомощията на българския княз чувствително надхвърлят традиционно очакваните такива за васални владетели. Като прибавим и самостоятелната Глава XII „За гражданите на Българското княжество“ с нейните 30 от всичко 169 конституционни члена, както и практическото раждане на първите български партии в процеса на създаването на Търновската конституция по повод на нейните принципни разпоредби, се получава нещо впечатляващо. Българските учредители се изявяват като политици още в процеса на раждане на Конституцията. Те успяват да преодолеят редица ограничения на подготвения от Русия Органически устав, предопределени от рамката на Берлинския договор, и го превръщат в пълноценна конституция на европейска държава, рецепирала утвърдени конституционни принципи и институции.

В окончателния си вид Търновската конституция е политикоправен израз на национална идентичност, оформена в модерна държавност от нов тип — този на конституционната цивилизация. Поради това тя можа да стане след ревизията от 1911 г. Конституция на Царство България — единна, самостоятелна и независима държава с призната международна правосубектност. Поради това и днес тя се оценява като голямото юридическо постижение от 1879 г., пренесло в най-голяма степен модерни политически идеи и конституционни институции и положило ги в основата на Третата българска държава.

**Професор Васил Мръчков,
доктор на юридическите науки**

СЪДЕБНА ЗАЩИТА НА ПРАВОТО НА СТАЧКА ¹

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Съдебната защита на правото на стачка е израз на общата тенденция на „оправосъдяване“ на защитата на трудовите права и една от най-важните юридически гаранции за упражняването му. От нейното реализиране и действие зависи в значителна степен практическото осъществяване на конституционното право на стачка. Именно защото правото на стачка е конституционно право, неговата съдебна защита придобива конституционни измерения. Това определя по-големите изисквания и очаквания, които ѝ се възлагат. Те се отнасят както до нейната позитивноправна уредба в текущото законодателство, така и до практическото ѝ осъществяване.

2. Съдебната защита на правото на стачка е законово установена и уредена. Тя се съдържа в чл. 17 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (съкр. ЗУКТС, обн., ДВ, бр. 21 от 13 март 1990 г., изм. доп., бр. 27 от 1991 г.). Установените в него процесуални правила могат да се разделят на **две** групи. **Първата** от тях се извлича от ал. 3 на чл. 17 ЗУКТС, която предвижда, че споровете относно незаконността на стачката се разглеждат по реда на Гражданския процесуален кодекс. Тази норма открива вратите на общото исково производство за тези граждански дела по смисъла на чл. 6, ал. 1 ГПК, разбира се, доколкото в ЗУКТС не се съдържат специални правила. **Втората група** са специалните процесуални правила за разглеждане на споровете за незаконност на стачката, установени в чл. 17, ал. 1, 2, 3 (отчасти), 4 и 5 ЗУКТС.

3. Разграничението между тези две групи правила в чл. 17 ЗУКТС е важно, защото имат различно действие и приложение. Основното правило в ал. 3 на чл. 17 ЗУКТС от първата група препраща към цялото богатство на общата уредба по ГПК и в този смисъл — към неговите общи процесуални правила. А втората са специални процесуални правила и те установяват нова, различна от общата правна уредба. Когато по тези въпроси има уредба в ГПК, те я дерогират и се прилагат вместо нея. Предназначението на специалните правила е да отчете спецификата в предмета на тези спорове. А и да не забравяме, че годината на тяхното установяване е ранната пролет на 1990 г., когато още не беше приета нито новата Конституция (12.VII.1991 г.), нито бяха извършени съществени

¹ Тази статия е продължение на статията „Въпроси на същността и упражняването на правото на стачка“, публикувана в сп. „Юрид. свят“, 1999, бр. 1, с. 47—66.

изменения в Кодекса на труда или в ГПК. Съотношението между тези две групи процесуални правила е в рамките на отношението между общ закон — исковото производство по ГПК съгласно препращащата норма на чл. 17, ал. 3 ЗУКТС и специален закон — правилата на чл. 17, ал. 1—5 ЗУКТС.

4. Все пак в правната уредба на стачките, която е в основата на съдебната защита на правото на стачка, има **нови моменти**, за които се държи сметка в следващото изложение. Става дума за **двете решения на Конституционния съд по ЗУКТС**.

Първото от тях е за официалното тълкуване на чл. 50 Конст. (относно правото на стачка) и за конституционността на установените в чл. 16, т. 4 и 6 ЗУКТС ограничения в упражняването на правото на стачка от работници и служители, заети в някои изчерпателно изброени в закона отрасли и дейности (р. № 14 от 24.IX.1996 г. по к. д. № 15 от 1996 г. — обн., ДВ, бр. 84 от 1996 г.). Това решение потвърди конституционностьта на ограниченията на правото на стачка на работниците и служителите, заети в отраслите и дейностите, изброени в чл. 16, т. 4 и 6 ЗУКТС. То се отнася до **материално-правните въпроси** на правото на стачка.

Второто решение се отнася до **процесуалноправните въпроси** на правото на стачка (р. № 27 от 15.X.1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г. — обн., ДВ, бр. 121 от 1998 г.). С това решение Конституционният съд потвърди конституционностьта на ал. 5 на чл. 17 ЗУКТС, която предвижда едноинстанционното разглеждане на споровете за незаконосъобразност на стачката. Това решение има пряко отношение към съдебната защита на правото на стачка и ще бъде по-нататък разгледано (вж. по-долу № 37).

5. Най-сетне, през изтеклите 10 год. от влизането в сила на ЗУКТС (17 март 1990 г.) редица въпроси на упражняването на правото на стачка предизвикаха намесата на окръжните съдилища, включително и на Върховния съд и на Върховния касационен съд. Така съдебната защита на правото на стачка намери и реално приложение. Следователно налице е известна, макар и не много богата, съдебна практика.

II. ПРАВО НА ИСК

6. Съдебната защита на правото на стачка се осъществява в рамките на съдебното исково производство по искането за установяване на незаконността на стачката. На пръв поглед като че ли е налице само косвена защита на правото на стачка, която се предоставя, ако бъде оспорена законността на стачката. Това обаче не е така. Възприетото от законодателя разрешение е особеност на правната конструкция за съдебната защита на правото на стачка, която не намалява ни най-малко правния интензитет на съдебната му защита. Тази особеност е част от установените в закона ред и условия за упражняване на правото на стачка в изпълнение на делегацията по чл. 50 Конст.

7. Отбелязаната особеност на съдебната защита на правото на стачка е въпрос на законодателна целесъобразност. Тя е обусловена от **други две важни обстоятелства**.

Първото е, че правото на стачка е признато за основно право в Конституцията (чл. 50 Конст.), а условията и редът за упражняването му са уредени в закона

(чл. 11—21 ЗУКТС във връзка с чл. 50 Конст.). Уредбата на правото на стачка в Конституцията и в текущото законодателство цели да гарантира реалното му упражняване.

Второто обстоятелство е установената в закона **презумпция за законност** на всяка обявена, започнала или завършила стачка. Тя не е изрично формулирана, но се извлича по тълкувателен път от разпоредбата на чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Тази презумпция е **оборима**. Тя може да бъде оборена само по съдебен ред чрез уважаване на предявен иск за установяване на незаконността на стачката. В съдебния исков процес се проверява спазването на законните изисквания за упражняване на правото на стачка. А това означава, че се проверява във всеки конкретен случай цялата действаща правна уредба на правото на стачка. Това прави от съдебния процес не само разглеждане на исковата молба по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС, а и начин да се осъществи и съдебна защита на конституционното право на стачка. Фактът, че законът е предвидил съдебен ред за установяване на незаконността на стачката, показва стремежа на законодателя да създаде правна сигурност при упражняване на правото на стачка.

8. Правото на иск за оспорване законността на стачката и установяване на нейната незаконност е установено в чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Той гласи: „Работодателят, както и работниците², които не стачкуват, могат да предявят иск за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка.“

Основното правно значение на тази разпоредба е признаване на правото на иск за установяване на незаконността на стачката. Тя урежда пряко три основни процесуални въпроса: а) основанийето на иска; б) лицата, които имат право да го предявят, т. е. за ищците по тези спорове; в) спорния предмет. Но от тях произтичат още два важни процесуалноправни въпроса: г) за ответниците по тези искове и д) за процесуалната природа на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Това е и кръгът от въпроси, върху които ще бъде съсредоточено следващото изложение.

9. Основанието за предявяване на иска е лаконично формулирано в чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. То се съдържа в онази част от законовата разпоредба, която предвижда, че този иск **може да се предявява за установяване на обявена, започнала или завършила стачка**. Правното значение на определянето на основанийето на иска е в създаване на яснота и сигурност относно признаването от закона на самото съществуване на правото на иск като субективно преобразуващо публично право, с всички произтичащи от това важни процесуалноправни последици от упражняването му: за образуване на съдебно производство и за предоставяне от съда на страните на дължимата правосъдна защита — санкция по него³.

² ЗУКТС е приет на 6.III.1990 г., когато действаше Кодексът на труда в редакцията му от 1986 г., който си служеше с обобщаващия термин „работник“, обхващащ „работник и служител“ по смисъла на измененията, които бяха направени в Кодекса на труда през м. ноември 1992 г. Ето защо, когато целият ЗУКТС си служи с „работник“, той визира и „служител“, т. е. лице, което работи по индивидуално трудово правоотношение, уредено с Кодекса на труда.

³ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. Универс. Изд. „Св. Кл. Охридски“, V изд., С., 1994, с. 31—37, 168—173.

10. Лицата, които имат право да предявяват този иск и да бъдат **ищци** в споровете за установяване на незаконността на стачката, са изчерпателно изброени в чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Те обхващат **две различни групи субекти**: работодателят на работниците и служителите, които са стачкували, и работниците и служителите при същия работодател, които не са стачкували.

Работодателят е лицето, което отговаря на легалната дефиниция на § 1, т. 1 ДРКТ. Това е всяко физическо или юридическо лице и неговото поделение, както и всяко друго образувание, което е икономически и организационно обособено и самостоятелно наема работници и служители по трудово правоотношение⁴. Тук е важно да се подчертае, че работодател по смисъла на чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е и поделението, включително и клонът на търговското дружество, което отговаря на дефиницията на § 1, т. 1 ДРКТ. И то може да предявява иск за установяване на незаконността на стачката на работещите в него работници и служители. Тази разпоредба е продължение на чл. 11, ал. 2 ЗУКТС, съгласно която стачка може да се обявява и провежда освен в предприятие и в поделение на предприятието. Следователно, когато поделението на предприятието е и работодател по смисъла на § 1, т. 1 ДРКТ, то може да предявява и иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС и да бъде ищец в съдебния спор. Това „разполагане“ на правото на иск за признаване на стачката за незаконна и предоставянето му на поделението, е приближаване на колективното трудово правоотношение по възникналия колективен трудов спор, достигнал своя конфликтен апогей в обявената и провеждана стачка, до индивидуалното трудово правоотношение и страните по него: работодателят и самостоятелно наетите от него работници и служители. Налице е симетричност в субектите по материалното индивидуално и колективно трудово правоотношение и по процесуалното правоотношение в съдебния спор за установяване на незаконността на стачката. Тя показва връзката между двата вида трудови правоотношения — индивидуални и колективни. В този случай качеството на работодателя като страна по материалното трудово правоотношение съвпада с неговото качество на страна (ищец) и по процесуалното правоотношение. Разбира се, това е ново (процесуално, а не материалноправно) качество на работодателя. Но тук е важно да се подчертае обстоятелството, че и в двата случая лицето е едно и също, макар и да се явява в две различни правни качества. Това „съвпадение“ има предимството, че прави осезателна връзката между правата и интересите по материалното индивидуално трудово правоотношение, които преминават и в колективното трудово правоотношение (обявяването и провеждането на стачката) и в процесуалното правоотношение, което възниква между страните (ищец и ответник) с предявяване на иска.

Другата група от субекти, които имат право на иск за оспорване на законността на стачката, са нестачкуващите работници и служители. Това са работниците и служителите, които работят при същия работодател, при който работят и работниците и служителите, които са стачкували. Именно тази връзка със стачкувалите или стачкуващите ра-

⁴ **Мръчков, В.** Трудово право, II изд., Сиби, 1998, с. 179—188; **М. Топалов**, Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, Сиби, 1997, с. 61—195.

ботници и служители — общия им работодател, определя и очертава техния кръг. Работниците и служителите, които не са стачкували, са тези работници и служители, които не са взели участие в обявяването на стачката, т. е. не са гласували за нея при вземането на решението по чл. 11, ал. 2 ЗУКТС, както и работниците и служителите, които не са участвали в провеждането на започналата или завършила стачка (арг. чл. 17, ал. 1 in fine ЗУКТС).

Законът не поставя изисквания за броя на нестачкувалите работници, които могат да предявяват иска за оспорване на законността на стачката. Това могат да бъдат всички или голяма група от нестачкувалите или нестачкуващите работници и служители, както и отделен работник или служител, който не е участвал в стачката.

Особеното при нестачкувалите работници и служители, като субекти на правото на иск и като страни в съдебния процес за установяване на незаконността на стачката при предявяване на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е, че те не са страна по материалното трудово правоотношение със стачкуващите работници и служители. Следователно при тях не може да става въпрос за някакво предходно съществуващо материално правоотношение, включително и трудово. Предоставянето на правото на иск на нестачкувалите работници и служители в тези случаи е въпрос за законодателна целесъобразност и преценка от законодателя за техния правен интерес от признаване на стачката за незаконна (вж. по-долу № 12), а не за защита на материални субективни трудови права в бъдещите страни по съдебния спор — ищците и ответниците по този спор⁵. Най-дълбоките основания на тази законодателна целесъобразност трябва да се търсят в съвместния характер на труда на стачкуващите и на нестачкуващите работници и служители (вж. по-долу № 12).

11. Искът по чл. 17 ЗУКТС може да се предяви както от всяко от лицата от тези две групи — работодателят или нестачкувалите работници или служители, така и съвместно от тях — чрез субективното съединяване на исковете — като активно другарство в процеса (чл. 171—172 ГПК)⁶. Другарството в процеса в тези случаи е необходимо другарство, защото решението на съда за признаване на незаконността на стачката (при уважаване на иска) или за потвърждаване на нейната законност (при отхвърляне на иска) е едно и също спрямо всички другари (чл. 172, ал. 2 ГПК). Това другарство обаче не е задължително, а факултативно (доброволно), защото всяко лице, което е легитимирано да предяви иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС може да го предяви, а може и да не го предяви. Активното другарство между тях възниква само ако работодателят и нестачкувалите работници и служители предявят заедно иска за оспорване законността на стачката.

12. Като ищци по споровете по чл. 17 ЗУКТС тези лица имат **правен интерес** от търсената правна защита с иска по чл. 17 ЗУКТС. Той се изразява в нуждата да бъдат

⁵ Гражданският процес на общо основание познава случаи на предоставяне на правото на иск и на предявяване на иск от лица, които не са носители на материалното право и страни по материални правоотношения с лицата, срещу които искът се предявява (ответниците) и на несъвпадане на субекти на материалното правоотношение със страни в процесуалното правоотношение (Вж. **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 143).

⁶ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 348—354.

защитени правата и интересите им, които стачката е засегнала. За работодателя това са интересите му от осъществяваната дейност, която по време на провеждане на стачката е преустановена. А това е предизвикало сериозни смущения в нея и в неговите трудови правоотношения, в търговските и други правни отношения с трети лица, в сигурността, която те имат в него, в доходите и печалбата, които е очаквал и не е могъл да реализира през това време, или съществува сериозна заплаха за това — при хипотезата на обявена, но още незапочнала стачка. А за нестачкувалите работници и служители правният интерес от търсената правна защита произтича от колективния и съвместен характер на трудовия процес, в който участват заедно и едновременно със стачкувалите работници и служители. Стачката е внесла смущения в тяхната нормална работа. Често пъти тя налага противно на волята им преустановяване на работа, изпадане в престои по независещи от тях причини и др. Тези интереси на нестачкувалите работници законодателят признава за важни и цели да ги защити чрез предоставеното им право на иск по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС.

13. Право на иск нямат стачкувалите работници и служители. Те нямат право на иск за установяване на незаконността на стачката, защото това би било противно на техните интереси и на здравия разум. Но те нямат и право на иск за установяване на законността на стачката, защото нямат правен интерес от това. Законът е защитил този техен интерес чрез установяването на презумпцията за законност на стачката. Тя им дава достатъчно правна сигурност за обявяване и провеждане на стачката (вж. по-горе № 7). При това им я предоставя по един бърз и лек начин за ползване, за да нямат нужда да прибегват до сложното и продължаващо съдебно исково производство.

14. Правото на иск на работодателя и на нестачкувалите работници и служители е за установяване на незаконността на всяка обявена, започнала или завършила стачка (чл. 7, ал. 1 *in fine* ЗУКТС). Така законодателят е обвързал правото на този иск с цялото време, през което протича същинското стачно производство. Стачката „е обявена“ от момента, в който е взето решението за провеждането ѝ съгласно чл. 11, ал. 2 ЗУКТС. Поставя се въпросът: може ли работодателят да оспорва законността на обявена стачка, т. е. на стачка, за която е взето решение по чл. 11, ал. 2 ЗУКТС за обявяването ѝ, за която той още не е уведомен съгласно чл. 11, ал. 3 ЗУКТС. За да оспори законността на обявена стачка, работодателят трябва да разполага със сигурни данни, че тя е обявена, т. е. че за нея е взето решение и е определен денят на нейното начало. А това той би могъл да знае и да заяви в исковата си молба, след като е писмено уведомен за взетото решение за провеждането ѝ.

„Започналата или завършилата стачка“ са по-лесно установими. „Започнала“ е стачката, която е в процес на провеждане, т. е. при която работниците и служителите вече са преустановили изпълнението на трудовите си задължения (чл. 11, ал. 1 ЗУКТС). Това е цялото време, през което стачката продължава. „Завършила“ е стачката, когато временното преустановяване на изпълнението на трудовите задължения на работниците е приключило и те отново са се върнали и възобновили нормалното и пълноценно изпълнение на трудовите си задължения. Без значение са причините за това: изтичане на срока, за

който стачката е била обявена, постигане на споразумение с работодателя за прекратяването ѝ, доброволно решение на работниците и служителите да прекратят стачката и т. н.

15. Ответниците в съдебното производство по чл. 17 ЗУКТС за установяване на незаконността на стачката, за разлика от ищците, не са изрично посочени в закона. Техният кръг трябва да се определи по тълкувателен път, като се използват други две близки законови понятия. А това са „незаконност на обявена, започнала или завършила стачка“ и „нестачкували работници“. И двете се съдържат в чл. 17, ал. 1 ЗУКТС.

Ответниците по тези искове са работниците и служителите, които са участвали в стачката, чиято незаконност се иска да бъде установена от съда. Те трябва да бъдат изрично и поименно посочени в исковата молба. Това е част от задължителното съдържание на всяка искова молба (чл. 98, ал. 1, б. „б“ ГПК), което я прави редовна и годна да сезира съда с искане да се произнесе и „каже правото“ (jurisdictio) по нея. Тяхното определяне поставя няколко важни процесуални въпроса.

16. В зависимост от това, дали искът се предявява за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка това могат да бъдат различни групи от работници и служители. При оспорване на законността на обявена стачка — това са работниците и служителите, участвали в приемането на решението за обявяването ѝ, т. е. работниците и служителите, които са гласували за обявяване на стачката, а не и тези, които са гласували против нея или са се въздържали. При оспорване на законността на започнала или завършила стачка това пък са работниците и служителите, които са участвали реално в стачката, когато тя се е провеждала, и са преустановили изпълнението на трудовите си задължения съгласно чл. 11, ал. 1 ЗУКТС.

Това изискване за лично участие на ответника в обявяването и провеждането на стачката е необходимо, защото стачката е волеизявление и поведение на работниците и служителите. И нейната твърдяна от ищеца незаконност се е обективирала във волеизявлението и/или поведението на определени работници и служители — тези, които са участвали във вземането на решението за обявяването ѝ, и тези, които са участвали непосредствено в провеждането ѝ, като лично и ефективно са стачкували. Именно срещу тях трябва да бъде насочен искът.

17. Следващият въпрос, който се поставя, е: необходимо ли е в исковата молба да бъдат посочени като ответници всички работници и служители, които са участвали в стачката — в нейното обявяване и провеждане?

Утвърдителният отговор на този въпрос означава да се въздигне в изискване за редовност на исковата молба, според мащабите на стачката, вписването на стотици, а някога и на хиляди имена, с всички необходими идентифициращи ги признаци съгласно чл. 98, ал. 1, б. „б“ ГПК (имената и техните адреси и др.), връчване на преписи от исковата молба за тях и т. н. Това би създавало сериозни технически затруднения по-нататък и с оглед на тяхното изслушване и др. Вярно е, че нашият граждански процес е моделиран с оглед на най-често срещаните граждански спорове с поначало малък брой участващи в процеса страни и не е пригоден да понесе подобна „масовост“ на страните в исковото

производство. Затова този въпрос предизвика и продължава да предизвиква притеснения и трудности в практиката ⁷. И все пак при вземане на отношение към него техническите трудности, колкото и сериозни да са, не могат да имат определящо значение. Единствено и определящо значение има точното прилагане на закона.

След известни колебания и лутания на поставения въпрос беше намерено като цяло приемливо решение. Ищецът, и това най-често е работодателят, в рамките на диспозитивното начало на гражданския процес, е в правото си да реши към кои от участващите в стачката работници и служители да предяви иска си. Ищецът, като търсец правната защита страна в процеса, сам и суверенно определя и лицата, срещу които да я търси и да насочи иска си. Това е въпрос на неговата воля и на неговото свободно упражняване на предоставеното му от закона право на иск ⁸. Той не е длъжен да насочи иска си срещу всички стачкували работници и служители, макар че може и това да направи, ако техният брой е по-малък и това не би го затруднило, или просто защото е пожелал да стори това. Следователно въз основа на диспозитивното начало в гражданския процес и предоставеното му право на иск ищецът сам решава срещу колко и срещу кои от стачкувалите работници и служители да насочи иска си по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС като ответници по него. Към това решение се ориентира от 1997 г. насам и ВКС (р. 463—98—III г. о. по гр. д. № 283/1997 г., Опред. 476 от 29.12.1998 г. на III г. о. по гр. д. № 959/98 г., р. 126—99—III г. о. по гр. д. № 107/98 г. и др.).

В тази връзка се поставя и въпросът за предявяването на иска срещу стачния комитет — като ответник и надлежна страна в процеса по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Няма пречка за това, но при едно важно условие: членовете на стачния комитет да са работници и служители в предприятието и да са участвали в стачката. Това тяхно качество ги легитимира като ответници, т. е. като стачкували работници и служители, а не тяхното качество на членове на стачния комитет. Това е важно да се подчертае, защото стачният комитет е организатор и представител на всички стачкуващи работници и служители, но членовете на този комитет могат и сами лично да не участват или да не са участвали в стачката. Най-сетне, в стачния комитет могат да се избират и лица, които не са работници и служители в съответното предприятие, където се обявява и провежда стачката, или изобщо да не са работници и служители (например синдикални дейци от браншови и централни ръководства на синдикати и др.). А както беше посочено по-горе (вж. № 15) ответници в процеса по чл. 17 ЗУКТС могат да бъдат само стачкували работници и служители в предприятието или поделението и при работодателя, който е ищец в съдебния спор.

В заключение може да се обобщи: ответници по иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС са **стачкували работници** в стачката, установяването на чиято незаконност се търси от съда, а не **обезателно стачкувалите** (т. е. всички стачкували) работници и служители.

⁷ **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, С., Сиела, 1994, с. 158—164.

⁸ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 93—97.

Тази възможна селекция и ограничаване на броя на ответниците, като последица от правото на иск и от диспозитивното начало в гражданския процес, има значение за субективните предели на силата на пресъдено нещо на съдебното решение по чл. 17 ЗУКТС. Но за това ще стане дума по-нататък (вж. по-долу № 33).

И последният въпрос, който се поставя във връзка с конституирането на ответниците в съдебното производство по чл. 17 ЗУКТС, се отнася до процесуалното положение на ответниците и отношенията между тях.

Те са отношения на обикновено другарство по чл. 172, ал. 1 ГПК, защото е възможно ищецът да предяви иска си (и на практика това най-често е така) срещу част от стачкувалите работници и служители, а не срещу всички ответници. От друга страна, е възможно съдът да не признае незаконността на стачката спрямо всички ответници — например ако се установи, че някои от тях не са участвали в стачката, не са работили в предприятието, където стачката е провеждана, и т. н. Този характер на пасивното другарство в процеса по чл. 17 ЗУКТС се приема и в съдебната практика (р. 463—98—III г. о. по гр. д. № 283/97 г.).

18. Предметът на делото или спорния предмет в исковото производство по чл. 17 ЗУКТС е спорът за материалното субективно право на стачка. По-конкретно спорът е: дали в дадения случай правото на стачка е съществувало или не, или ако е съществувало, дали то е законосъобразно упражнено. Основанията за оспорване на съществуването и/или законосъобразното упражняване на правото на стачка се извличат от чл. 16, ЗУКТС⁹. В тази законова разпоредба се съдържат най-голямата част и най-масовата група от основания за незаконност на стачката. Нейното предназначение е да изведе и „събере на едно място“ в закона най-често срещаните и типичните случаи на основания за обявяване на стачката за незаконна. Начинът, по който незаконността на стачката в тези случаи е изразен, разкрива особености в „законодателния изказ“, а не и в съдържанието на правната норма. Защото това, което „не се допуска от закона“, е забранено от закона. А нарушаването на забраната, установена в закон, означава противозаконно действие и поведение. По този правно-логически път се извежда и характерът на основанията за незаконност на стачката от изброените в чл. 16 ЗУКТС случаи.

Но изброяването в чл. 16 ЗУКТС не е изчерпателно. Нарушаването и на други законови разпоредби може да доведе до обявяване на стачката за незаконна. Такива нарушения на правилата за организиране и провеждане на стачките са например: провеждането на еднократни предупредителни стачки по чл. 11, ал. 5 ЗУКТС с продължителност

⁹ Чл. 16 ЗУКТС гласи: „Не се допуска стачка: 1. ако предявените от работниците искания противоречат на Конституцията; 2. когато не са спазени изискванията на чл. 3, 4, 11, ал. 2 и 3 и чл. 14, както и по въпроси, по които има споразумения или арбитражно решение; 3. по време на природно бедствие и неотложни спасителни и възстановителни работи; 4. в производството, разпределението и снабдяването с електроенергия, в съобщенията и в здравеопазването; 5. за решаване на индивидуални трудови спорове; 6. в системата на Министерството на народната отбрана, Министерството на вътрешните работи, Строителните войски, войските на други ведомства, съдебните, прокурорските и следствените органи; 7. с която се предявяват политически искания.“

по-голяма от 24 часа, обявяване на стачка от солидарност по чл. 11, ал. 4 ЗУКТС в подкрепа на обявена за незаконна стачка, нарушаване на принципа за доброволност на участието в стачка и оказването на принуда за участие в стачка (чл. 13, ал. 1 ЗУКТС), нарушаване на задълженията на работниците при участието в стачка да не предприемат действия, с които пречат или създават допълнителни затруднения за нормалното протичане на дейности извън трудовите им задължения, създаването на пречки и затруднения на работниците, които не участват в стачката, да продължат работата си (чл. 12, ал. 2 и чл. 13, ал. 2 ЗУКТС) и др.

С исковата молба по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС може да се твърди, че правото на стачка изобщо не съществува, защото например лицата, които са провели стачката, са от категориите лица по чл. 16, т. 4 и 6 с. з., на които правото на стачка е отнето. С нея може също така да се твърди, че правото на стачка, макар и съществуващо, е неправомерно (незаконосъобразно) упражнено, защото с нея са предявени искания, които не могат да бъдат предявявани в и защитавани чрез стачка: искания, противоречащи на Конституцията, искания за разрешаване на индивидуални трудови спорове, политически искания (чл. 16, т. 5 и 7 ЗУКТС), нарушения на установените изисквания относно реда, условията и времето за провеждане на стачката (чл. 16, т. 1, 2 и 3 ЗУКТС) и т. н.

Чрез оспорването на правото на стачка при нарушенията, изброени в чл. 16 ЗУКТС, и при нарушения на други императивни изисквания на закона, които съпровождат провеждането на стачката, ищецът определя предмета на делото и въпроса, на който съдът трябва да отговори в своето решение и по който трябва да се произнесе.

Но предметът на делото и оспорването на правото на стачка чрез исковата молба по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е само твърдение на ищеца. С него той се домогва да опровергае законната презумпция за законност на стачката (вж. по-горе № 7). В хода на исковия процес и разглеждането на делото — изслушване на страните, събиране на доказателства в рамките на процеса, очертани от предмета на делото, съдът проверява дали и доколко това твърдение се потвърждава или отрича от събраните по делото доказателства, установените по него факти и тяхната преценка въз основа на закона (арг. чл. 188 ГПК).

19. И все пак стои въпросът: кое е материалното право, което се упражнява с иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС и каква е неговата правна природа?

Стачкувалите работници и служители са упражнили с обявената, започнала или завършила процесна стачка твърдяно от тях право на стачка. То е тяхно субективно преобразуващо право¹⁰. Работодателят и нестачкувалите работници и служители са длъжни да понесат неблагоприятните за тях последици от неговото упражняване. Но те имат това задължение само при налично и законосъобразно упражнено право на стачка. Когато обаче това право не е съществувало или макар и съществувало е било незаконосъобразно упражнено, законът им предоставя правото да отхвърлят „да не приемат“ и понесат последиците от несъществуващо или макар и съществувало, но незаконосъобразно упражнено право, да променят положението, създадено от обявената,

¹⁰ **Мръчков, В.** Трудово право, ц. с., с. 776—779.

започнала или завършила стачка. Разбира се, промяната тук има свои граници, защото проведената и завършила стачка, състояла се и протекла във времето, не може да бъде „отменена“, нито пък непровеждането ѝ „възстановено“. Но има последици от незаконната обявена, започнала и завършила стачка, които могат да бъдат променени. Към тяхната промяна е насочено материалното субективно право, което те предявяват с иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Това тяхно материално право е „реакция“ срещу „акцията“, предприета с упражненото право на стачка, чиято законност се оспорва. Това право не е изрично формулирано, както да речем е формулирано правото на стачка (чл. 11, ал. 1 ЗУКТС), но е предоставено и направено правно осезаемо чрез процесуалното право на иск. Защото с всеки иск се предявява претендирано, твърдяно материално право. И ако материалното право, което се предявява с иска, не е изрично формулирано, то може да се извлече от правото на иск. Тъкмо пред такава правна конструкция сме изправени при иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС.

По юридическата си природа материалното право, което се предявява с иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС, е едно преобразуващо субективно право. Защото една извършена промяна с упражняването на едно преобразуващо право, каквото е правото на стачка, може да бъде променена само с друго противоположно на него и със същата процесуалноправна природа и интензитет преобразуващо право. Това е едно „реактивно право“ на упражненото „активно“ материално право на стачка. С него се иска промяна в правното положение, създадено от обявена, започнала или завършила стачка, защото се твърди, че е незаконно. А правото не може да търпи незаконни действия и последици от тях. И затова, когато правосъдието е сезирано с искания за признаване на незаконни промени, то е длъжно да се произнесе и да възстанови, доколкото според естеството на предизвиканите промени това е възможно, и последиците от тях.

20. Това ни довежда до последния правен въпрос в тази част на изложението: **за процесуалната природа на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС.**

Съдебната практика го определя като установителен (р. 609—91—III г. о., Опред. № 70 от 29 юни 1990 г., II г. о. по гр. д. № 819/90 г., р. 763—92—III г. о., р. 853—92—III г. о., р. 932—93—III г. о. и др.). Това становище с уточнението, че искът е отрицателен установителен съм приемал досега¹¹. Съображенията за това становище се извличат от словесната формулировка на закона — „**иск за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка**“. Тази формулировка внушава като първо впечатление идеята за установителния характер на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. На това първо впечатление почива и становището за установителния характер на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. В следващите редове обаче искам да споделя своите съмнения в правилността на тезата за установителния характер на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС, за да предизвикам дискусия, в която по-широкото и разностранно обсъждане ще позволи да се намери по-обоснован и по-убедителен отговор на този въпрос.

¹¹ **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, ц. с., с. 150; Трудово право, ц. с., с. 800.

Характерът на иска се определя от естеството на материалното право, което се предявява с него¹². А както беше посочено (вж. по-горе № 19), материалното право, което се предявява с иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС, е субективно преобразуващо право. Когато се оспорва законността на обявена стачка, се иска тя да не бъде проведена. Това е съществена правна промяна, която ищецът иска да предизвика чрез съдебното решение. Когато се оспорва законността на започнала стачка, ищецът иска нейното преустановяване. Правната промяна тук е особено рязка. А когато се иска обявяването на завършила стачка, настъпват редица последици за стачкувалите работници и служители, а и по други въпроси, по които се иска промяна (вж. по-долу № 32). Впрочем, във всички случаи на предявен иск по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС ищецът или ищите искат да предизвикат промяна в положението, създадено от обявената, започнала или завършила стачка, след като съдът я признае за незаконна.

Употребеният от чл. 17, ал. 1 ЗУКТС израз „установяване на незаконността на стачката“ трябва да се схваща не като белег за процесуалната природа на иска, а по-скоро като искане за промяна в правната квалификация на стачката: от законна, каквато е по силата на презумпцията на закона да бъде превърната в незаконна, каквато ще я направи съдебното решение, ако и когато уважи предявения иск. А тази промяна в правната квалификация е начало на промени в правното положение и в правните отношения. Те се изразяват в правните последици от действието на решението, с което стачката се признава за незаконна, които ще бъдат разгледани по-нататък (вж. по-долу № 32—34). И това е решаващото за конститутивния характер на иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС.

21. Правото на иск по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е предоставено за установяване на **незаконността на ефективна стачка**. Това е временното преустановяване на изпълнението на трудовите задължения, за да се упражни натиск върху работодателя за удовлетворяване на исканията, предявени във възникналия колективен трудов спор за защита на икономическите и социалните интереси на работниците и служителите. Това е понятието за стачка, от което изхожда чл. 50 Конст. и чл. 11 ЗУКТС. Впрочем, чл. 11, ал. 1 in fine ЗУКТС точно по този начин я и легално дефинира. Такива стачки са: обикновените стачки по чл. 11, ал. 1—3 ЗУКТС, стачките от солидарност и предупредителните стачки по чл. 11, ал. 4 и 5 с. з. Въпреки различията и особеностите в предназначението, предпоставките, реда за организирането им и тяхната продължителност¹³, тези три вида стачки имат помежду си като обща черта, най-важния белег на стачката: временното преустановяване на изпълнението на трудовите задължения за защита на техните социални и икономически интереси. Само с оглед на такава рязка форма на законно допустима организирана сила и натиск законът предвижда и правото на иск по чл. 17 ЗУКТС. Ето защо, **искът по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е недопустим при символичната стачка** (Опред. № 68 от

¹² **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 166—173, 180—194.

¹³ **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, ц. с., с. 103—118.

25.III.1998 г., III г. о. по гр. д. № 1255/97 г.)¹⁴. Символичната стачка не е никаква стачка. Във всеки случай тя не е стачка в точния и истинския юридически смисъл на това понятие, което има предвид чл. 50 Конст. и чл. 11—19 ЗУКТС. Тя се изразява в носене на протестни плакати, ленти, значки и други подходящи знаци и символи, които изразяват протеста срещу условията на труда, волята за удовлетворяване на определени социално-икономически искания. Но тя няма основния белег на стачката: временното преустановяване на изпълнението на трудовите задължения. При нея работниците и служителите продължават да работят, носейки символите на протеста. И това е изрично указано в чл. 10 ЗУКТС. А без белега „временно преустановяване на изпълнението на трудовите задължения“ има всичко друго — протест, израз на недоволство и символи за това, но няма стачка.

Не е налице стачка и когато преустановяването на работата не е извършено по волята и решението на работниците и служителите, а им е попречено да работят по независещи от тях причини. Следователно не всяко временно преустановяване на изпълнението на трудовите задължения от работниците и служителите е стачка. То може да бъде и е спиране на работата, престой не по вина на работниците и служителите, но не е стачка. Стачка е само това временно преустановяване на изпълнението на трудовите задължения по волята и решението на работниците и служителите, с което се изразява недоволство и протест срещу условията на труда и преустановява изпълнението на трудовите задължения. И затова символична стачка могат на общо основание да провеждат и категориите работници и служители, заети в отраслите и дейностите по т. 4 и 6 на чл. 16 ЗУКТС (електроснабдяване, съобщения, здравеопазване, в системата на МО, МВР, съдебните, прокурорските, следствените органи и др.), защото при тази стачка не е налице спиране на работата. А именно спирането на работата — временното преустановяване на изпълнението на трудовите задължения от работниците и служителите при стачката е, което създава сериозни смущения в обществените отношения и защитата на общия интерес, които са в основата на ограничаването на правото на стачка на заетите в тези отрасли и дейности и в духа на чл. 57, ал. 2 Конст. (р. № 14 на Конституционния съд по к. д. № 15 от 1996 г. — обн., ДВ, бр. 84 от 1996 г.)¹⁵.

¹⁴ Следва да се счита за изоставена по-старата практика на ВС от началото на 90-те год., която разглеждаше исковете за незаконност и на символични стачки, поддавайки се на измамливото впечатление, което създава наименованието „символична стачка“. Така например с р. 966—91—III г. о. беше потвърдено решението на ХОС и обявена за незаконна символична стачка, проведена от 7 до 21 май 1991 г. в Районната стоматологична поликлиника — гр. Х., защото стачката е проведена в здравеопазването, а чл. 16, т. 4 ЗУКТС забранява провеждането на стачки в тази сфера на дейност. Тази практика не вникваше в същността на символичната стачка и в дълбоките различия, които я отделят от ефективните стачки, само за които е установената искова форма на оспорване на законността им. За критика на тази практика вж. **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, ц. с., с. 164—166. Тази практика след 1996 г. с основание е изоставена.

¹⁵ **Мръчков, В.** Въпроси на същността и упражняването на правото на стачка, ц. ст., с. 57—60 и цит. лит.

Не е налице стачка и когато преустановяването на работата не е извършено по волята и решението на работниците и служителите „щом като те не са могли да влязат в предприятието, защото вратите му били затворени и заварени и не е доказано, че това са направили самите работници. В случая липсва намерение за стачка и за преустановяване изпълнението на трудовите задължения и затова предявеният иск е без предмет и процесуални предпоставки“ (р. 540—98—III г. о. по гр. д. № 785/97 г.). Като оставим настрана юридическата неточност на изказа, че в процесния случай предявеният иск е „без предмет и процесуални предпоставки“, заслужава подкрепа крайното и основно разбиране на ВКС: в процесния случай липсва стачка по смисъла на чл. 11, ал. 1 ЗУКТС, който установява единствено юридически меродавното законово понятие за стачка. И това прави иска неоснователен, защото установяването на незаконността на стачката включва в себе си установяване на наличието на стачка по смисъла на чл. 11, ал. 1 ЗУКТС и едва след това — на незаконна стачка. А тъкмо това не е налице в разглежданата хипотеза и това прави крайното решение на ВКС правилно и законосъобразно.

III. СЪДЕБНО ПРОИЗВОДСТВО

22. Подсъдност на исковете за установяване на незаконността на стачката. Особености съществуват при определяне както на родовата, така и на местната подсъдност на исковете по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС. Тези особености са установени в чл. 17, ал. 2 с. 3.

Исковете за установяване на незаконността на стачката са **родово подсъдни на окръжните съдилища**. Изваждането им от родовата подсъдност на районните съдилища, които са основните първоинстанционни съдилища по граждански дела (арг. чл. 79, ал. 1 ГПК) и отнасянето им по силата на изричната законова разпоредба на чл. 17, ал. 2 ЗУКТС в подсъдността на окръжните съдилища е направено поради правната и фактическа сложност на тези иски, тяхното голямо обществено значение, а и поради новостта на цялата правна уредба на правото на стачка. Това е наложило отнасянето им към по-горни първоинстанционни съдилища в съдебната система, каквито са окръжните съдилища, където работят по-опитни и по-квалифицирани съдии.

Местната подсъдност също така съдържа отклонения от общото правило. А то е установено в чл. 81, ал. 1 ГПК и предвижда предявяване на иска пред съда, в района на който е местожителството на ответника. Искът по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС се предявява пред окръжния съд, в района на който се намира седалището или местожителството на работодателя. А той най-често е и ищец по спора. Когато ищци са няколко работодатели със седалище или местожителство в различни съдебни райони, искът се предявява по избор на работодателите пред един от окръжните съдилища, в района на който се намира седалището или местожителството на един от тях.

Тази родова подсъдност се следва и когато искът се предявява само от нестачкуващите работници и служители, или когато при условията на субективно съединяване на исковете — активно другарство по чл. 171 ГПК, искът се предявява заедно с работодателя (вж. по-горе № 17).

Възприемането на това законодателно разрешение е продиктувано от практически съображения и от характера на иска. В района на съответния окръжен съд, където е местожителството или седалището на работодателя е и неговото управление, книжа и документацията относно обявяването и провеждането на стачката. А това улеснява събирането на доказателствата и бързината при решаването на делото, която законът въздига във важно изискване при разглеждането на тези дела (вж. по-долу № 27). Това разрешение, струва ми се, не създава сериозни затруднения и за ответниците — стачкуващи работници и служители, срещу които искът е предявен, тъй като и тяхното местожителство обикновено се намира в района на седалището или местожителството на работодателя и най-често съвпада с тяхната месторабота.

23. Съдопроизводството по исковете по чл. 7 ЗУКТС поставя следните въпроси: 1. Състав на съда; 2. Разглеждане на делото; 3. Участие на прокурора.

24. Окръжният съд като първоинстанционен съд разглежда делата в състав от един съдия (чл. 105, ал. 2 ГПК). Това е общият принцип, който се прилага и за трудовите спорове по чл. 17 ЗУКТС. Въвеждането на това разрешение започна с измененията в Закона за съдебната власт от средата на 1997 г. (обн., ДВ, бр. 58 от 1997 г.), когато 38-то Народно събрание с ентузиазъм премахна съдебните заседатели при разглеждането на трудовите дела от районните съдилища и беше довършено с измененията в ГПК от края на същата година (обн., ДВ, бр. 124 от 1997 г.) с изменението на чл. 105, ал. 2 ГПК, с което беше предвидено, че „Първоинстанционните дела на районните и окръжните съдилища се разглеждат в състав от един съдия“.

Това разрешение едва ли би могло да бъде причислено към сполуките на съдебната реформа в частта относно разглеждането на трудовите спорове изобщо и в частност — на трудовите спорове за установяване на незаконността на стачките. Тези спорове освен правни знания изискват житейски опит и усет към социалното. Затова в европейските страни, към които искаме да се присъединим (Германия, Франция, Австрия, Белгия, Холандия и др.), те се разглеждат със съдебни заседатели, но не от рода на тези „обща съдебни заседатели“, каквито имахме в продължение на десетилетия, а на съдебни заседатели от „професионалните среди“ — определени по предложение на синдикалните и работодателските организации. Този въпрос стои пред бъдещото развитие на нашето трудово правосъдие, за да постигнем качествено, законосъобразно и справедливо решаване на трудовите спорове.

25. Исковите се разглеждат в **открито съдебно заседание** (чл. 17, ал. 3 ЗУКТС). Това значи, че съдебното заседание е публично и на него могат да присъстват освен страните и участващите в процеса (свидетели, вещи лица и др.) и граждани, които желаят това и проявяват интерес към делото, представители на средствата за масово осведомяване. Така се следва общият принцип за разглеждане на гражданските дела, възприет в чл. 105, ал. 1 ГПК.

Ал. 3 на чл. 17 ЗУКТС по отношение на гледането на делото препраща към „реда на Гражданския процесуален кодекс“. Това е редът, установен за първоинстанционното исково производство в чл. 79—195 ГПК. Той включва правилата относно предявяване на

иска, разглеждане на делото, другарство и трети лица в процеса, спирането, възобновяването и прекратяването и решаването на делата, постановяване на решението и определения по него и т. н. Препращането „към реда на ГПК“ означава прилагането на всички негови разпоредби с изключение на онези, в които ЗУКТС изрично предвижда изключения. За някои от тях вече стана дума (вж. по-горе № 24). Други ще бъдат разгледани по-нататък (вж. по-долу № 26—28).

26. Отклонение от общите правила на първоинстанционното общо исково производство е **задължителното участие на прокурор** при разглеждане на делата за незаконност на стачката (чл. 17, ал. 3 ЗУКТС във връзка с чл. 27, ал. 1 ГПК). Участието на прокурора в разглеждането на тези граждански дела е предвидено поради тяхната обществена важност и за защита на обществения интерес. Прокурорът участва в разглеждането на тези дела като представител на държавата и за да отстоява пред съда точното спазване на закона¹⁶. Законът изисква прокурорът да участва активно в разглеждането на тези правни спорове — в събирането на доказателства, в установяването на незаконния характер на стачката или потвърждаване на нейния законен характер и да дава заключение — становище по решението, което предстои да приеме съдът. Участието на прокурора в тези дела е съществено изискване на закона и част от „съществените процесуални правила“. И затова неговото нарушаване е въздигнато в касационното основание за неправилност на съдебното решение по чл. 218б, ал. 1, б. „в“ ГПК.

27. Характерът на правния спор за установяване на незаконността на стачката изисква тези спорове **да се решават бързо**, за да се внесе яснота и определеност в отношенията между страните. Поради това ЗУКТС, като специален закон спрямо общия закон ГПК, предвижда тези спорове да се разглеждат в седемдневен срок (чл. 17, ал. 3 ЗУКТС). При това положение изискването на чл. 41, ал. 5 ГПК за призоваване на страните най-късно седем дни преди съдебното заседание не се прилага (р. 853—92—III г. о.). Този срок започва да тече от постъпването на исковата молба в съда и включва: насрочването на делото в съдебно заседание и приключване на неговото разглеждане. Той е **инструктивен** и неговото неспазване не опорочава решението. Смисълът на този седемдневен срок е съдията добре да организира съдебното производство, така че в краткия седемдневен срок да изясни делото от фактическа и правна страна и да се подготви произнасяне на обосновано и законосъобразно решение по него. Но спазването на този срок не бива да се превръща в самоцел и още по-малко в прибързано решаване на спора. Така схванато, бързото правосъдие не е добро правосъдие. Още по-малко това е допустимо сега при съществуващото едноинстанционно разглеждане на тези дела (вж. по-долу № 37—39).

28. Бързината в производството намира израз и в изискването за **срочно постановяване на решението**. Известно е, че в практиката забавянето на постановяването на решението от съда, след като е приключило разглеждането на делото и изготвяне на

¹⁶ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 371—376; **Стоев, С.** Гражданско-съдебен надзор, в сб. Прокурорският надзор за законност в Народна република България, С., 1984, с. 175—199; **Стамболиев, О.** Прокурорът в исковия граждански процес, С., 1983, с. 20—98.

мотивите към него, е една от основните изяви на забавянето на цялото съдопроизводство, към което гражданите проявяват особена чувствителност. И недоволството е основателно, защото докато решението не е постановено и мотивите към него не са изготвени, няма завършен отговор по основния въпрос — предмет на делото, т. е. няма съдебно решение. И затова общото гражданско процесуално законодателство обръща особено внимание на този въпрос. С измененията на чл. 190 ГПК от м. декември 1997 г. (обн., ДВ, бр. 124 от 1997 г.) беше предвидено, че съдът обявява решението с мотивите към него най-късно 30 дни след заседанието, на което е приключило разглеждането на делото.

На този фон се откроява изискването на **чл. 17, ал. 4 ЗУКТС**, съгласно който съдът постановява решението си **в 3-дневен срок след приключване на разглеждането на делото**. Този срок започва да тече от следващия ден на деня, в който е приключило разглеждането на делото. „Постановяването на решението“ включва и изготвянето на мотивите към него. И този срок е инструктивен. Той цели да дисциплинира съда да изготви решението по чл. 17 ЗУКТС с мотивите към него. Неговото неспазване е дисциплинарно нарушение, за което съдията носи дисциплинарна отговорност (арг. чл. 168, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 169 ЗСВ). Срещу забавянето на постановяването на решението в рамките на 3-дневния срок по чл. 17, ал. 4 ЗУКТС (или на общия 30-дневен срок по чл. 190 ГПК) всяка от страните може да подаде предвидената с последните изменения на ГПК (обн., ДВ, бр. 64 от 1999 г.) жалба за бавност по чл. 217а ГПК направо пред погорния съд — в случая на чл. 7 ЗУКТС — пред съответния апелативен съд.

29. Постановяване на решението. След като приключи разглеждането на делото за незаконността на стачката и обяви, че устните състезания по него са приключили, съдът пристъпва към постановяване на решението. Решението е последният акт от исковото производство. Основният въпрос, по който съдът трябва да се произнесе в отговор на твърдението, което е отправено към него с исковата молба, е дали стачката е законна или незаконна. Съдът основава отговора на този основен въпрос на съвкупната преценка на всички събрани по делото доказателства, на приетите от него за установени обстоятелства и върху закона (чл. 188 ГПК).

Съдебното решение се **мотивира**. В мотивите на съдебното решение се съдържат констатации, които потвърждават крайното заключение на съда, възприето в диспозитива на решението, с който се уважава или отхвърля предявеният иск.

30. Със съдебното решение по иска по чл. 17 ЗУКТС обявената, започнала или завършила стачка се признава за незаконна или се потвърждава нейната законност. С решението, с което предявеният иск се уважава, стачката се признава за незаконна, а решението, с което искът се отхвърля — се потвърждава законността на стачката. И в двата случая съдебното решение има силата на пресъдено нещо. С него се преустановява спорът между страните относно незаконността на стачката. То създава определеност и безспорност, като признава стачката за незаконна или потвърждава нейната закон-

¹⁷ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 315—322.

ност¹⁷. Вън от този общ белег — силата на пресъдено нещо, съдебното решение, с което се признава стачката за незаконна, и съдебното решение, с което се потвърждава нейната законност, имат съвършено различни правни последици и действие.

31. Признаването на незаконността на стачката означава, че правото на стачка в конкретния случай изобщо не е съществувало, или че макар и да е съществувало, не е било упражнено законосъобразно, а в нарушение на установените за това условия и ред. С това се оборва и законовата презумпция за законност на стачката.

32. Съдебното решение, с което се установява незаконността на стачката, има освен силата на пресъдено нещо още и **конститутивно действие**. То произтича от уваженото преобразуващо право, което е предявено с иска по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС (вж. погоре № 20)¹⁸. Това решение поражда **сериозни правни последици**. Според кръга на отношенията, върху които се поражда, те могат да бъдат разделени на **две групи**: 1. действие и преки последици в отношенията между страните в процеса — работодател и стачкували работници и служители; 2. вторични (рефлексни) последици, които засягат други отношения, уредени в ЗУКТС.

33. Преките последици от съдебното решение, с което се признава стачката за незаконна, са отрицателни (неблагоприятни) за стачкувалите работници и служители. В тяхната основа е правната квалификация, дадена от съда на стачката, в която са участвали, като незаконна. Затова и всички тези последици имат санкциониращо значение за стачното им поведение. Тези последици са:

а) Времето, през което работниците и служителите са участвали в стачката, не им се признава за трудов стаж (чл. 18, ал. 4 ЗУКТС). Тази дисквалификация на времето от трудов стаж е по смисъла на чл. 351 КТ във време, което не се признава за трудов стаж, има важни правни последици. Това е време, през което трудовото правоотношение е съществувало, но поради признатата незаконност на стачката по силата на изрична разпоредба на закона на това време е отнето правното качество на трудов стаж и то е превърнато в обикновено физическо протичане на времето. От това следват съществени правни последици: отразява се върху възникването и съдържанието на редица трудови и осигурителни права: отпуск, допълнително възнаграждение за прослужено време и др. То напомня дисквалификацията на трудовия стаж по чл. 353 КТ — при обявяване на трудовото правоотношение за недействително. Тази последица е пряка последица от действието на влязлото в сила съдебно решение за признаване на стачката за незаконна и внася съществена промяна в продължаващото да съществува трудово правоотношение.

б) За времето, през което са участвали в незаконна стачка, работниците и служителите нямат право на обезщетение от задължителното обществено осигуряване (чл. 18, ал. 3 ЗУКТС). Ако те изпаднат в състояние на временна нетрудоспособност докато участват в стачката поради общо или професионално заболяване, трудова злополука и др., на тях не се дължи обезщетение по чл. 150—156 КТ от 1951 г. Тази последица внася съществена промяна в осигурителноправното положение на стачкувалите лица, заради това,

¹⁸ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, ц. с., с. 340—343.

че са участвали в стачка, която съдебното решение признава за незаконна: от осигурени те се превръщат в неосигурени лица за настъпили осигурителни събития от реализирани осигурени социални рискове.

в) За участие в незаконна стачка работниците и служителите отговарят дисциплинарно и имуществено (чл. 19, ал. 2 ЗУКТС). Тук нещата обаче се поставят различно, в зависимост от това дали става дума за дисциплинарна или за имуществена отговорност.

Тази разпоредба има реално правно значение всъщност само за дисциплинарната отговорност. От нея следва, че законът оценява като дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 186 във връзка с чл. 187, т. 10 КТ участието на отделния работник или служител в признатата за незаконна стачка. Упражняването на неговото конституционно право на стачка е извършено в нарушение на условията и реда за това, установени в ЗУКТС, или самото претендирано право на стачка не е съществувало. Така се внася съществена промяна в правната квалификация на поведението на работника или служителя, участвал в стачката: от правомерно поведение, изразяващо се в упражняването на едно негово основно право, каквото е правото на стачка, съдебното решение въз основа на закона (чл. 19, ал. 2 ЗУКТС) го променя, превръща го в неправосъобразно поведение. Разбира се, препращането към разпоредбите на Кодекса на труда, съгласно които се реализира тази отговорност, означава, че ако работодателят реши да прибегне до налагане на дисциплинарна отговорност на работника или служителя, включително и до дисциплинарно уволнение, той трябва да следва всички негови изисквания за дисциплинарното наказване: изслушване на участвалия в обявената за незаконна стачка работник или служител по чл. 193 КТ, прилагане на критериите по чл. 189, ал. 1 КТ при определяне на вида на наказанието, прилагане на предварителната закрила по чл. 333, следване на другите правила на дисциплинарното производство (чл. 189, ал. 2, чл. 192, 194, 195 КТ и др.)¹⁹.

Тези последици настъпват както когато стачката е обявена за незаконна по иск на работодателя, така и когато искът е предявен само от нестачкували работници или от тях заедно с работодателя. Чл. 19, ал. 2 ЗУКТС изисква стачката да е призната за незаконна и не прави разлика дали това е станало в отговор на иск, предявен от работодателя, от нестачкували работници или заедно от работодателя и нестачкували работници. И тук променящият поведението на участвали в незаконна стачка работник или служител ефект произтича от действието на съдебното решение.

Що се отнася до имуществената отговорност, съдебното решение, с което стачката е обявена за незаконна, всъщност не внася промени. Основанието за прилагането на тази отговорност е причиняването на вреда на работодателя от работника или служителя по чл. 206 КТ, при наличието на всички други необходими за това условия²⁰, а не него-

¹⁹ **Мръчков, В.** Дисциплинарна отговорност за участие в незаконна стачка, Труд и право, 1998, бр. 6, с. 39—44; **Сербезова, Ст.** Дисциплинарна отговорност за участие в незаконна стачка, сб. Трудови отношения—99, С., ИК „Труд и право“, 1999, с. 693—695.

²⁰ **Ат. Василев, във В. Мръчков, К. Средкова, А. Василев,** Коментар на Кодекса на труда, IV изд., Сиби, С., 1997, с. 382—395.

вото участие в стачка, пък било и стачка, която е била обявена за незаконна. Стачката в случая е само един случаен придружаващ основния правопораждащ отговорността факт — причиняването по небрежност на вреда, който сам по себе си не прави поведението неправомерно, даже и когато стачката е призната за незаконна. Ето защо имуществена отговорност се носи от работника или служителя щом като са налице условията по чл. 206 КТ и когато е участвал в законна стачка или в стачка, която е призната за законна и от съда по реда на чл. 17 ЗУКТС. Впрочем, струва ми се, че в чл. 19, ал. 2 ЗУКТС законодателят се е увлякъл, предвиждайки имуществена отговорност за участие в незаконна стачка съгласно разпоредбите на КТ. И без тази разпоредба такава отговорност по Кодекса на труда се носи, стига да са налице предвидените в него условия и предпоставки за това, независимо дали работникът е участвувал или не в стачка и дали стачката е призната за незаконна или е потвърдена нейната законност.

34. Интересни са **вторичните последици**, които поражда съдебното решение, с което стачката е призната за незаконна. Те са две.

Първата последица е: признатата за незаконна стачка води до незаконност на обявената в нейна подкрепа стачка от солидарност. Този извод следва от разпоредбата на чл. 11, ал. 4 ЗУКТС, който обвързва провеждането на стачка от солидарност в подкрепа на законна стачка. А щом другата — „основна“ стачка, в чиято подкрепа е проведена стачката от солидарност се е оказала незаконна, нейната незаконност е „повлякла“ със себе си и законността на стачката от солидарност. Последиците от това са така да се каже „удвоени“ или „каскадни“: от една страна, самата стачка от солидарност е незаконна, което променя нейното качество и я превръща от правосъобразно в неправомерно поведение, и от друга страна, тази „станала“ незаконна стачка от солидарност поражда всички последици от незаконна стачка, които са предвидени в закона (чл. 18, ал. 3 и 4, чл. 19, ал. 2 ЗУКТС — вж. по-горе № 33).

Втората последица е свързана с уредбата на локаута. Съгласно чл. 20—21 ЗУКТС работодателят не може да преустанови дейността на предприятието или на част от него и да уволнява работници или служители, както и да приема нови работници и служители на мястото на стачкуващите, освен когато това се налага за осъществяване на минималните дейности по чл. 14, ал. 1 с. 3. с цел да предотврати или преустанови стачката или да осуети нейното провеждане и удовлетворяване на предявените искания. Но тези забрани важат само за законната стачка. Следователно, ако работодателят е нарушил тези забрани по време на стачка, която е била призната за незаконна по реда на чл. 17 ЗУКТС, неговите действия не са противозаконни, а правомерни, защото основната предпоставка за забраната — наличие на законна стачка, е отпаднала и не съществува. Впрочем начинът, по който работодателят може да преодолее последиците от нарушаването на забраната на локаута по чл. 20—21 ЗУКТС, включително и на административнонаказателната отговорност по чл. 22 ЗУКТС, е да предяви иска по чл. 17 с. 3. за установяване на незаконността на стачката и разбира се, съдът да го уважи и признае стачката за незаконна.

35. Решението, с което искът по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС е отхвърлен и стачката е призната за незаконна, има само установително действие. То потвърждава наличието на право на стачка и неговото законосъобразно упражняване. То има правозасилващо значение. Съществуващата само като оборима законова презумпция за законност на стачката поради силата на пресъдено нещо на решението и неговото установително действие е станала необорима.

Съдебното решение, с което стачката е призната за законна, отслабва значително възможностите на работодателя срещу стачката от солидарност и неговата защита срещу забраната на локаута. Все пак срещу стачката от солидарност той може да се брани само като по исков ред установи, че тази стачка сама по себе си, независимо от законността на основната стачка, в чиято подкрепа е била обявена, е незаконна и с нея е нарушена някоя от забраните по чл. 16 ЗУКТС. Това ще бъде съдебен процес за законността на самата стачка от солидарност. Решението по него ще има пряко действие за тази стачка, а не рефлексно (вторично) — от решението относно законността или незаконността на „основната“ стачка. А що се отнася до атакуване на правните последици от нарушаване на забраната на локаута по чл. 20—21 ЗУКТС, единствената възможност на работодателя е да доказва, че не е налице някоя от другите предпоставки, установени в тези законови разпоредби, като например, че уволнението на работниците или назначаването на нови работници на мястото на стачкуващите не е извършено с целите, посочени в чл. 20—21 ЗУКТС, че назначаването на нови работници е било извършено за изпълнение на минималните дейности по чл. 14 с. з. и т. н.

36. Съдебното решение, с което се признава незаконността на стачката или се потвърждава нейната законност, представляват в еднаква степен съдебна защита на правото на стачка. Следователно не трябва да се смята, че съдът защитава правото на стачка само когато отхвърля иска за признаване на незаконността на стачката и че не го защитава, когато съдебното решение уважава иска и признава незаконността на стачката. Съдебното решение представлява защита и санкция съответно на ищеца и ответника по спора — когато уважава иска и признава незаконността на стачката, и обратно. Смишълът и предназначението на съдебната защита на правото на стачка е да защити конституционносъобразното и законосъобразното упражняване на правото на стачка. И тя го защитава както с признаване на стачката за незаконна, така и с потвърждаване на нейната законосъобразност, защото и в двата случая съдът прави това, като се ръководи от закона. А защитата на правото на стачка е защита на законосъобразното му упражняване, независимо от това дали в конкретния случай искът е отхвърлен или уважен. Важно е както отхвърлянето, така и уважаването на иска да бъде законосъобразно. Това дава и съдебна защита на правото на стачка.

37. Едноинстанционност на съдебното производство по чл. 17 ЗУКТС. Съгласно чл. 17, ал. 5 ЗУКТС решението на окръжния съд за незаконност на стачката е окончателно. Това значи, че то влиза в сила от деня на постановяването му и произвежда своето действие и не подлежи на обжалване. Тази разпоредба е от 1990 г. и оттогава насам не е променяна. Тя беше недемократична още при приемането ѝ, защото свеждаше от две

на една редовните съдебни инстанции за разглеждане на трудовите спорове за незаконност на стачката. И все пак до 31 март 1998 г. тези спорове се разглеждаха фактически от две съдебни инстанции, защото съществуваше прегледът по реда на надзора по чл. 225—230 ГПК, който след законодателните промени от 1990 г. се беше превърнал фактически в една редовна втора или трета контролна съдебна инстанция за влезлите в сила решения на инстанционните (районни и окръжни) съдилища.

Юридически нещата се промениха съществено с приемането на новата Конституция от 12.VII.1991 г. Тя предвиди триинстанционно разглеждане на съдебните дела (арг. чл. 119, ал. 1 Конст.). А с измененията на ГПК от м. декември 1997 г., влезли в сила от 1 април 1998 г. беше премахнат прегледът по реда на надзора и въведено триинстанционното разглеждане на съдебните дела. Това вече означава, че споровете за незаконност на стачките се разглеждат и решават само с една съдебна инстанция — от окръжните съдилища.

38. При тази нова и рязко променена правна обстановка през м. юни 1998 г. група народни представители сезираха Конституционния съд с искане да обяви чл. 17, ал. 5 ЗУКТС за противоконституционен и несъответстващ на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които Република България е страна (чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 Конст.). Конституционният съд с решение № 27 от 15 октомври 1998 г. по к. д. № 20 от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 121 от 1998 г.) отхвърли това искане. Така беше запазено едноинстанционното разглеждане на споровете за незаконност на стачката на окръжните съдилища и необжалваемост на техните решения.

39. Решението на Конституционния съд е властнически акт и поради това — задължително и безспорно трябва да бъде зачитано (чл. 14, ал. 6 ЗКС). Но задължителността на властническите актове е едно, а убедеността в тях — друго. Тези две ценности лежат на различна плоскост. Задължителността се заповядва и изисква подчинение. Такова подчинение дължим и на разглежданото решение на Конституционния съд. А убедеността „се печели“ с правна обосноваост. Като се съобразявам със задължителната сила на решението на Конституционния съд, не съм убеден в неговата конституционность. Ето и основните аргументи за това.

40. Първо, в решението на Конституционния съд не е оценен фактът, че става дума за защита на едно **основно (конституционно) право, каквото е правото на стачка.** Признато в чл. 50 Конст., то е тясно свързано с редица други основни права на гражданите, признати в Конституцията: правото на труд (чл. 48), защитата на труда от закона (чл. 16), правото на свободно синдикално сдружаване за защита на интересите на работниците и служителите в областта на труда и общественото осигуряване (чл. 49, ал. 1) и др. Правото на стачка е не само основно право на работниците и служителите, то е **съсредоточие** на редица други основни права, поради което така да се каже „надхвърля“ собственото си, и без това голямо правно и социално значение, и се оказва **многофункционално**. Това изисква да му бъде предоставена най-пълна съдебна защита. А това е защитата чрез триинстанционното съдебно производство. Конституционният съд му я отказа. Аргументът на Конституционния съд, че триинстанционното производство не е

задължително за всички правни спорове и че неговото въвеждане е въпрос на законодателна целесъобразност, остава на нивото на общите разсъждения и не вниква в същността на въпроса, както сме виждали това в други негови решения. Въпросът е като се излезе от високата ценност на „защитаваното право“ и „върховния принцип на правата на личността“ (абз. 3 от Преамбюла на Конституцията), да се долови и вникне в духа на конституционната разпоредба, във високата мисия на правосъдието, която възлага Конституцията на съдилищата за защита на основните права на гражданите, а не в отбягването на въпроса чрез позоваването на законодателната целесъобразност. Това е лекият, но не е верният път. От друга страна, ако едноинстанционното производство е приключило с решение, което не установява истината и с това са нарушени грубо правата на работниците или на работодателя, къде отива повелята на чл. 121, ал. 2 Конст., че в съдопроизводството по делата се осигурява истината? Изобщо наличието на една единствена съдебна инстанция намалява значително, а в някои случаи и погубва шансовете за правосъдие.

Второ, в мотивите си Конституционният съд приема, че „осъществяването на правото на стачка може да има изключително неблагоприятни последици във всички области на обществения живот, засегнати от нея“. Този аргумент е невероятен. Той звучи познато от едно минало, с което искаме да се разделим в мисленето си, след като сме декларирали неговото отрицание. По същество той означава отрицание на правото на стачка. Какво значи, че осъществяването на едно конституционно право „може да има изключително неблагоприятни последици във всички области на обществения живот“? Тогава не остава нищо друго, освен да се забрани това право. Разбира се, че упражняването на правото на стачка може да предизвика и предизвиква неблагоприятни последици — например за работодателя, а в някои случаи — и за трети лица — ползвателите на благата, които създава предприятието, в което работниците стачкуват — транспорт, хлебопроизводство и др. Ами то и затова е създадено, за да се упражнява с него натиск чрез сила за защита на колективните икономически и социални интереси на работниците и служителите. Този „аргумент“ може да бъде използван и срещу другите конституционни права. Та нима утре не ще може да се каже същото за свободата на словото, за правото на събрания и манифестации и др.

Трето, Конституционният съд допълва, че с „правото на стачка може да се злоупотреби“. Този аргумент е странен. Да се злоупотреби може с всяко право. Но не може заради възможната злоупотреба с едно право да се ограничава процесуалната възможност за обжалване като израз на конституционното право на съдебна защита за правомерното упражняване на правата. Това са две съвършено различни неща. Едното няма нищо общо с другото. Тъкмо инстанционното съдебно обжалване създава повече правни възможности да се установи и пресече злоупотребата с права. Ако е правилна тезата на Конституционния съд, радикалното средство срещу злоупотребата при упражняване на права би следвало да бъде поголовно въвеждане на едноинстанционно производство при разглеждане на делата. Това не е логиката нито на Конституцията, нито на правосъдието.

Четвърто, сегашната разпоредба на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС лишава Върховния касационен съд от упражняването на неговата основна **конституционна функция** по чл. 124 Конст. Да упражнява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на ЗУКТС от всички съдилища. ВКС вече няма никакъв „достъп“ до тези дела. А справедливостта изисква да се подчертае, че през изтеклите 9 год. откакто действа ЗУКТС, именно Върховният съд на републиката и от началото на 1998 г. Върховният касационен съд допринесоха в значителна степен за стабилизирането на съдебната практика по една толкова важна, нова и деликатна материя за цялата наша правна система, каквато е стачното законодателство. Решението на Конституционния съд пресича и отнема положителната правозатвърждаваща и стабилизираща роля на Върховния касационен съд.

Пето, мотивите на решението завършват така: „Съдържанието на конвенциите на МОТ, посочени в искането, не разкрива относимост към предмета на настоящото дело и не обуславя разрешение, различно от вече отбелязаното.“

Това не е вярно. Конституционният съд е декретирал този извод, а не го е обосновал. Той не се е запознал с богатата 70-годишна практика на Експертната комисия по приложението на конвенциите и препоръките на МОТ и половинвековната практика на Комитета по синдикалната свобода на МОТ по приложението на конвенции 87 (1948 г.) и 98 (1949 г.) на МОТ, ратифицирани от България, обнародвани в „Държавен вестник“ и отдавна влезли в сила за страната ни. Тази юриспруденция се основава на чл. 3 и 10 от Конвенция 87 за правото на синдикатите да изработват свои програми за защита на интересите на трудещите се. В практиката на тези контролни органи правото на стачка се утвърждава и брани като едно от най-важните средства за изпълнението на синдикалните програми за защита на интересите на трудещите се. И затова всяка непоследователна защита на правото на стачка се оценява като нарушение на синдикалната свобода. За защитата на правото на стачка европейската и англосаксонската правна доктрина създадоха теорията за така наречените **„имплицитни права“**, съгласно която правото на стачка се съдържа в синдикалната свобода. И затова даже и когато то изрично не е признато, следва от синдикалната свобода, за да осигури нейното осъществяване и защита²¹. От тази теория изхождат и отстояват от десетилетия и международните контролни органи²². Тяхната обилна практика е представена в последното IV издание от 1996 г. на сборника с решения на Комитета за синдикална свобода, в който са подбрани около 130 решения по правото на стачка, основани на конвенции 87 и 98 на МОТ²³. Ето защо

²¹ **Rogowski, R., T. Wilthagen**, Introduction, in *Reflexive Labour Law*, Kluwer, 1994, . 1—20; **R. Rogowski**, *Industrial Relations and Reflexive Labour Law*, in *Reflexive Labour Law*, op. cit., p. 53—94; **L. Betten**, *International Labour Law*, Kluwer, 1993, . 67—69.

²² **Gernigon, B., A. Odero, H. Guido**, Les principes de l'OIT sur le droit de grève, *Revue internationale du Travail*, vol. 137, 1998, № 4, p. 473—513.

²³ *La liberté syndicale*, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'Administration du BIT, IV-ème éd., BIT, Genève, 1996, p. 109—132.

тези конвенции имат „пряка относимост“ към предмета на конституционното дело. Разбира се, Конституционният съд е бил свободен да не сподели тази общоприета правна доктрина. Но струва ми се, че би следвало да направи това обосновано — с правни съждения и аргументи, а не като обяви релевираня в искането на искателите довод за „неотнесим“ към конституционното дело.

Шесто, по чл. 17 ЗУКТС се произнасят най-разнообразни решения, някои от които са в очевидно противоречие със закона. Толкова повече, че тази материя е нова и като законодателство, и като правно мислене. Тя е особено трудна за окръжните съдии и съдилища. След близо 10 години съдебна практика са налице първите трайни и единни решения по тези въпроси. Оставането на единствена съдебна инстанция за една толкова сложна правна и наситена със социално напрежение материя е въпрос на висша конституционна ценност, която далеч надхвърля законодателната целесъобразност, към която препраща Конституционният съд. Конституционният съд не е и не би могъл да бъде безразличен по този въпрос. Защото това е в крайна сметка въпрос и за пряко прилагане от общите съдилища на Конституцията като закон, понеже става въпрос за едно конституционно право на личността, каквото е правото на стачка, уредено изрично в чл. 50 от Конституцията. А нали Преамбюлт на Конституцията „издига“ „във върховен принцип правата на личността“? При това положение *de lege ferenda* заслужава да се потърси решение чрез намесата на законодателната власт и отмяната на ал. 5 на чл. 17 ЗУКТС.

Професор д-р Красимира Средкова

ОСИГУРИТЕЛНОПРАВНА ЗАКРИЛА НА МАЙЧИНСТВОТО

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

1. Като социално явление майчинството има многостранно правно значение. То е обект на регулиране и от осигурителното право. Майчинството е един от признатите осигурени социални рискове. С неговото настъпване са свързани редица осигурителни плащания. Освен като самостоятелен риск, майчинството има значение и при настъпването на други осигурени социални рискове — например старост, смърт. Това свидетелствува за голямото обществено значение, което се придава на раждането и отглеждането на децата и на многостранните функции на жената като труженичка, като член на обществото, но и преди всичко като продължител на човешкия род.

2. Особеното значение на майчинството в българското осигурително право се основава на разпоредбата на чл. 47, ал. 2 Конст., че „жената-майка се ползува от особена закрила на държавата“. Социалното предназначение на тази особена закрила е да се осигурят условия за успешно съчетаване на биологичната и социалната функция на жената.

Общото съображение за установяване на **особената закрила** на жената-майка се състои в биологичните и функционални особености на женския организъм и оттук — в необходимостта да се осигури възможност за успешно съчетаване на биологичната функция на жената с участието ѝ в общественото производство. Тази закрила не противоречи на разпоредбата на чл. 6, ал. 2 Конст. за равенство на гражданите пред закона и забрана на дискриминацията по признака пол. Тя е израз на стремежа на законодателя освен юридическото, да осигури и фактическо равенство на жената и мъжа във връзка с незаменимите майчини функции на жената¹.

3. **Международните актове** също отчитат особените функции на жената и свързаната с тях необходимост за съобразяването им в законодателството.

Двата основни **универсални международни акта** — *Всеобщата декларация за правата на човека* (ВДПЧ) и *Международният пакт за икономически, социални и кул-*

¹ Вж. и **Мръчков, В.** Международноправна защита на труда на жената. — В: *Правна мисъл*, 1975, № 3, с. 29—44; **същия автор.** Българското трудово законодателство и международните трудови конвенции и препоръки. НИ, С., 1978, с. 215—237; **Христова, Ел.** Усъвършенствуване на гаранциите за трудовите и осигурителните права на жената в Народна република България. — В: *Правна мисъл*, 1976, № 1, с. 51—58; **Eichenhofer, Eb.** Sozialrecht. 2. Aufl. J. C. B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1997, S. 65.

турни права (МПИСКП), изрично предвиждат сред универсалните човешки ценности и особената закрила на жената-майка. Член 25, т. 2 ВДПЧ прогласява, че „майките... се ползват с особени грижи и подпомагане“, а чл. 10, т. 2 МПИСКП установява, че „особена защита трябва да се оказва на майките през разумен период от време преди и след раждане“. Всеобщата декларация за правата на човека е международноправно необвързващ акт, но МПИСКП, който е ратифициран от нашата държава, влязъл е в сила и обнародван в „Държавен вестник“, по силата на чл. 5, ал. 4 Конст. е част от непосредствено действащото вътрешно право. Той създава непосредствени права за гражданите, а държавата е задължена да осигурява осъществяването на признатите в него права с всички подходящи средства, включително приемане и на законодателни мерки (чл. 2, т. 1 МПИСКП). Такива мерки, както ще стане дума по-долу, са приети в българското законодателство, в т. ч. осигурително, и те представят една картина на висока социална закрила.

Закрилата на майчинството е обект на уредба и в някои **регионални европейски актове**. Най-важно значение сред тях има *Европейската социална харта* (ЕСХ). В правото на работещите жени на закрила (чл. 8) тя включва изрично предоставяне на почивка преди и след раждане, през която да се осигурява плащане от общественото осигуряване или други обществени фондове, както и специална закрила по време на ползуване на отпуск за бременност и раждане (т. 1—2). Конкретни правила са установени относно осигурителните плащания при майчинство в държавите от Европейския съюз в някои *директиви* (например Директива 79/7/ЕИО за постепенното прилагане на принципа за равенство в третирането на мъжете и жените в областта на общественото осигуряване, Директива 86/613/ЕИО относно прилагането на принципа за равенство в третирането на мъжете и жените, които осъществяват дейност като самостоятелно заети, включително в земеделието, и относно закрилата на самостоятелно заетите жени по време на бременност и майчинство) и *препоръки* (например Препоръка № 92/441/ЕИО за общите критерии относно достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила, Препоръка № 92/442/ЕИО относно уеднаквяване на целите и политиките за социална закрила) *на Европейския съюз*.

Особено голяма по обем и богата по съдържание е **нормотворческата дейност на МОТ** относно закрилата на жената-майка в труда и общественото осигуряване. На тези въпроси са посветени както редица специални *конвенции* (например Конвенция № 3 от 1920 г. относно закрилата на майчинството, Конвенция № 103 от 1952 г. относно закрилата на майчинството, ревизираща), така и разпоредби в осигурително-правни конвенции с по-общо значение (например Конвенция № 102 от 1952 г. относно минималните норми на общественото осигуряване) и съответно допълващите ги *препоръки*. Конвенциите установяват минимални стандарти за закрилата на жените-майки във всички държави, които са ги ратифицирали независимо от икономическото и социалното им развитие. В тях, наред с другите мерки за закрила, е предвидено предоставяне на отпуск непосредствено преди и след раждането, заплащане на този от-

пуск от публични фондове, безплатни медицински грижи през време на бременността и майчинството ².

4. Богатата международна уредба и задълженията на България по посочените и други международни актове са отразени в **българското осигурително законодателство**, свързано с майчинството. То се съдържа в множество нормативни актове — Кодекса на труда (КТ) от 1951 г. и Правилника за неговото прилагане (ППДТ КТ), Кодекса на труда от 1986 г., Закона за пенсиите (ЗП) и Правилника за неговото прилагане, Указа за насърчаване на раждаемостта (УНР) и Правилника за неговото прилагане и др. От анализа на техните разпоредби може да се направи извод, че значението на майчинството в осигурителното право се разкрива в две основни направления:

а. като **самостоятелен осигурен социален риск**. С него са свързани редица специфични осигурителни плащания;

б. в правния режим на **други осигурени социални рискове**. Фактът на майчинството има значение за настъпването на някои от тези рискове и за свързаните с тях осигурителни плащания.

II. ОСОБЕНОСТИ НА ОСИГУРЕНИЯ СОЦИАЛЕН РИСК МАЙЧИНСТВО

5. Майчинството е един от международно признатите осигурени **социални рискове**. Той е предмет на **уредба** в Конвенция № 3 на МОТ относно майчинството от 1919 г., която е част от действащото българско право (чл. 5, ал. 4 Конст.) и на ревизиращата я Конвенция № 103 относно закрилата на майчинството от 1952 г. Българското законодателство го обявява за осигурен социален риск в чл. 146, б. „а“ и „д-е“ КТ, 1951 г., а редът за установяването му и осигурителните плащания, с които е свързано настъпването му са уредени в ППДТ КТ, Инструкция № 6 500 за реда за издаване на болнични листове за временна нетрудоспособност на работниците, служителите и земеделските стопани-кооператори, УНР и ППУНР.

6. Майчинството е **особен** осигурен социален риск. Може да се каже, че то е единственият желан, стимулиран, насърчаван риск, тъй като настъпването му е свързано с раждане и развитие на нов човек. Последиците на този риск условно могат да бъдат определени като неблагоприятни — доколкото майката за определен период от време се лишава от възможност да заработва материални средства за живот чрез личния си труд, а раждането на детето създава и допълнителна потребност от материални средства за неговата издръжка ³.

И все пак майчинството е осигурен социален риск. То е предвидено в законодателството явление от обективната действителност, чието настъпване поражда неблагоприятни материални последици за осигуреното лице, които се поемат от осигурителния ор-

² Вж. по-подробно за закрилата на жената-майка в международните актове **Мръчков, В.** Българското трудово законодателство, с. 213—237; **Valticos, N.** International Labour Law. Kluwer, Deventer, 1979, р. 160—164, 171—179.

³ Вж. и **Schulin, B.** Sozialrecht. 5 Aufl. Werner-Verlag, Düsseldorf, 1993, S. 335—336.

ган⁴. Това е явление от обективната действителност с неблагоприятни материални последици за индивида като член на обществото, част от които се поемат от обществото като проява на солидарност.

Защо майчинството е *риск*? Защото представлява предвидима възможност за настъпване на определено явление с неблагоприятни последици.

Като риск майчинството е *вероятност*, възможност — нито фактът на настъпването му, нито моментът на евентуалното му настъпване е сигурен. Една жена може никога да не стане майка, но други стават. Ако една жена стане майка, не е предварително известно точно кога ще стане това и колко пъти. Като вероятност майчинството е предвидимо на обществено равнище, със статистически методи. То се проявява и съществува в обективната действителност, което го прави предвидимо на основата на множество аналогични случаи. То се поддава на наблюдение, изследване и статистическо отчитане, което позволява съобразяването му в законодателството като обективна закономерност.

Майчинството е факт с условно „*неблагоприятни*“ *последиви*. Те имат материален характер — изразяват се, от една страна, в обективната невъзможност жената да полага труд през определен период от време преди и след раждането, поради което тя загубва обичайния си трудов доход, а от друга страна — във възникването на нови разходи, необходими за издръжката и отглеждането на детето⁵.

Майчинството е *социален* риск. Неговите последици настъпват за жената (индивида) като част от обществото (социума), обществото ги признава и поема част от тях.

Майчинството е *осигурен* социален риск. То е *признато от правото* като юридически факт, чието настъпване е свързано с определени *осигурителноправни последици*. Тези последици се изразяват в изплащане на парични обезщетения и помощи за сметка на специално обособен паричен фонд — „Обществено осигуряване“. Средствата по фонда се набират от осигурителни вноски и субсидии от държавния бюджет.

Настъпването на социалния риск майчинство поражда право на осигурената жена да получи и задължение на осигурителния орган да извърши съответни *осигурителни плащания*. В изрично предвидени в законодателството (УНР) случаи право на парични плащания при майчинство имат и жени, които не са осигурени.

7. Рискът майчинство е *сложно явление*, което се състои от няколко последователно развиващи се различни по характер елемента. Едни от тях са с биологичен характер (бременност, раждане), а други — със социален (отглеждане на малко дете). Не е

⁴ Вж. за осигурените социални рискове **Янулов, Ил.** Трудово право. С., 1948, с. 389; **Радоилски, Л.** Трудово право на Народна република България. НИ, С., 1957, с. 675—678; **Средкова, Кр.** Осигурени социални рискове. Лекции по осигурително право. Сиби, С., 1997, с. 8—12; **Мръчков, В.** Осигурително право. Сиби, С., 1998, с. 137—154; **Gitter, W.** Sozialrecht. Verlag C. H. Beck, München, 1981, S. 181.

⁵ Именно неблагоприятните последици — загубване за определен период от време на обичайно получаваните от майката трудови доходи и възникването на нови разходи за издръжката на детето, придават на майчинството характера на риск, а не опасностите, които раждането създава за майката, както твърди **проф. В. Мръчков** в Осигурително право, с. 180.

необходимо обаче реализирането на всички елементи, за да е налице рискът: например бременността може да приключи с раждане на мъртво дете — тогава няма да се стигне до отглеждане на малко дете; осиновяването не предполага биологична връзка и, следователно, бременност, но се приравнява на раждането, и т. н. Всеки от елементите на риска има свое самостоятелно значение и специфични последици, а в своята съвкупност те определят общия социален риск майчинство.

Разгледани в последователността на тяхното осъществяване, **елементите** на осигурения социален риск майчинство са:

а. бременност.

Бременността е физиологично състояние на организма на жената, което я прави неспособна за труд през определен период от време преди раждането. Поначало това е нормално, а не болестно състояние на женския организъм. През периода на бременността жената е поначало трудоспособна. Само в последната част от този период тя е нетрудоспособна. Медицинската наука и практика е установила, че този период започва **45 дни преди предполагаемата дата (термин) на раждането**. Следователно не целят период на бременността, а само 45 дни преди раждането е специфичен осигурен социален риск — бременност, като елемент на риска майчинство. По този начин българското законодателство спазва международния стандарт, установен в Конв. № 3 и ревизиращата я Конв. № 103 за предоставяне на отпуск на бременната трудеща се не по-малко от 6 седмици преди раждането ⁶.

Възможно е обаче бременната да бъде нетрудоспособна и по-рано през периода на бременността — **преди 45-ия ден** от датата на раждането. Това може да се дължи на патологична бременност или други случаи на отклонение от нормалното протичане на бременността. Тези случаи са **приравнени на общо заболяване** и бременната ползува осигурителни права както при временна нетрудоспособност поради общо заболяване (чл. 45, ал. 3 ППДТ КТ) ⁷. На общо заболяване е приравнено и прекъсването на бремен-

⁶ Интересно е да се съпостави българското законодателство с това на други европейски държави, и по-специално на държави-членове на Европейския съюз. Тази съпоставка показва високото ниво на осигурителноправна закрила на бременните в България. Така в Дания на работничките и служителките се предоставя отпуск за бременност и раждане 4 седмици преди и 24 седмици след раждането; в Германия — 6 седмици преди и 8 седмици след раждането; в Гърция — по 56 дни преди и след раждането. Вж. повече данни в **Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**. Amt für öffentliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1996, S. 177—191.

⁷ Не мога да приема за първи етап на осигурения социален риск майчинство бременността, която трае от зачеването до 45 дни преди раждането, както твърди проф. **В. Мръчков** в Осигурително право, с. 180. Както самият автор посочва, „през този етап осигурителната закрила на майчинството по действащото право се изразява в „общо заболяване“. Това е предвидено в чл. 45, ал. 3 ППДТ КТ. В такъв случай не е възможно да са налице едновременно два осигурени социални риска — и общо заболяване, и бременност като първи етап на майчинството. Не намирам за точно и твърдението, че втори-ят период на риска майчинство е „краят на бременността, раждането и определено време след него.... Краят на бременността... продължава известно време след раждането в зависимост от поредността на детето...“ (**пак там**, с. 181—182). Краят на бременността е раждането или преждевременното ѝ прекъсване (аборт). След раждането си е налице елементът раждане.

ността (аборт) (чл. 5, ал. 1 Инстр. № 6 500). Особеност на аборта е, че осигурително-правно значение има само необходимият по преценка на здравните органи, но не и абортът по желание.

По тези законодателни решения, и особено относно нетрудоспособността на бременната преди 45-ия ден от раждането, могат да бъдат направени някои възражения. Тези решения са в противоречие с изискването на чл. 3, ал. 5 от Конв. № 103 отпуските по болест през периода на бременността да бъдат третирани като отпуски поради самата бременност. Вярно е, че конвенцията не е ратифицирана от България и не създава правни задължения за нашата държава, но тя отразява прогресивния опит в областта на закрилата на бременните жени и би трябвало нейните стандарти да намерят отражение и в българското законодателство. Това би било и социално по-справедливо, и в съответствие с конституционното изискване на чл. 47, ал. 2 Конст. за особената закрила на жената-майка;

б. раждане.

Раждането като елемент на осигурения социален риск майчинство настъпва след бременността и в този смисъл предполага развита се преди това и нормално приключила бременност. В резултат на раждането през определен период от време жената не е в състояние да полага труд. В зависимост от причината за тази невъзможност могат да бъдат разграничени два периода:

1) период на нетрудоспособност.

Периодът на нетрудоспособност по правило продължава **до 42-ия ден след раждането**. През този период жената, според медицината, е нетрудоспособна в резултат на самия факт на раждането. Тя се нуждае от почивка за възстановяване на нейния организъм. Затова и през този първи период след раждането ѝ се предоставят осигурителни права при майчинство, независимо че детето може да е родено мъртво, да е починало, да е дадено за осиновяване и пр. Обективното състояние на здравето на родилката оправдава това законодателно решение.

Възможно е възстановяването на здравето на жената в конкретния случай да не настъпи по общото правило — до 42-ия ден след раждането. Ако раждането е било успешно и майката сама се грижи за детето си, осигурителният случай ще продължи да се развива чрез следващите елементи на риска майчинство. Ако обаче детето е родено мъртво или почине, или бъде дадено за осиновяване и др. — хипотези, когато няма обект на майчини грижи, по силата на чл. 47, ал. 2 ППДТ КТ осигурената ще продължи да ползува особените осигурителни права при раждане, тъй като нетрудоспособността ѝ е причинена именно от раждането. В този случай биологичният фактор — нетрудоспособността, е решаващ;

2) период на трудоспособност.

Както беше посочено, загубената от жената в резултат на раждането трудоспособност се възстановява по правило до 42 дни след раждането. Елементът раждане на осигурения социален риск майчинство обаче не се изчерпва с това. Той продължава вече не на основата на биологичния, а на социалния фактор раждане. Законът приема, че е об-

щественно целесъобразно да се предоставя възможност на майката да полага лично грижи за роденото от нея дете през първите месеци от неговия живот⁸. По тази причина тя не може да полага труд, срещу който да получава средства за издръжката си. В това именно се проявяват неблагоприятните материални последици от раждането — загуба на придобиваните срещу личния труд на жената материални средства.

За общественото осигуряване е без значение характерът на причината за загуба на материални средства поради раждането — биологичен (временна нетрудоспособност непосредствено след раждането) или социален (полагане на грижи за детето). То компенсира еднакво загубата на средствата.

Докога продължава раждането като елемент на риска майчинство?

Ако биологичният елемент е обективно определен по медицински критерии — 42 дни след раждането (чл. 45, ал. 1 ППДТ КТ) или до фактическото възстановяване на трудоспособността (чл. 47, ал. 2 ППДТ КТ), и правото е подчинено на медицинските изисквания, социалният елемент е въпрос на законодателна преценка с оглед икономическите възможности на обществото и демографската политика на държавата. Член 3, б. „а“ Конв. № 3 предвижда само минималния стандарт — 6 седмици след раждането. Следователно конвенцията има предвид само биологичната нетрудоспособност на майката. Голямата част от съвременните държави обаче не спират дотук и свързват раждането с един по-продължителен период от време. Член 156 КТ, 1951 г. във вр. с чл. 163, ал. 1 КТ определят общо продължителността на осигурения социален риск майчинство в частта му на бременност и раждане в зависимост от поредността на детето за майката: 120 дни за първо, 150 — за второ, 180 — за трето, и 120 — за всяко следващо дете. Когато са родени близнаци и някой от тях е трето дете, продължителността е както за трето дете. Доколкото 45 дни от предвидените отпуски и свързаните с тях обезщетения се предоставят за бременност преди раждането, остатъкът ще бъде след раждането, т. е. **75, 105, 135 и 75 дни**⁹. Тези 75, 105 и т. н. дни включват както биологичната, така и социалната нетрудоспособност, т. е. елемента раждане на осигурения социален риск майчинство;

3) *отглеждане на малко дете.*

Последната част на осигурения социален риск майчинство е отглеждането на малко дете. В нейната основа лежи социалната идея — майката е трудоспособна, но е и лично, и общественно по-целесъобразно тя да **се грижи за детето** си, вместо да полага труд в общественото производство. Този период от време според българското законодателство с известни модификации е до навършване на **тригодишна възраст от детето**.

Грижите за детето лежат в основата на риска майчинство и в още една насока. Те изискват **допълнителни материални средства**, каквито не са били необходими до раждането — за издръжката на детето. Държавното общественно осигуряване поема част

⁸ Вж. в този смисъл и **Eichenhofer, Eb.** Op. cit., S. 166.

⁹ Един поглед върху законодателствата на държавите от Европейския съюз показва 24 седмици (168 дни) отпуск след раждането в Дания, 8 седмици (56 дни) в Германия, 56 дни в Гърция, 10 седмици (70 дни) за първо и второ и 14 седмици (98 дни) за трето дете във Франция и т. н. Вж. **Soziale Sicherheit**, S. 186—187.

от тези материални разходи чрез изплащане на допълнителни средства към трудовия или осигурителния доход на майката — месечни добавки за деца. Периодът на осигурителния случай в това отношение продължава, докато детето стане трудоспособно — до навършване на 16-годишната му възраст, а ако продължава образованието си — до 18-годишна възраст.

8. Като майчинство за осигурен социален риск се признава не само създаваната чрез раждането биологична връзка между родител и дете, но и **осиновяването**, т. е. не само раждането, но и осиновяването е елемент на осигурения социален риск майчинство. С факта на осиновяването за майката-осиновителка се създава същото положение, както за рождената майка. Затова ѝ се предоставят същите осигурителни права. Особено при осиновяването е обстоятелството, че от него, по разбираеми причини, е изключен елементът бременност. Рискът настъпва с факта и от момента на осиновяването. В неговата основа лежат само социални, но не и биологични причини. Това дава отражение върху началния момент и обусловената от него по-малка продължителност на ползването на осигурителните права (изключва се периодът на бременност и възрастта на детето от раждането до осиновяването), но не и върху техния размер.

9. Както при всеки осигурен социален риск, така и при майчинството, за да възникнат осигурителните права, свързани с риска, е необходимо съответното лице да бъде **осигурено**.

В зависимост от източника на задължението за осигуряване осигурените за майчинство лица са две категории:

а. задължително осигурени. Това са лицата, които се осигуряват задължително за всички осигурени социални рискове — **работниците и служителите** по трудово правоотношение (чл. 145, ал. 1 КТ, 1951 г.) и **изпълнителите по гражданско правоотношение**, ако не са осигурени на друго основание (чл. 13, ал. 1 НОО). Задължението за тяхното осигуряване, включително за майчинство, произтича непосредствено от закона;

б. доброволно осигурени. Това са лица, които се осигуряват задължително само за определени социални рискове — търговци, съдружници в търговски дружества, упражняващи свободна професия и други, **които полагат труд за своя сметка**, т. нар. самостоятелно заети лица (чл. 1, ал. 1 НОО). За рискове извън посочените в чл. 1, ал. 1 НОО (старост, смърт и общо заболяване, довело до инвалидност) тези лица могат да се осигуряват по желание. Това се отнася и за риска майчинство (чл. 1, ал. 4 НОО). Източник на задължението за осигуряване в тези случаи е волята на осигуреното лице.

10. Осигурени за майчинство лица са поначало **жените**. Това е разбираемо поради природата на риска.

Рискът майчинство обаче в по-голямата част от неговите съставни елементи (раждане — след периода на нетрудоспособност, осиновяване, отглеждане на малко дете) не е свързан с биологични причини в организма на майката, а със социалната функция по отглеждане на малкото дете. Затова е възможно неблагоприятните последици от този риск да настъпят не по отношение на майката, а на други най-близки роднини на детето.

При определени в закона условия тези роднини могат да ползват **вместо майката** осигурителните права във връзка с майчинството. Общите **предпоставки** за това са:

а. лицето да е от кръга на **изрично посочените в закона** (чл. 164, ал. 3 КТ). Това са **бащата**, една от **бабите** или един от **дядовците** на детето;

б. лицето да е **осигурено за всички осигурени социални рискове** (арг. чл. 164, ал. 3 КТ);

в. майката да даде изричното си **съгласие** осигурителните ѝ права във връзка с майчинството да се ползват вместо от нея от съответното друго лице (чл. 46 НРВПО).

В посочените случаи не сме изправени пред друга категория осигурени за майчинство лица. Осигурена е жената-майка. По хуманни съображения обаче законът допуска неблагоприятните последици от невъзможността за полагане на труд във връзка с отглеждането на детето да бъдат прехвърлени на друго лице, спрямо което пък ще се прояви обезщетителната функция на осигурителното право.

III. ВИДОВЕ ОСИГУРИТЕЛНИ ПЛАЩАНИЯ ПРИ МАЙЧИНСТВО

11. Майчинството е осигурен социален риск, свързан с много различни по характер, условия и размер **осигурителни плащания**. Това са безплатна акушерска и медицинска помощ, обезщетения и помощи при раждане и отглеждане на дете, някои видове пенсии.

IV. МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ

12. Ратифицираната от България Конв. № 3 относно майчинството и ревизиращата я Конв. № 103 поставят изрично изискване държавите да осигурят **безплатни медицински грижи** през време на бременността и майчинството. Те трябва да включват грижи преди, по време на и непосредствено след раждането, хоспитализация и свобода на избора на лекар и на болница, в която да стане раждането. Българската конституция изрично предвижда безплатна акушерска и медицинска помощ за жената-майка (чл. 47, ал. 2)¹⁰.

Правото на жената на безплатна медицинска и акушерска помощ по време на бременността и раждането се основава на разпоредбите на чл. 146, ал. 2, изр. 1 КТ, 1951 г., която включва медицинските грижи в осигурителните обезпечения, и чл. 26, ал. 1 ЗНЗ, който предвижда право на гражданите на здравно осигуряване и на безплатно обслужване в публичните здравни заведения^{11,12}. С въвеждането на системата на здравно осигуряване

¹⁰ В по-голямата част от другите европейски държави медицинските грижи за бременните и майките са включени в общата система на здравно осигуряване, и по-конкретно в системата на т. нар. социално здравно осигуряване — това, което не зависи от предходно внасяне на осигурителни вноски. Вж. **Eichenhofer, Eb.** Op. cit., S. 179.

¹¹ Вж. и **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 283—286.

¹² Аналогично, с известни модификации, е положението в други европейски държави. Така, в Дания се осигурява безплатно болнично лечение на бременните; в Ирландия — безплатни медицински грижи при раждане и болнично лечение на кърмачета до 6 седмици; в Люксембург — акушерска и лекарска помощ, престой в родилен дом, безплатни лекарства и храна за кърмачета и т. н. Вж. **Soziale Sicherheit**, S. 182—185.

гуряване въз основа на приетия през 1998 г. Закон за здравето осигуряване Националната здравноосигурителна каса ще осигурява медицински грижи при бременност, раждане и майчинство¹³ (чл. 45, ал. 1, т. 6 330).

V. СПЕЦИФИЧНИ ОСИГУРИТЕЛНИ ПЛАЩАНИЯ ПРИ МАЙЧИНСТВО ПО КРАТКОСРОЧНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

13. Основните осигурителни плащания при майчинство са **обезщетения** по краткосрочното обществено осигуряване. Общото между тях е, че заместват загубения поради майчинството осигурителен доход — трудово възнаграждение, доход от търговска дейност и т. н. Те са субективно право на осигурената жена (или други предвидени в закона лица) по правоотношението ѝ с осигурителния орган.

Международните актове не предписват никакъв точно определен размер на обезщетението. Те установяват изискването то да бъде достатъчно за осигуряване на нормална издръжка на майката и детето, за постигане на подходящо жизнено равнище, но във всеки случай не по-малко от две трети от загубения обичаен доход. Изискването е обезщетението да се изплаща от публични фондове (от държавата, от общественото осигуряване, от застрахователни фондове), а да не се възлага на работодателя, за да не се превърне майчинството в дискриминационен критерий по отношение на приемането на жената на работа.

Размерът на обезщетенията според българското законодателство зависи от загубения доход или от минималната работна заплата, установена за страната, като при бременност и раждане покрива напълно загубения доход. Това е единственият случай, когато общественото осигуряване обезщетява напълно загубения доход на осигуреното лице. То свидетелства за голямото значение на майчинството като осигурен социален риск.

В зависимост от конкретния елемент на осигурения социален риск майчинство, за който се предоставят, специалните обезщетения са за бременност и раждане (осиновяване) и за отглеждане на малко дете. **Обща предпоставка** за придобиване право на обезщетение е настъпването на **осигурения социален риск** — бременност, раждане или осиновяване, отглеждане на малко дете¹⁴. Към нея за доброволно осигурените се прибавя изискването за предварителен **минимален осигурителен стаж**

¹³ Разпоредбата на чл. 45, ал. 1, т. 6 330 е неточна. Тя предвижда бременността и раждането като нещо различно от майчинството. Вероятно с термина „майчинство“ е означено отглеждането на детето, но то, както беше посочено по-горе, е елемент от сложния риск майчинство наред с бременността и раждането. Това е утвърденото и в българската, и в международната нормотворческа практика понятие за този риск. А според чл. 37, ал. 1 УПЗНА „думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове“. Поради това и думата „майчинство“ е следвало да се употреби в утвърденото ѝ правно значение.

¹⁴ Вж. за начина на удостоверяване наличието на отделните елементи на риска майчинство **Средкова, Кр.** Осигурени социални рискове, с. 97—100.

(чл. 7 НОО)¹⁵. Такъв стаж доскоро не беше необходим за задължително осигурените¹⁶. Положението беше изменено с измененията в КТ, 1951 г. през 1998 г. (ДВ, бр. 155 от 1998 г.). С тях косвено беше установено изискване за предварителен трудов стаж като предпоставка за възникване правото на обезщетение за бременност и раждане. Косвено — защото не е уредено в чл. 156, където е уредено обезщетението, а в чл. 157 във вр. с чл. 153, където се урежда изчисляването на неговия размер. От изискването за съизмеряване на размера на обезщетението през определен период от време (6 месеца) преди настъпването на осигурителния случай следва, че за ползуване на правото на обезщетение е необходим определен предварителен трудов или осигурителен стаж.

Това е ново решение, отклоняващо се от традиционно твърде либералния режим на обезщетенията и помощите при майчинство в нашата страна. За осигурените жени това вероятно изглежда несправедливо. Не е така обаче за осигурителната общност, от чиито вноски се набират средствата по фонд „Обществено осигуряване“. Теоретично е възможно, а и практиката изобилствуваше с примери за това, една жена без нито един ден трудов стаж да започне да получава обезщетение за бременност и раждане, тъй като тя е осигурена от деня на постъпването ѝ на работа. Без никакво предварително участие в набирането на средствата, тя ползуваше две години плащания от средствата по фонда. Поради това намирам за социално справедливо и икономически оправдано въвеждането на изискване за определен минимален предварителен трудов стаж като предпоставка за придобиване право на обезщетения при майчинство и за задължително осигурените, и по-специално за работничките и служителките. То обаче трябва ясно и недвусмислено да се установи изрично при уреждането на предпоставките за придобиване правото на обезщетение, а не да се извлича по тълкувателен път, както е сега след промяната на КТ, 1951 г. през 1998 г.

14. Българското законодателство предоставя на работничките и служителките право на отпуск за бременност и раждане в размер на **120, 150, 175 и 120 дни** в зависимост от поредността на детето (чл. 163, ал. 1 КТ). През време на този отпуск осигурената работничка или служителка има право на обезщетение от публичен фонд — „Обществено осигуряване“ (чл. 156 КТ, 1951 г.; чл. 5, ал. 1, т. 1 ЗФОО). Аналогично право на обезщетение имат и другите осигурени жени, макар и да нямат право на отпуск, защото отпусъкът е мислим само при работа по трудово правоотношение.

¹⁵ Вж. за осигурителния стаж като предпоставка за възникване правото на обезщетение на доброволно осигурените лица **Средкова, Кр.** Краткосрочно обществено осигуряване. Лекции по осигурително право. II изд. Сиби, С., 1998, с. 32—35.

¹⁶ В противоречие с действащото законодателство е твърдението на проф. В. Мръчков, че за възникването на правото на обезщетение при майчинство е необходим 3-месечен трудов стаж, както при временна нетрудоспособност поради общо заболяване (Осигурително право, с. 277). Нито чл. 163—164 КТ поставят изискване за предварителен трудов стаж за разрешаване на отпуска за бременност, раждане и отглеждане на малко дете, нито чл. 156 КТ, 1951 г. поставя такова изискване за придобиване право на обезщетение.

Обезщетението за бременност и раждане компенсира напълно загубения осигурителен доход. То е в размер на *100 на сто* от него (чл. 156, ал. 2 КТ, 1951 г.)¹⁷. Определя се върху среднодневното възнаграждение през период от 6 месеца преди настъпването на риска (чл. 157 във вр. с чл. 153, ал. 1 КТ, 1951 г.), т. е по общите правила за определяне на обезщетенията за временна нетрудоспособност.

За да се упражнява правото на обезщетение за бременност и раждане през целия период, за който се дължи, е необходимо детето да е родено живо, да не е починало, да не е дадено за осиновяване или в детско заведение на държавна издръжка. В противен случай изплащането на обезщетението ще приключи с възстановяването на трудоспособността на майката след раждането¹⁸.

15. Значимостта на майчинството определя законодателното решение аналогично право да се предоставя и в случаи, когато определени категории лица не са осигурени, но осъществяват *друга важна дейност* (например учение) или се намират в *социално по-уязвимо положение* (например самотни майки). На тези жени се предоставят специални помощи. Те са дължими само на основание наличието на предвидено в закона обстоятелство — *бременност и раждане*, независимо от конкретното имуществено състояние и реалните нужди. Правото на помощ е субективно право на жената, както ако тя би била осигурена и би получавала обезщетение за бременност и раждане. Помощта се дължи за **периода** от време, аналогичен с периода, през който би бил ползуван отпуск, съответно получавано обезщетение за бременност и раждане от осигурено лице. Затова може да се приеме, че сме изправени пред хипотеза на *приравнени на осигурителните плащания*, въпреки че в някои случаи нормативните актове ги наричат социални помощи.

Разликата между разглежданите помощи и обезщетението за бременност и раждане на осигурените лица е, че помощта не компенсира загубен доход, както обезщетението на осигуреното лице, защото такъв доход не е получаван и не е имало основание за осигуряване.

Общи **предпоставки** за придобиване право на разглежданата помощ са наличието на *бременност и раждане и полагане на грижи за детето* (арг. чл. 3е УНР). Правото при наличието на посочените предпоставки е предоставено на майките, които са **учащи** (чл. 3б УНР), включително докторанти, и на **неработещите жени** (чл. 3д УНР), ако раждането е настъпило *до 6 месеца след прекратяване на трудовото правоотношение*. **Размерът** на помощта се равнява на *минималната работна заплата*, установена за страната.

¹⁷ Размерът на обезщетенията при майчинство в държавите-членове на Европейския съюз е твърде различен. Така например осигурената в Белгия получава 82% от загубения доход през първите 30 дни на отпуска по майчинство, а от 31-ия ден — 75%; в Испания — 100%; във Франция — 84%, но не повече от 365,68 франка, равняващи се на 56 евро на ден; в Италия — 80% и т. н. Вж. **Soziale Sicherheit**, S. 186—187.

¹⁸ За тези особени случаи, както и подробности изобщо върху правния режим на обезщетенията при майчинство вж. **Средкова, Кр.** Краткосрочно обществено осигуряване, с. 66—79.

16. Бременната работничка или служителка има право на **трудоустройство**, когато изпълнява неподходяща за състоянието ѝ работа. То е уредено в чл. 309 КТ¹⁹. Осигурителното право на жената в този случай се изразява в право на **обезщетение**, когато изпълняваната след трудоустройването работа е по-нископлатена, отколкото тази, за която е създадено трудовото правоотношение. Това обезщетение е уредено в чл. 146, ал. 1, б. „а“ и чл. 155а КТ, 1951 г. и чл. 48а ППДТ КТ.

Осигурени за този осигурителен случай са само работничките и служителките, тъй като право на трудоустройство съществува само по индивидуално трудово правоотношение.

Член 309 КТ предоставя в еднаква степен право на трудоустройство на **бременната и на работничката или служителката-кърмачка**, която изпълнява неподходяща за кърменето работа. Член 155а КТ, 1951 г. обаче предвижда обезщетение само за бременните работнички и служителки. Доколкото хипотезите на бременност и на кърмене са еднородни с оглед на правото на трудоустройство, празнотата в чл. 155а КТ, 1951 г. на първо време следва да се попълни чрез прилагане по аналогия (чл. 46, ал. 2 ЗНА) на разпоредбите относно бременните и към трудоустроените кърмачки. При едно изменение на законодателството обаче това право трябва да се предвиди изрично.

Предпоставките за възникване на правото на обезщетение са:

а. трудоустройство.

Трудоустройването се изразява в преместване на бременната работничка или служителка или работничката или служителката-кърмачка, която изпълнява неподходяща за състоянието ѝ работа, на друга подходяща работа или облекчаване на условията на труда за изпълняваната работа. За да се пристъпи към трудоустройство, е необходимо кумулативното наличие на две предпоставки — бременност, съотв. кърмене, и изпълняване на неподходяща за състоянието на бременната или кърмачката работа.

Трудоустройването се извършва по решение на медицинските органи с нарочен акт — предписание за трудоустройство. То е задължително за бременната работничка или служителка, съотв. кърмачка и за нейния работодател (арг. чл. 309, ал. 2 КТ);

б. получаване на по-ниско трудово възнаграждение от това преди трудоустройването.

Трудоустроената работничка или служителка получава трудово възнаграждение за изпълняваната работа (чл. 309, ал. 3 КТ). Тъй като обикновено тази работа е по-лека, по-нискоквалифицирана и т. н., трудовото възнаграждение може да бъде по-малко от получаваното преди трудоустройването. В такъв случай трудоустроената има право на обезщетение.

Размерът на обезщетението се определя като **разлика между трудовите възнаграждения**, получавани преди и след трудоустройването (чл. 155а, изр. 1 КТ, 1951 г.; чл. 48а ППДТ КТ). За основа служи средното месечно брутно трудово възнаграждение за

¹⁹ Вж. за трудоустройването на бременните и кърмачките **Средкова, Кр.** — В: **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев.** Коментар на Кодекса на труда. IV изд. Сиби, С., 1997, с. 550—552; **Мръчков, В.** Трудово право. II изд. Сиби, С., 1998, с. 402—403.

период от 12 месеца преди трудоустрояването. Макар че чл. 155а КТ, 1951 г. нарича това плащане добавка, по своята природа то е обезщетение, защото компенсира вредата, изразяваща се в загубената част от трудовото възнаграждение от преди трудоустрояването. Тази идея правилно е изразена в чл. 309, ал. 3 КТ.

Обезщетението при трудоустрояване се изплаща за **целия период на трудоустрояването** (чл. 155а, изр. 2 КТ, 1951 г.). Той започва от деня на изпълнението на предписанието за трудоустрояване и приключва в деня на започване на отпуска за бременност и раждане, освен ако трудоустрояването е за по-кратък период, както и при прекъсване на бременността. При трудоустрояване на кърмачки обезщетението се изплаща през целия период, докато продължава кърменето и свързаното с него трудоустрояване.

17. Осигурената има право на обезщетение от общественото осигуряване и за **отглеждането на малко дете**. Периодът, за който се дължи обезщетение на това основание, е определен чрез *възрастта на детето*. По правило тя е **2 години**. Ако се отглеждат близнаци и някой от тях е трето дете, възрастта е **3 години**. Тази част от риска започва след изтичането на периода на бременност и раждане.

За разлика от другите обезщетения по общественото осигуряване, и в частност при риска майчинство, обезщетението за отглеждане на малко дете е в еднакъв размер за всички осигурени лица. То се съизмерява с **минималната месечна работна заплата**, установена за страната (чл. 156, ал. 3 КТ, 1951 г.). Обезщетението е в размер на тази заплата.

Възможно е нито осигурената майка, нито друго лице да **не ползува специалните осигурителни права** за отглеждане на малко дете, а да се върне към осъществяване на обичайната си трудова дейност — работа по трудово правоотношение, търговия и т. н. В такъв случай майката има право на обезщетение по чл. 164, ал. 5 КТ във вр. с чл. 156, ал. 4—5 КТ, 1951 г., което се изплаща **заедно с трудовото възнаграждение** или друг осигурителен доход. Размерът на обезщетението се равнява на 50 на сто от минималната работна заплата, установена за страната.

18. Аналогично на хипотезата при бременност и раждане, и при отглеждането на малко дете е предвидено предоставяне на помощи на **лица, които не са осигурени**. Характерът на тези плащания се определя от обстоятелството, че с тях не се компенсира загубен доход, а се предоставят за посрещане на част от допълнителните разходи, свързани с отглеждането на детето. Те се дължат при наличието на предвиденото в закона основание, макар и не от осигурителния орган, а от органите на местното самоуправление или от учебните заведения. Затова може да се каже, че са **приравнени на обезщетението за отглеждане на малко дете**, което се дължи на осигурените лица.

Помощ за отглеждане на дете се дължи на **самотни майки**, които не са осигурени (чл. 3а УНР), на **майки-учащи** (чл. 3б УНР) и на **неработещи майки** (чл. 3д, чл. 3ж, ал. 2 УНР). Тя е в **размер** на минималната работна заплата, установена за страната, а за неработещите майки — във фиксиран в УНР размер, към който се прибавят установени от Министерския съвет индексации²⁰.

²⁰ Вж. по-подробно за помощите за бременност, раждане и отглеждане на малко дете на неосигурените лица **Средкова, Кр.** Краткосрочно обществено осигуряване, с. 80—88.

19. След навършване на двегодишна възраст на детето осигурената работничка или служителка има право на неплатен отпуск, който се зачита за трудов стаж (чл. 165 КТ). Този отпуск продължава до навършване на **тригодишна възраст** на детето. Отпускът е неплатен, защото работничката или служителката не получава нито трудово възнаграждение, нито същинско осигурително плащане. Тя има право на **обезщетение** в размер на 10 лв. и **парична компенсация** в размер на 8540 лв., които се изплащат от работодателя (чл. 3ж УНР; чл. 3, т. 2 ПМС № 181 от 1997 г.).

20. Освен обезщетенията, които компенсират загубения поради бременността, раждането или осиновяването и отглеждането на малкото дете трудов доход, при майчинство се предоставят и редица **помощи**, свързани с издръжката на детето. Тяхното общо предназначение е да компенсират част от разходите, необходими за издръжката на малкото дете. Те са еднократни или периодични плащания за поемане на част от разходите за издръжка на детето. Затова някои автори, както и актове на Европейския съюз, ги определят дори като самостоятелен вид осигурителни плащания — семейни плащания за деца ²¹.

Помощите за издръжка на деца се изплащат за сметка на държавния бюджет, който превежда необходимите средства по фонд „Обществено осигуряване“ (чл. 4, т. 8, б. “в“ ЗФОО) или в бюджетите на учебните заведения и органите на местно самоуправление (арг. чл. 3 и сл. УНР).

Правото на помощ при майчинство е субективно притезателно право на осигуреното лице. В определени случаи такова право имат и лица, които не са осигурени — всички български граждани (чл. 1 УНР) или изрично предвидени в законодателството лица (чл. 3—3ж УНР). Разглежданата група плащания включва еднократна помощ при раждане и месечни добавки за деца.

21. За посрещане на част от първите необходими разходи, които създава раждането на едно дете, се предоставя **еднократна помощ при раждане** (чл. 1 УНР). Тя е частна проява на общия конституционен принцип, че „отглеждането... на децата... се подпомага от държавата“ (чл. 47, ал. 1 Конст.). Ако се изхожда от наименованието на нормативния акт, в който е уредена помощта, тя е едно от средствата за насърчаване на раждаемостта ²².

Правото на еднократна помощ при раждане възниква при наличието на две **предпоставки**:

а. раждане. Помощта се дължи заради факта на раждането. Необходимо е детето да е родено живо, за да се оправдае социалното предназначение на помощта;

б. българско гражданство. Правото на еднократна помощ при раждане предполага българско гражданство на родителите, а това значи и на детето. От това правило са установени две изключения — ако единият родител е чужд гражданин, но детето придобива българско гражданство (чл. 4, ал. 1 ППУНР); ако двамата родители са чужди гражд-

²¹ Вж. **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 304—305.

²² Вж. в този смисъл и **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 302.

дани, но по силата на междудържавна спогодба се изплаща такава помощ, при положение че тя не се дължи от държавата, чиито граждани са родителите (чл. 4, ал. 2 ППУНР).

За правото на еднократна помощ при раждане няма значение качеството осигурен. Наличието или липсата на това качество има значение за реда за упражняване на правото (чл. 2—3 ППУНР).

Размерът на еднократната помощ при раждане е определен фиксирано в УНР и е еднакъв за всички субекти на правото. Той се определя спрямо *минималната работна заплата*, установена за страната, и зависи от *поредността на детето*. За първо дете тя е една минимална работна заплата, за второ — две, за трето — две и половина, и за четвърто и всяко следващо — както за първо. Когато са родени близнаци, за всеки от тях размерът на помощта е като за последното дете, а ако някой е трето дете, помощта се изплаща за всеки близнак като за трето дете.

22. За подпомагане издръжката на децата на осигурените лица се изплащат и **месечни добавки за деца**. Те са периодично парично плащане на осигурени лица, които се грижат за свои нетрудоспособни деца (арг. чл. 2 УНР; чл. 13—22 ППУНР).

Предназначението на месечните добавки за деца е да се подпомогне издръжката на децата. Това е в интерес преди всичко на родителите (чиито реални доходи всъщност се намаляват в сравнение с тези на гражданите без деца) и на самите деца, но и средство за подобряване на общото положение в държавата чрез насърчаване на раждането и отглеждането на деца. Разбира се, тези добавки в никакъв случай не могат да поемат всички разходи по отглеждането на децата. Такава практика няма в нито една съвременна държава²³. Добавките за деца трябва да се разглеждат в съвкупност с всички други мерки за икономическо стимулиране на отглеждането на децата — обезщетението за отглеждане на малко дете, здравното осигуряване на децата, евентуални финансови облекчения и др. Те отразяват разделянето на разходите за издръжка на децата между родителите и обществото.

Правото на месечни добавки за деца е субективно притезателно право на осигуреното лице, както и другите осигурителни плащания при майчинство. В изрично предвидени в закона случаи право на такова плащане имат и лица, които не са осигурени — учащи в редовна форма на обучение (чл. 3в УНР), безработни (чл. 2, ал. 4 УНР) и майки, чиито съпрузи отбиват наборна военна служба (чл. 3г УНР).

Месечните добавки за деца се изплащат при условие, че детето **не е навършило 16 години** (ако продължава образованието си — до навършване на 18 години) и **се издържа от родителите** (чл. 2, ал. 3 и 5, чл. 3е УНР). Тук заслужава обсъждане въпросът за увеличаване на горната възрастова граница, до която се дължат месечни добавки за деца. Струва ми се разумно тя да бъде изравнена с възрастта, до която се дължи наследствена пенсия на детето по чл. 31, ал. 1, б. „а“ ЗП — ако продължава образованието си във висше училище, добавките да се изплащат до навършване на 27-годишна възраст.

²³ Вж. и **Андреев, В. С.** Право социалного обеспечения в СССР. Юридическая литература, М., 1974, с. 269—270; **Beveridge, W.** Social Insurance and Allied Services. The Maximilian Company, New York, 1942, p. 155—156; **Schulin, B.** Op. cit., S. 335—336; **Eichenhofer, Eb.** Op. cit., S. 257.

Такъв опит е познат на съвременните европейски държави — например Белгия (помощта се изплаща до 18-годишна възраст, а при професионално образование или следване от детето — до 25-годишна), Германия (по правило добавките се изплащат до 16 години; при безработица на детето — до 21 години, а при професионално или висше образование — до 27 години), Гърция (нормално помощта се изплаща до 16-годишна възраст, а при следване — до 22-годишна възраст) и пр.²⁴

Размерът на месечните добавки за деца е определен фиксирано в абсолютни величини. Той зависи от:

а. поредността на детето в семейството (чл. 2, ал. 1—2 УНР). С увеличаване на поредността до трето дете се увеличават размерът на добавките на осигурените родители, след което е както за първо дете²⁵;

б. броя на децата в семейството (чл. 2, ал. 1 УНР). При раждане на второ дете се увеличават размерът на помощта и за първото;

в. здравословното състояние на детето (чл. 2, ал. 2 УНР). Когато то има физически или душевен недъг, установен от ЛКК, размерът на добавките се удвоява²⁶;

г. особено качество на майката (чл. 3; чл. 3в—3г УНР). По-голям е размерът на помощта на учащите, самотните майки и майките-войнишки съпруги²⁷.

Към така определения размер на месечните добавки за деца се дължат индексационни плащания във връзка с инфлационните процеси. Размерът на тези плащания се определя от Министерския съвет.

VI. ОТРАЖЕНИЕ НА МАЙЧИНСТВОТО ВЪРХУ ДРУГИ ОСИГУРИТЕЛНИ ПЛАЩАНИЯ

23. Наред със специфичните за осигурения социален риск майчинство осигурителни плащания, фактът на майчинството дава отражение и върху осигурителните права, свързани

²⁴ Вж. повече данни в **Soziale Sicherheit**, S. 320—324.

²⁵ Аналогична е практиката и в други европейски държави (например Германия, Гърция, Франция и др.) с тази разлика, че семейните плащания за четвърто и следващо дете се приравняват на тези за трето, а не за първо. Вж. **Beveridge, W.** Op. cit., p. 157—158; **Schulin, B.** Op. cit., S. 339; **Soziale Sicherheit**, S. 324—327. Вж. критика на сегашното законодателно решение у нас и предложенията за неговото изменение, които напълно споделям у **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 303—304.

²⁶ Положението в държавите-членове на Европейския съюз във връзка със семейните плащания за деца с лошо здравословно състояние е различно. В някои от тях като Белгия, Гърция, Испания и др. са предвидени допълнителни плащания или по-голям размер на семейните добавки, а в други като Дания, Германия, Холандия здравословното състояние на детето няма значение за размера на добавките за деца.

²⁷ Тук може да се постави въпрос за съобразяване размера на месечните добавки и с възрастта на детето, която създава различни реални потребности от храна, облекло и други. Предложение за градиране на размера на семейните плащания с възрастта на детето е аргументирано още от лорд У. Беверидж в прочутия му доклад относно общественото осигуряване, изнесен пред английския парламент през 1942 г. (вж. **Beveridge, W.** Op. cit., p. 157). Такова решение е възприето в законодателствата на Австрия, Белгия, Дания и др. държави-членове на Европейския съюз.

с **други осигурени социални рискове**. Той има значение за предпоставките за възникване на правата, а понякога — и за размера на осигурителните плащания.

24. Специфичен правен режим е установен преди всичко за някои осигурителни плащания по **краткосрочното обществено осигуряване**. Това се отнася по-специално до:

а. гледане на болно дете (чл. 146, ал. 1, б. „а“ и чл. 158, ал. 2—3 КТ, 1951 г.; чл. 40—41а ППДТ КТ). В сравнение с общата хипотеза на **гледане на болен член на семейството** (чл. 40, ал. 1; чл. 41а, изр. 1—2 ППДТ КТ) съществуват особености относно:

1) предпоставките за упражняване правото на обезщетение. Майката винаги може да упражни правото си, независимо от това, дали в семейството има друго лице, което да може да се грижи за детето. Това правило се прилага до 9-годишна възраст на детето;

2) размера на обезщетението (чл. 158, ал. 3 КТ, 1951 г.). Той е 100 на сто от осигурителния доход, независимо от трудовия стаж на майката и продължителността на заболяването, за разлика от общия случай, когато обезщетението за гледане на болен член на семейството се изчислява по правилата за временна нетрудоспособност — според продължителността на трудовия стаж. Това правило се прилага също до навършване на 9-годишна възраст от детето;

3) продължителността на изплащане на обезщетението (чл. 158, ал. 2, изр. 1 КТ, 1951 г.). Тя не е ограничена до 10 календарни дни през календарната година, а зависи от възрастта на детето и характера на заболяването. Когато се гледа кърмаче или заразно болно дете, обезщетението се дължи за *целия период* на заболяването на детето (чл. 40, ал. 5—6 ППДТ КТ). Когато се гледа болно дете до 16-годишна възраст, обезщетение се дължи *до 60 календарни дни* в една календарна година (чл. 158, ал. 2, изр. 1 КТ, 1951 г.);

б. придружаване на болно дете на изследване или лечение (чл. 40, ал. 2 ППДТ КТ). И тук се прилагат правилата за *гледане на болно дете*, а не общите правила за **придружаване на болен член на семейството** на изследване или лечение;

в. гледане на здраво дете при карантина на детското заведение (чл. 41 ППДТ КТ). То се дължи *за целия период*, през който детето не може да посещава карантинирания детско заведение.

Посочените права се предоставят независимо от и освен правото за гледане или придружаване на друг болен член на семейството по чл. 40, ал. 1 ППДТ КТ.

25. Майчинството се отразява и върху някои права по **дългосрочното (пенсионно) осигуряване**. То има значение за:

а. пенсията за изслужено време и старост.

Както е известно, правото на пенсия за изслужено време и старост възниква при наличие на определен трудов стаж и определена възраст в зависимост от пола и категорията труд (чл. 2 ЗП).²⁸ Законът обаче отчита значимостта на грижите по отглеждане на децата и предвижда **облекчен режим за пенсиониране на многодетни майки** (чл. 4, ал. 1 ЗП).

²⁸ Вж. **Радоилски, Л.** Цит. съч., с. 711—712; **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 315—320; **Средкова, Кр.** Пенсионно осигуряване. Лекции по осигурително право. Сиби, С., 1999, с. 37—44.

Многодетни майки по смисъла на чл. 4, ал. 1 ЗП са жените, родили и отгледали 5 и повече деца до 8-годишна възраст. Като отчита значимостта на техните грижи по отглеждането на децата, законът установява занижени изисквания за придобиване право на пенсия. За всички категории труд е достатъчен **15 години трудов стаж**, т. е. дори и да е работила при условията на II или III категория труд, за които е необходим 20 години трудов стаж, многодетната майка ще придобие право на пенсия с трудов стаж, необходим за първа категория — 15 години. Значително е занижена и **възрастта** за пенсиониране. Тя зависи от категорията труд — за първа категория е 40 (а не 47) години, а за втора и трета — 45 (а не съответно 52 и 55 години)²⁹;

б. социалните пенсии.

Българското пенсионно законодателство предвижда отпускане на особен вид пенсии на лица, които нямат право на друг вид пенсия³⁰. Сред тях е и социалната пенсия за многодетни родители. Тя е предвидена в чл. 45в, ал. 1, б. „а“ ЗП.

Многодетни родители по смисъла на чл. 45в, ал. 1, б. „а“ ЗП са тези, които са родили и отгледали три и повече деца до навършване на 18-годишна възраст. Ако нямат право на друг вид пенсия, на тях може да се отпусне социална пенсия при наличието на следните **предпоставки**.

1) навършване на определена възраст (чл. 45в, ал. 1, б. „а“ във вр. с чл. 8 ЗП). Това е възрастта, на която може да се придобие право на пенсия за изслужено време и старост в намален размер по чл. 8 ЗП, когато осигуреното лице има поне половината от необходимия за съответната категория труд трудов стаж;

2) доходи до определен в закона размер (чл. 45в, ал. 2 във вр. с чл. 45а, ал. 1, б. „б“ ЗП). Той е не повече от половината от сумата на минималните работни заплати, установени за страната през последните 12 месеца преди подаването на искане за пенсия.

Размерът на тази, както на всички други социални пенсии се определя от Министерския съвет. Самата пенсия се отпуска също от Министерския съвет по предложение на общинския съвет по местоживееене;

в. наследствените пенсии.

Наследствени пенсии се отпускат на лица, които се намират в брачна или родствена връзка с починалия осигурен и са били издържани от него приживе (чл. 31 ЗП)³¹. Тези лица са изрично посочени в чл. 31 ЗП.

Жената има право на наследствена пенсия като съпруга, майка, баба или сестра на починалия осигурен. В тези случаи се прилагат общите правила на ЗП.

Специално е положението на **съпругата**. Кое е особеното във връзка с разглеждания въпрос — фактът на майчинството? Съпругата на починалия осигурен може да при-

²⁹ Подобни облекчения са установени и в други правни системи. Вж. **Eichenhofer, Eb.** Op. cit., S. 164.

³⁰ Вж. за социалните пенсии **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 343—350; **Средкова, Кр.** Пенсионно осигуряване, с. 88—97.

³¹ Вж. по-подробно за наследствените пенсии **Радоилски, Л.** Цит. съч., с. 713—715; **Мръчков, В.** Осигурително право, с. 350—357; **Средкова, Кр.** Пенсионно осигуряване, с. 65—75.

добие право на наследствена пенсия независимо от възрастта и трудоспособността си, както е в общия случай, при две предпоставки (чл. 31, ал. 1, б. „в“ ЗП):

1) *да не работи;*

2) *да се грижи за деца, братя или сестри на починалия, ненавършили 16 години.*

Особеност съществува и за наследствената пенсия на **майката** от починалото ѝ дете, което е било осигурено (чл. 31, ал. 3 ЗП). На нея, като на родител, е предоставено право на наследствена пенсия, дори и да не е била издържана приживе от детето си. Условие за това е впоследствие да е останала без средства за издръжка.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

26. Както може да се констатира, българското осигурително право отделя голямо внимание на майчинството. Нормативните решения, които то предлага, са израз на конституционната повеля за особената закрила на жената-майка. Те съдържат сериозни гаранции за социалната сигурност на жената, когато тя не може да си я осигурява сама чрез труда си поради факта на раждането и отглеждането на децата. Необходимо е те да бъдат запазени при предстоящата реформа на осигурителната система, като същевременно бъдат съобразени с новите условия на пазарна икономика и общите европейски тенденции.

Доцент д-р Екатерина Трендафилова

НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ В НАКАЗАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Наказателният процес се регламентира от НПК от 1974 г., който многократно беше изменен и допълван. Промените бяха спорадични и често пъти противоречиви — законодателят се колебаеше между крайни решения, отменяше наказателнопроцесуални институти и скоро отново се връщаше към тях. Системата за наказателно преследване остана тромава и мудна, без да създава надеждни гаранции за правата на гражданите. Оказа се невъзможно закон отпреди двадесет и пет години да остане нормативна основа за ефективно наказателно преследване при съществено промяната се структура и динамика на престъпността. **Нужна е радикална промяна във философията на закона, нов концептуален подход към наказателнопроцесуалната система, съответстващ на съвременните реалности и на утвърдените международни стандарти за защита на правата на човека.**

Новата философия трябва да залегне в основата на цялостна концепция за реформата на наказателнопроцесуалната система, представляваща единство от взаимно свързани елементи.

I

Първостепенно в концепцията е разбирането за **централното място и водещата роля на съда в наказателното производство**. Това е мястото, което съвременното демократично общество отрежда на съда в системата от държавни органи — като орган, който окончателно се произнася по спорове между държавата и гражданите и между самите граждани ¹.

¹ Българската правна доктрина прогласява съда за главен субект на процеса, а съдебната фаза — за централна в наказателния процес (Така: **Павлов Ст.**, Наказателен процес на НРБ, 1989, с. 137 и сл.). Цялостната регламентация на наказателното производство обаче поражда съмнения в основателността на тази постановка. Достатъчно е да се посочи например възможността обясненията на обвиняемия и показанията на свидетели, дадени пред орган на предварителното производство, да се ползват от съда при постановяване на присъдата — едно нормативно решение, с което **недопустимо се приравняват доказателствата от закритото, инквизиционно досъдебно производство с доказателствата, събрани в публичния състезателен съдебен процес**. Значението на досъдебното производство, регламентирано от законодателя през 1974 г., проличава явно и като се анализират възможностите за връщане на делото за допълнително разследване, които наказателнопроцесуалната процедура предоставя. Без съмнение предварителното производство играе важна роля за осъществяване на задачите на наказателния процес, но **това не бива да води до принижаване на ролята на съда и подценяване на съдебната фаза.**

Провеждането на принципа за върховенството на съда изисква преосмисляне на същността, предназначението и организацията на досъдебната фаза и отношението ѝ към производството пред съда.

Досъдебното производство трябва ясно да се определи като **производство за прокурора**. То трябва да установи налице ли са основания за привличане на лицето към наказателна отговорност пред съда и подготвя обвинението на прокурора. Такова е предназначението на предварителното производство в съвременните правни системи — Швеция, Холандия, Италия, ФРГ, Великобритания, САЩ, Канада, Франция, Белгия и пр.²

Допълнителен аргумент за подготвителния характер на досъдебната фаза е и неизбежният паралел с **действията на пострадалия от престъплението, което се преследва по реда на частното обвинение**. Предварителното производство по дела от общ характер е напълно тъждествено с дейността на пострадалия преди съдебната фаза.

Пострадалият, точно както и прокурорът, инициира производството пред съда. Той трябва да събере данни за престъплението, за да може да подготви обвинителната теза и да докаже обвинението пред съда. Това са действия, които **подготвят обвинението на пострадалия за съда и нямат процесуален характер. И при двата вида обвине-**

² Изброяването е неизчерпателно. Виж подробно в: Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993; **Svensson B.**, Criminal Justice Systems in Europe: Sweden, 1995, с. 25; The Court System in the Netherlands, 1998, с. 20. Отделни решения на италианския НПК от 1989 г. са **пряк резултат от схващането на законодателя за подготвителния характер на първата процесуална фаза**. Така например, граждански иск може да бъде предявен едва при предаването на извършителя на съд или в съдебното производство — той е недопустим в досъдебната фаза, тъй като тя е производство за прокурора. Едва когато държавният обвинител привлече лицето към наказателна отговорност пред съда, на пострадалия се дава възможност да заяви и своята гражданска претенция. Точно защото досъдебното производство е за прокурора, събраните данни имат значение само за решението на прокурора. Те са правно ирелевантни за съда по въпроси от съществуването на делото. Това предопределя и **принципа на „тайното досъдебно производство“** в италианския НПК. От този принцип следва, че лицето, по отношение на което се води разследването, няма право да се запознава с регистъра за докладваните престъпления, не се уведомява за започването и развитието на наказателното преследване срещу него. Извършителят научава за разследването едва след неговото приключване. Дори в случаите, когато полицията или прокурорът публично са обявили започване на разследване срещу определено лице, то и неговият защитник нямат право да присъстват при действия по разследването и да бъдат информирани за тях. На пръв поглед посочените решения изглеждат недемократични, игнориращи човешките права като особена ценност във всяко демократично организирано общество. Това обаче е само първо впечатление, израз на бегла, повърхностна оценка на нормативното решение. Задълбоченото осмисляне на процесуалната уредба в аспекта на едно по-ново разбиране за досъдебната фаза изяснява истинската същност на посочените решения в един от най-новите европейски наказателно-процесуални закони. Не е нужно **дейността, която обслужва само прокурора, да има публичен, открит характер**. В нея следва да участват само органите на прокурора. Правата на гражданите не са накърнени, тъй като данните от досъдебното производство нямат значение за съда, който единствен решава съдбата на обвинението.

ние — държавно и частно, делото се решава по същество от съда в публичното и състезателно производство ³.

Досъдебното производство не може „да конкурира“ по значимост и по качество производството пред съда и на друго, особено важно основание — поради всеобщо признатия му инквизиционен характер. То е „тайно“, закрито, писмено, несъстезателно по своята същност и организация ⁴. Затова то не осигурява надеждни гаранции за правата на гражданите и не създава пълноценни условия за разкриването на истината.

От основното положение за мястото и ролята на съда в наказателния процес и за съотношението между съдебното и досъдебното производство произтичат важни изводи за останалите насоки на реформата в наказателния процес.

II

Важен е въпросът за **полицейското разследване**. Действащият НПК не възлага на полицията разследването по наказателни дела. Това значително забавя и оскъпява наказателното преследване, без да го прави по-ефективно и резултатно.

Органите на МВР извършват първоначалните действия по събиране и запазване на следите от престъплението поради нормативното им задължение да опазват обществения ред и да противодействат на престъпността. Събраните от тях данни обаче нямат никаква доказателствена стойност в наказателния процес. Действията на полицията трябва да се повторят от следствените органи. Така по повод на едно и също събитие се ангажират два държавни органа, повторно се извършва една и съща дейност, с което се удвояват и времето, и средствата. Това предопределя неефективност на процесуалното развитие, честа загуба на следи от престъплението. Законодателят направи опити да коригира позицията на НПК ⁵, без обаче да направи решителна крачка към въвеждане на полицейско разследване.

³ За разлика от делата за престъпления, които се преследват по тѣжба на пострадалия, досъдебното производство по делата от общ характер е включено като първа, предварителна част в наказателния процес. Причината е, че то се провежда от държавни органи, които могат да предприемат и действия на процесуална принуда по отношение на обвиняемия и на другите граждани — участници в процеса. В редица държави дейността по разследването не е част от производството по наказателни дела. Наказателният процес включва само производството пред съда. Във Великобритания например до 1985 г. не съществува прокурорска институция. След като полицията приключи разследването, делото се предава на адвокат с процесуално представителство, който поддържа обвинението пред съда. Същинският наказателен процес е съдебното производство.

⁴ В този смисъл: **Herrmann J.**, Various Models of Criminal Proceedings, in: South African Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 2, No. 1, 1978, с. 4 и сл.; Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993, с. 18, 19, 26, 32—35, 116, 173, 226, 290; **Herrmann J.**, Models for the Reform of the Criminal Trial in Eastern Europe: A Comparative Perspective, in: Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal, Vol. 1996, с. 128 и сл. и др.

⁵ Възлагането през 1982 г. на съответните органи на МВР да извършват определени следствени действия по време на предварителната проверка (ДВ, бр. 28/82 г.), въвеждането на т. нар. „бързо полицейско производство“ през 1993 г. (ДВ, бр. 110/93 г.).

Българското решение ярко се отличава от **всички съвременни правни системи, при които полицията е основен разследващ орган. Няма правна система днес, която да изключва от разследването държавния орган, чиято основна дейност е опазването на обществения ред и противодействието на престъпността.** Освен държави като Канада, Швеция, Финландия, Великобритания, Северна Ирландия, Дания, Кипър, Италия, Исландия, Израел, Люксембург, Холандия, Норвегия, Швейцария, Япония, Австралия, САЩ, Нова Зеландия, Португалия и много други, бившите социалистически страни също преминават към разследване, което се осъществява главно от полицията⁶. Разследващи функции полицията има и според старото ни следосвобожденско законодателство⁷.

Само за ограничен кръг от престъпления, чието разследване изисква специални правни познания, разследването е възложено на органи с юридическо образование⁸.

Някои български правници и част от обществеността възразяват срещу полицейското разследване главно поради **опасността от насилие и произвол.** Този проблем съществува във всички правни системи, но надделяват прагматичните съображения за необходимост от бързина и оперативност на наказателното преследване, за пестене на средства и сили, за осигуряване на ефективност и резултатност в борбата с престъпността⁹. Друг е въпросът, че неоснователните посегателства върху правата на гражданите в закритото, инквизиционно досъдебно производство са винаги възможни, **независимо от това дали разследването се извършва от полицията или от друг орган.**

⁶ Такова е решението в Чехия, Унгария, Полша, Албания и др. Виж от: Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999.

⁷ Закон за наказателното съдопроизводство, ДВ, бр. 77/1897 г.

⁸ В Швеция прокурорът може сам да разследва по-сложни престъпления. В Дания само най-сериозните случаи се разследват от прокурор, като има и специализирани прокурори за икономическите престъпления. Във ФРГ на федерално ниво има изградена служба, която разследва терористични престъпления, икономическата и международната организирана престъпност. Във Финландия компетентно да разследва сложните престъпления е Националното бюро за разследване. В САЩ за престъпността на „белите яки“ има специализирани следователи. В страни, в които фигурата на съдията-следовател все още е запазена, правомощията му са сведени до незначителен процент от общия брой наказателни дела — в останалите случаи е компетентна полицията. В Белгия например полицията разследва 95 % от делата, а във Франция — 92 %. Сходно е положението в Гърция и Испания. (Kamisar Y., La Fave W., Israel J., Modern Criminal Procedure, 1990; Prof. Wyngaert van den C., Criminal Procedure Systems in the European Community: Belgium, 1993, с. 30; Prof. Greve V., Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark, 1993, с. 54; Prof. Kuehne H.-H., Criminal Procedure Systems in the European Community: Germany, 1993, с. 140—141; Prof. Pradel J., Criminal Procedure Systems in the European Community: France, 1993, с. 108—109; Svensson B., Criminal Justice Systems in Europe: Sweden, 1995, с. 32; Joutsen M., Criminal Justice Systems in Europe: Finland, 1995, с. 7; Vellido E. R., Criminal Procedure Systems in the European Community: Spain, с. 385 и сл.; Prof. Dias J., Criminal Procedure Systems in the European Community: Portugal, с. 328; Zalman M., Criminal Procedure — Constitution and Society, 1994.)

⁹ Достатъчно е да се посочи Четвъртата поправка на Конституцията на САЩ, която има за цел да държи полицията под контрол. Виж: Newman D., Anderson P., Introduction to Criminal Justice, 1989; Samaha J., Criminal Procedure, 1990; Kamisar Y., La Fave W., Israel J., Modern Criminal Procedure, 1990; Fisher L., Constitutional Rights: Civil Rights and Civil Liberties, 1995 и др.

Решението на проблема се търси в **изграждането на надеждни гаранции за защита на правата на гражданите от незаконсьобразни и неоснователни посегателства — в надзора и ръководството на прокурора** върху полицейското разследване, в **правилата в доказването, в съдебния контрол** върху мерките, с които се ограничават основни права на гражданите.

III

1. Важна гаранция срещу възможен полицейски произвол и насилие е прокурорският надзор и ръководство над разследващите органи. В преобладаващия брой правни системи **прокурорът е dominus litis в досъдебното производство**, който разполага с разследващи органи, действащи под негово ръководство и контрол. Прокурорът насочва разследването, изисква събирането на допълнителни доказателства, сам извършва следствени действия или цялостно разследване и т. н. Той осъществява постоянен контрол върху досъдебното производство — *ex officio* или по искане на заинтересуваните лица, и предприема необходимите мерки срещу допуснатите закононарушения.

Прокурорът е „господар“ в предварителното, досъдебно производство и в законодателството на Италия, Швеция, Белгия, ФРГ, Дания, Франция, Гърция, Турция, Холандия, Испания, Финландия, Португалия, Ирландия, Япония, Словакия и др.¹⁰ Отношенията „прокурор — полиция“ са регламентирани по начина, по който и българският НПК урежда ръководството и надзора на прокурора върху разследващите органи. Испанското законодателство стига дори до крайност при провеждане на идеята за прокурора като *dominus litis* в досъдебното производство — полицията е длъжна да изпълнява всички негови указания, независимо от това дали са дадени в писмена или устна форма¹¹.

2. **Правилата на доказването** са другата важна гаранция срещу произвол и насилие от страна на полицията и другите органи на закритото, досъдебно производство.

Събраните данни могат да се ползват от съда **само ако са спазени установените от НПК правила**. Предписанията на кодекса осигуряват **достоверността на събраните доказателства и гарантират правата на гражданите срещу произволни посегателства**. Получените чрез незаконсьобразни методи и средства данни са неизползваеми — обстоятелство, което обезсмисля произвола и насилието¹².

¹⁰ Изброяването е примерно, а не изчерпателно. Виж по-подробно *Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1990; Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999.*

¹¹ **Martin-Canivell J.**, *Criminal Justice Systems in Europe and North America: Spain, 1998*, с. 24.

¹² Правилата на доказването като гаранция за законосьобразното осъществяване на процеса и защита на правата на гражданите се обясняват с доктрината за „плодовете на отровното дърво“ („the fruits of the poisonous tree“) — резултатите от незаконсьобразни действия по разследването не могат да се ползват като доказателства в наказателния процес. Следствие от тази доктрина е правилото за **изключване на доказателствата, когато са получени от процесуална дейност, нарушаваща законоустановените правила** (exclusionary rule). Виж: *Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993*, с. 20—23, 38—41, 69, 95, 147, 238, 308, 311, 396—397, 330.

Подходът, който различните законодателства прилагат, за да осигурят законосъобразна дейност на органите на процеса, е сходен, но съдържа и различни специфики.

Испанското законодателство приема само доказателствата, получени при законосъобразно посегателство върху основните права на гражданите, или когато при събирането на доказателствата е осигурено участието на засегнатите лица¹³. Подобна е практиката на Касационния съд на Белгия — полицията може да използва всички способности за събиране на доказателства, стига да не нарушава законите на страната и да не накърнява недопустимо правата на гражданите¹⁴. В Дания се изключват данните, които са получени чрез посегателство върху конституционните права на гражданите без гаранциите на съдебния контрол¹⁵. Сходно решение следват американското законодателство и практика¹⁶. В Ирландия само съзнателното нарушение на конституционни права води до изключване на получените данни. Правилото обаче не се прилага при изключително извинителни обстоятелства¹⁷.

Италианският законодател не абсолютизира правилото, че всяко нарушение води до неизползваемост на получените данни. Той дели процесуалните нарушения на четири групи, като последиците от различните групи нарушения са различни¹⁸. Немското законодателство и практика също делят процесуалните нарушения на абсолютни и относителни. Абсолютните процесуални нарушения са свързани с накърняването на конституционни права на гражданите. Относителните нарушения не са директно насочени срещу правата на гражданите, но съществено са се отразили на процесуалното им положение (например нарушение на задължението обвиняемият да бъде информиран за правото му да не дава обяснения)¹⁹.

Канадското законодателство приема твърде общ критерий за допустимост на доказателствата — те могат да бъдат изключени, ако използването им би компрометирало законосъобразното и справедливо осъществяване на правосъдието. Опасността от фривол-

¹³ Имат се предвид гласните доказателствени средства. Виж: **Vadillo E. R.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Spain*, 1993, с. 396—397.

¹⁴ Виж: **Prof. Wyngaert van den C.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Belgium*, 1993, с. 30, 40.

¹⁵ **Prof. Greve V.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark*, 1993, с. 61—62.

¹⁶ **Katsaris W. K.**, *Evidence and Procedure in the Administration of Justice*, 1975; **Klotter J.**, *Criminal Evidence*, 1992.

¹⁷ **Kimber C.**, *Criminal Justice Systems in Europe: Ireland*, 1995, с. 30.

¹⁸ Виж по-подробно: **Prof. Corso P.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy*, 1993, с. 234.

¹⁹ Подробно по въпроса виж: *Bundesgerichtshof*, 14 May 1974, *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen*, 25, 325; **Kern E. und Roxin K.**, *Strafverfahrensrecht*, 1976, с. 113—119; *Bundesgerichtshof*, 18 April 1980, *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen*, 29, 244; *Bundesgerichtshof*, 24 August 1983, *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen*, 32, 68; **Kuehne H.-H.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Germany*, 1993, с. 155—156; **Трендафилова Е.**, Съдебният контрол върху предварителното производство на ФРГ, 1995, с. 37—39 и др.

но тълкуване оформя списък от въпроси, които трябва да се обсъдят при вземане на решение за изключването на доказателства²⁰. В Англия и Уелс целият доказателствен материал се допуска в съда, независимо дали са спазени изискуемите от закона правила. Съдията и журито сами определят кои доказателства да приемат и кои да отхвърлят²¹. През годините този твърде субективен подход е коригиран с правилото всеки разпит в полицията да се записва на касетофон. Така според английските правници се намира баланс между осигуряване правата на гражданите срещу полицейски произвол и разкриване на истината²². Този архаичен подход обаче е изключен в останалите европейски държави.

Българският законодател трябва да създаде особено стриктни правила за допустимостта на доказателствата, събрани в досъдебното производство. Обществото трябва да получи сигурност, че **завишените изисквания към доказателствения материал ще гарантират правата на гражданите срещу насилие и произвол**. Така полицията ще бъде длъжна да се придържа точно към законовите предписания, за да не останат напразни усилията ѝ по събиране на доказателствата. Стриктните правила ще я демотивират да използва незаконосъобразни средства на разследване.

3. Друга гаранция против произвол и насилие в закритото досъдебно производство е съдебният контрол.

3.1. Институтът на съдебния контрол произтича от мястото на съда в системата от държавни органи и отредената му роля във всяко демократично организирано общество. Съдебният контрол е действителен механизъм за осигуряване на защитата на основните права на гражданите от произволни посегателства.

Съдебният контрол, който исторически се установява като демократична философия на английското право, е възприет впоследствие във всички английски колонии, в Европа и в демократичните правни системи на азиатския континент. На съдилищата се възлага задачата да защитават гражданина от злоупотреби на държавната власт, в частност от действията на полицията и на другите органи на досъдебното производство²³.

²⁰ Какъв е видът на доказателството; кое право е нарушено; сериозно ли е конкретното нарушение или е техническо по своята същност; извършено ли е нарушението преднамерено, съзнателно, непредпазливо, случайно; извършено ли е нарушението при условията на неотложност или необходимост; съществувала ли е възможност да се ползват други техники на разследване; биха ли се получили доказателствата във всички случаи и независимо от нарушението; сериозно ли е престъплението; от съществено значение ли е доказателството за обосноваването на обвинението; могат ли по друг начин да се гарантират нарушените права. Виж подробно по въпроса: **Yamamoto M.**, *Criminal Justice Systems in Europe and North America: Canada*, 1996, с. 37 и сл.

²¹ **Heydon JD**, *Illegally Obtained Evidence*, in *Criminal Law Review*, 1973, с. 603, 690.

²² **Dr. Smith A. T. H.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: England and Wales*, 1993, с. 85.

²³ Подробно по въпроса виж: **Damaska M.**, *Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure*, 84 *Yale Law Journal*, 1975, с. 532 и сл.; **Herrmann J.**, *The Philosophy of Criminal Justice and the Administration of Criminal Justice*, *Revue Internationale de Droit Penal*, 1982, Vol. 53, с. 847; **Yamamoto M.**, *Criminal Justice Systems in Europe and North America: Canada*, 1996, с. 28 и сл. Съдебният контрол съществува също в Япония (чл. 58, 73, 199 НПК) и Израел. Виж: *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994*, 1999, с. 228.

Контролт се възлага на съда като орган, **който стои извън досъдебната фаза и няма правомощия по разследването, обвинението, ръководството и решаването на въпросите в досъдебното производство.** Самата идея за контрол изключва самоконтрола. Освен това съдът действа публично, в състезателна процедура и при разгръщането на всички основни начала на процеса.

Българските правници проявяваха нееднозначно отношение към възможността прокурорът и следователят да налагат мерки на посегателство върху правата на гражданите без съдебен контрол. Обосноваваше се например разбирането, че според Конституцията на Република България прокурорът и следователят са магистрати подобно на съдията и поради това отговарят на изискването на чл. 5, § 3 ЕКПЧ за „длъжностно лице, оправомощено по закон да изпълнява съдебни функции“²⁴.

Това становище се гради на обстоятелството, че Конституцията на Република България формално отнася прокуратурата и следствените органи към съдебната власт. Трябва обаче да се **държи сметка и за същностната разлика между задачите, функциите и ролята на прокурора, следователя и съда в наказателния процес.** Спорът следва да се счита за приключен със становището на Европейската Комисия и решението на Съда по делото Асенов с/у България, 1998, в което категорично беше постановено, че **следователят и прокурорът в българската наказателнопроцесуална система нямат съдебни функции според духа и смисъла на ЕКПЧ.**

Идеята за съдебния контрол произтича не само от мястото и ролята на съда в системата от държавни органи. **Тя следва от правосъдната функция на съдилищата.** Като осъществява правосъдие, съдът се произнася не само по съществуването на делото (относно виновността и наказанието), но и **по всички други спорни въпроси — включително когато процесуални субекти спорят за допустимостта на действия, ограничавщи основни права на гражданите.** Когато прецени, че противоречат на правото, съдът обявява действията за недопустими.

Демократичната философия за съдебния контрол се утвърждава през петдесетте години в Европа и пронизва цялостния регламент на ЕКПЧ. Ратифицирането на Конвенцията през 1992 г. от българския парламент е другото важно съображение съдебният контрол да бъде въздигнат в основен елемент от реформата на наказателния процес.

3.2. Глава десета на действащия НПК определя като мерки на процесуална принуда **само част от процесуалните действия, с които се ограничават правата на гражданите.** Извън принудителните мерки остават претърсването, изземването, освидетелстването, обискът и др., определени от законодателя като способности за събиране и проверка на доказателствен материал. **По своята същност обаче тези способности несъмнено пред-**

²⁴ По дискусиата виж: **Трендафилова Е.**, ЕКПЧ и някои въпроси на наказателния процес на РБългария, Сп. „Правна мисъл“, 1993 г., кн. 2; **Филчев Н.**, „Задържането под стража“ на обвиняемия и съдебният контрол върху него, „Съвременно право“, 1996 г., кн. 4; **Ненков Р.**, Мярката за неотклонение „Задържане под стража“ по НПК и изискванията на международните договори, „Съвременно право“, 1997 г., кн. 2; **Чинова М.**, Прокуратурата като орган на съдебната власт, „Съвременно право“, 1997 г., кн. 5.

ставяват посягателства върху основни права на засегнатите лица. Всъщност НПК от 1974 г. поставя акцент върху резултата от тяхното провеждане — получаване на доказателствени материали, като **оставя на заден план накърняването на правата на гражданите чрез тези способности**²⁵.

В демократичните правни системи защитата на човешките права от произволни посягателства стои на преден план. По тази причина съдебният контрол се прилага по отношение на **всички процесуални действия, с които се засягат правата на личността**, като претърсване, изземване, обиск, отстраняване от длъжност и пр. Обект на защита са не само правото на свобода, но и правото на неприкосновеност на жилището, на кореспонденцията, правото на труд и др.

Конституцията на САЩ, канадското законодателство, преобладаващият брой европейски правни системи допускат задържане под стража, претърсване, изземване и други ограничения на правата на личността само след разрешение на съдия²⁶. Решението се взема след задълбочена проверка на данните по делото и преценка на необходимостта доказателството да се събере именно чрез посягателство върху правата на гражданина. Извършването на съответното процесуално действие е недопустимо при отказ на съда. Ако въпреки това то бъде проведено, получените данни не са годни доказателства в наказателния процес. Така се задействат две гаранции срещу произволни посягателства — **съдебен контрол и недопустимост на незаконно получените доказателства**.

Съдебният контрол трябва да се прилага в съвременното българско право всякога при действия, насочени срещу конституционно гарантираните права на гражданите. Той е бил присъщ на старото българско законодателство²⁷ и е отменен през 1948 г., когато се въвежда прокурорският надзор за законност.

3.3. Съдебен контрол се осъществява и при събирането на гласните доказателствени средства. Обясненията на обвиняемия и свидетелските показания от досъдебното производство могат да се ползват при постановяване на присъдата само ако са **депозирани пред съдия, в състезателно производство между равнопоставени страни**.

Преди да приеме обяснения или показания, дадени в закритото досъдебно производство, съдът трябва да се убеди, че доказателството е събрано пред независим орган, че не е употребено насилие, не са използвани недопустими средства на разпит за из-

²⁵ Подробен критичен анализ на подхода на българското законодателство виж в **Трендафилова Е.**, Съдебният контрол върху предварителното производство на ФРГ, 1995.

²⁶ *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993; **Fisher L.**, *Constitutional Rights: Civil Rights and Civil Liberties*, 1995; **Yamamoto M.**, *Criminal Justice Systems in Europe and North America*, 1996, с. 33; **Dressler J.**, *Understanding Criminal Procedure*, 1997.

²⁷ Задържане над десет, но не повече от 30 дни се допуска единствено от съд; при несъгласие между съдията-следовател и прокурора за задържане под стража окончателно се произнася съдът; възражението на съдията-следовател срещу указанията на прокурора се разглежда от съда; само съдът настъпва в психиатрично заведение; възбраната върху имуществото на обвиняемия се налага от съда; срокът на предварителното разследване може да се удължи над 4 месеца от съда; съдът прекратява и възобновява наказателното производство.

тръгване на самопризнания и на свидетелски показания с точно определено съдържание. Съдът добива увереност, че обвиняемият е могъл да се защити в състезателна процедура, като противопостави на обвинението своите въпроси и аргументи.

Съдебен разпит предвиждат законодателствата на Италия, Франция, ФРГ, Холандия, Швеция, Португалия, Белгия, Дания. Те провеждат изискването на ЕКПЧ присъдата да се основава на гласни доказателствени средства, събрани от съд в състезателно производство — като съществена гаранция **за справедлив процес**. Някои европейски законодателства надхвърлят стандартите по Конвенцията и въвеждат завишени гаранции за правата на личността. Гражданите в Швеция например нямат задължение да отговарят на въпроси на полицията и на прокурора. Ако желаят да получат показания, съответните органи трябва да поискат провеждането на съдебен разпит. По сходен начин въпросът е решен в Дания и Белгия ²⁸.

IV

Преминаването към **състезателен процес** е друга основна насока на реформата в наказателното производство.

1. Исторически са се оформили **два модела съдебен процес — инквизиционен и състезателен** ²⁹. **Тайно** (непублично), **писмено, несъстезателно** производство — това са най-характерните черти на инквизиционния процес ³⁰. Състезателният съдебен процес има точно противоположните характеристики — **публичност, устност, състезателност** ³¹. Те са в основата на изграждането на наказателнопроцесуалните системи на Великобритания, САЩ, Канада, Австралия, Нова Зеландия, Исландия и пр. ³²

²⁸ **Svensson B.**, Criminal Justice Systems in Europe: Sweden, 1995, с. 25; **Prof. Greve V.**, Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark, 1993, с. 68; **Prof. Wyngaert van den C.**, Criminal Procedure Systems in the European Community: Belgium, 1993, с. 40.

²⁹ Уточнението „съдебен процес“ не е случайно, защото всеки наказателен процес е инквизиционен в досъдебната си фаза. За видовете процес виж: Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993, с. 18, 31, 33, 34, 61, 290.

³⁰ Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993, с. 30, 173.

³¹ **Prof. Wyngaert van den C.**, Criminal Procedure Systems in the European Community: Belgium, 1993, с. 30, 173.

³² Виж подробно по въпроса: **Damaska M.**, Evidentiary Barriers to Conviction and Two Models of Criminal Procedure: A Comparative Study, 121 U. PA. Law Review, 506, 1973; **Damaska M.**, Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure, 84 Yale Law Journal, 480, 1975; **Herrmann J.**, Various Models of Criminal Proceedings, 2 S. African Journal of Criminal Law & Criminology 3, 1978; **Herrmann J.**, The Anglo-American as Opposed to the Continental Approach to Criminal Law, 14 DE JURE 39, 58 South Africa, 1981; **Herrmann J.**, The Philosophy of Criminal Justice and the Administration of Criminal Justice, 53 Revue Internationale De Droit Penal, 841, 1982; **Weigend T.**, Criminal Procedure: Comparative Aspects, in 2 Encyclopedia of Crime and Justice 537, 1983; **Damaska M.**, The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process, 1986; **Herrmann J.**, Models for the Reform of Criminal Procedure in Eastern Europe: Comparative Remarks on Changes in the Trial Structure and European Alternatives to Plea Bargaining, in Criminal Sciences in a Global Society: Essays in Honor of Gerhard O. W. Mueller 61, 1994; **Herrmann J.**, Models for the Reform of the Criminal Trial in Eastern Europe: A Comparative Perspective, Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal, Volume 1996.

През последните 130 години континентална Европа преминава **от инквизиционен към състезателен съдебен процес**. Испания прави първи стъпки през 1868 г. и 1882 г., когато законодателството възприема елементи от английския състезателен процес. Норвегия я следва през 1887 г., Дания — през 1916 г., Португалия — през 1988 година. При въвеждането на състезателния съдебен процес в Швеция законодателят първоначално дава възможност на страните по всяко конкретно дело да изберат измежду двата вида процес — инквизиционен или състезателен. Състезателният модел бързо се налага на практика и става задължителен през 1988 година. Италия приема състезателния процес с новия НПК от 1989 година.

Развитие към състезателно производство се забелязва и в бившите социалистически страни. В Русия Законът за журито от 1993 г. предвижда въвеждането на състезателния съдебен процес — идея, върху която е построен обсъжданият понастоящем проект за нов НПК. Състезателен процес предвиждат НПК на Албания от 1995 г. и новият полски наказателен процес. Наказателнопроцесуалните системи на Естония и Чехия се променят в същата посока. Извън европейския континент Япония отхвърли инквизиционния модел още през 1949 г. и приема състезателния процес от американски тип ³³.

Налага се изводът, че **развитието на съвременните правни системи е еднопосочно — от инквизиционен към състезателен процес**. Нито една държава не се отказва от реформиране на наказателнопроцесуалната си система към състезателно производство — поради значителните му предимства.

2. Основна характеристика на съвременния инквизиционен съдебен процес е активната роля на съда в съдебното следствие ³⁴. Водещ субект в процеса на доказване е съдът, а на страните е отредена допълваща роля. Това задължава съда **да проучи следственото дело**. Само когато познава в детайли материалите, съдът може да проведе пълноценно съдебното следствие. Поради това са основателни опасенията, че **съдията може сериозно да бъде повлиян от доказателствата, събрани от органите на досъдебното производство**. Проучвайки внимателно следственото дело, съдията неосъзнато и за самия себе си следва логиката на разследващия орган. Така за съдията би било трудно да прецени доказателствата, събрани в съдебно заседание, обективно и безпристрастно и да възприеме позицията на защитата ³⁵. По този начин подсъдимият отнапред е поставен в неравностойно положение. Не съществуват и достатъчно гаранции за обек-

³³ Виж: **Dando S.**, Japanese Criminal Procedure, 1965, с. 17; **Herrmann J.**, Various Models of..., с. 14; **Herrmann J.**, Models for the Reform of the Criminal Trials in Eastern Europe: A Comparative Perspective, Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal, Volume 1996, с. 130. **Herrmann J.**, Criminal Justice Policy and Comparativism: A European Perspective, in: Comparative Criminal Justice Systems: From Diversity to Rapprochement, Association Internationale de Droit Penal, 1998, 136.

³⁴ Според процесуалната литература тъкмо ролята на съда е критерият за определяне на типа съдебна система — инквизиционна или състезателна. Виж например: Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America — 1990—1994, 1998, с. 17.

³⁵ **Damaska M.**, Evidentiary Barriers to Conviction and Two Models of Criminal Procedure: A Comparative Study, 121 U. PA. Law Review, 1973 с. 519.

тивно дирене и установяване на истината, а следователно — за постановяване на правилна присъда.

Задължението съдът да проучва следственото дело поставя и друг, особено деликатен въпрос — за **свидетелството за съдимост, което се съдържа в делото**.

Правната доктрина приема без колебание, че миналите осъждания не са доказателства за виновността на подсъдимия³⁶. Съдът не трябва да се влияе от тях и още по-малко да ги преценява като доказателство за виновността на подсъдимия. Основателно се изтъква, че „както съдията може и какво не може по закон, е различно от това какво става в съзнанието му“³⁷. На практика е невъзможно да се провери дали и до каква степен данните от свидетелството за съдимост ще въздействат на съда. Така се минира действието на презумпцията за невиновност, на принципа за независимост на съда и на вътрешното съдийско убеждение. Създава се и неравнопоставеност на страните.

Организацията на инквизиционния съдебен процес поставя и **проблем от психологическо естество**. Съдът има множество задачи — да преценява допустимостта на доказателствата, посочени от страните; да събира нови доказателства по своя преценка; да организира и проведе съдебното следствие; да прецени доказателствения материал; и накрая да реши делото по същество — относно виновността и наказанието. Основателно е да се породи съмнение в обективността и безпристрастността на съд, който е имал всички тези задачи; да се създаде убеждението, че съдът е повлиян от обвинителната теза, бидейки изправен пред особено трудната задача да оценява качеството и достатъчността на доказателствата, които сам е събрал³⁸.

3. Състезателният съдебен процес залага на независимостта на съда от тезата на обвинението. В това отношение сравнителният преглед показва значително разнообразие в подхода на националния законодател.

Англо-американските системи забраняват делото (dossier — материалите от разследването) да се изпраща в съда. Английският съдия може да получи кратка справка за доказателствата на обвинението, когато въпросът за виновността се решава от жури. Когато заседава без жури, той не разполага с предварителна информация. **И в двата случая обаче е абсолютно недопустимо съдът да узнае съдебното минало на подсъдимия, преди да го признае за виновен**³⁹. Същият принцип съществува в законодателството и практиката на САЩ. Възможно е съдията да има най-обща информация за дока-

³⁶ Павлов Ст., Наказателен процес на НРБ, 1989 г., с. 274 и сл.

³⁷ Така Herrmann J., Models for the Reform of..., с. 139.

³⁸ В този смисъл и Damaska M., Evidentiary Barriers to Conviction and Two Models of Criminal Procedure: A Comparative Study, 121 U. PA. Law Review, 1973 с. 519; Herrmann J., Models for the Reform of the Criminal Trial in Eastern Europe: A Comparative Perspective, in Saint Louis—Warsaw Transatlantic Law Journal, Volume 1996, с. 131.

³⁹ В този см. Herrmann J., Models for the Reform of the..., 139. Последната забрана поставя друг въпрос — следва ли да се събират данни за миналите осъждания на обвиняемия, преди да бъде признат за виновен от съда.

зателствата (но не и за миналите осъждания на подсъдимия), и то ако е провел предварително изслушване⁴⁰.

Новото италианско законодателство възлага предаването на съд на съдията по разследването, който не е член на съдебния състав по съществото на делото⁴¹. Така се предотвратява евентуалната предубеденост на съда. Вместо следственото дело съдът получава т. нар. „досие за съда“, което съдържа: протоколите, изготвени от прокурора и полицията относно действия, които не могат да бъдат повторени (протоколи за подслушване, оглед, изземване и т. н.); веществените доказателства; документите, отнасящи се до гражданския иск⁴².

Шведските съдии получават цялото следствено дело, но не го четат, защото знаят, че от тях не се очаква да водят съдебното следствие. Този регламент се подлага на критика поради възможността съдията все пак да се запознае с доказателствата на обвинението⁴³. Така конкретният процес придобива инквизиционен характер с всички неприемливи за равенството на страните и за правилността на присъдата последици.

4. Едно от основните възражения против състезателния съдебен процес е, че в него **не се установява истината**. Това възражение се основава на разбирането, че истината в наказателния процес може да бъде разкрита само от съда или предимно от него.

Погрешно е обаче да се счита, че в състезателния процес не се установява истината. Различен е само начинът, по който тя се постига. Истината в състезателния съдебен процес е резултат от активността на страните, допълвана от съда.

През 1992 г. италианският Касационен съд изрично подчертава, че цел на състезателния процес е разкриването на истината⁴⁴. Когато доказателственият материал е недостатъчен, съдията трябва да го допълва, но само ако това е абсолютно необходимо. В Дания съдът не е освободен от задължението да търси истината. Той трябва да преодолее всички слабости в делото и пропуски в доказателствата⁴⁵. В Южна Африка съдията е длъжен да осигури всички доказателства, които не са посочени от страните, но са нужни за установяването на истината⁴⁶.

Доклад на Английската кралска комисия по наказателно правосъдие указва на съдилищата да обръщат внимание на страните, когато за разкриване на истината са необ-

⁴⁰ Предварителното изслушване (preliminary hearing) не е задължителен стадий в наказателния процес на САЩ, а се провежда в проблемни случаи, при които съдията трябва да бъде убеден, че има основание да започне съдебно разглеждане на делото. Обвиняемият обаче може да се откаже от този процесуален стадий. По въпроса виж: **Stuckey G.**, *Procedures in the Justice Systems*, 1991.

⁴¹ Виж: **Prof. Corso P.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy*, с. 226 и сл.

⁴² Това досие обаче съдържа и свидетелството за съдимост на обвиняемия, което сочи, че италианският НПК е все още в процес на преход към същинския състезателен съдебен процес. Пак там, с. 239.

⁴³ **Herrmann J.**, *Various Models of...*, с. 16.

⁴⁴ Cassazione penale 1992, No. 648. (Цитирано по Herrmann J., *Models for the Reform of...*, с. 138).

⁴⁵ **Greve V.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark*, 1993, с. 61.

⁴⁶ Виж: *South African Criminal Procedure Act § 186*.

ходими допълнителни свидетели. Дори самите съдии могат да допълват доказателствата, но само в изключителни случаи⁴⁷. Както преди повече от век посочва английският учен Джеймс Стефан, „английският съдебен процес е публично разследване, имащо за цел разкриването на истината“⁴⁸.

Японският съдия има относително активна роля и може да призовава допълнителни свидетели, ако това е в интерес на истината. Той може също по всяко време да прекъсва разпита на свидетел и да задава въпроси, ако счита това за необходимо⁴⁹.

Убедително се налага изводът, **че състезателният тип процес осигурява разкриването на истината**. Разликата между състезателната и инквизиционната процедура е в степента на активност на страните и на съда.

5. Няма единен модел на състезателен съдебен процес. Идеята е обща във всички правни системи, но с нюансирано проявление във всяка от тях.

Американският съдия е в най-голяма степен пасивен по време на съдебното дирене. Той не може да коментира доказателствата, трябва да контролира дори тона и интонацията си, за да не влияе върху журито. Активността в доказването е предимно на страните. Затова американският процес се определя като „спортен тип процес“⁵⁰. По-голяма активност е допустима при съд без жури („bench trial“), но и в този случай съдът трябва да се въздържа от прекомерна инициативност, изместваща активността на страните.

Английският съдия е значително по-активен — той контролира допустимостта на доказателствата и поведението на страните, но може да участва и в събирането на доказателствата по своя инициатива. Прекомерното участие на съдията обаче дава основание на английския апелативен съд да подчертае, че „съдия, който твърде активно участва в събирането на доказателства, така да се каже, слиза на арената и е възможно зрението му да бъде замъглено от праха на борбата. Такъв съдия несъзнателно се лишава от възможност спокойно и безпристрастно да наблюдава и решава“⁵¹. В друг случай прекалената активност на съдията е преценена като „скандална“ и той си е направил самоотвод по предложение на председателя на Камарата на лордовете⁵².

Съдията в Япония контролира и допълва доказателствата на страните, но след като те са приключили с исканията и въпросите си⁵³.

В Швеция е бил нужен значителен период от време, докато съдът и страните свикнат с участието си в състезателния съдебен процес. Съдиите се въздържат от активност при събирането на доказателствата, като са особено предпазливи към доказателствата,

⁴⁷ The Royal Commission on Criminal Justice, Report, 1993, 123.

⁴⁸ A General View of the Criminal Law of England, 1863, с. 167.

⁴⁹ Keiji Soshoho Kisoku art. 201 (1) (Japan).

⁵⁰ Frankel M. E., The Search for Truth: An Umpireal View, 123 U. Pa. L. Rev., 1975, с. 1031, 1032; Graham M., Tightening the Reins of Justice in America, 1983, с. 249—250.

⁵¹ Yuill v. Yuill, Eng. C. A. 1944, 1 All E. R., 1945, с. 183, 189.

⁵² Denning A., **The Due Process of Law, 1980, с. 62.**

⁵³ Keiji Soshoho Kisoku art. 201 (1) (Japan).

представени от обвинението. Те обаче не се колебаят да задават въпроси, да правят предложения, да събират нови доказателства, когато преценят, че позициите на защитата са слаби ⁵⁴.

Италианският съдия е свободен да допълва доказателствата и да задава въпроси след страните, но само когато това е абсолютно наложително ⁵⁵. Сходни са законодателните постановки в Дания и в Испания ⁵⁶.

6. Състезателността изисква съдът да основе присъдата си на доказателства, събрани в съдебно заседание, в което страните са равнопоставени — с възможност да участват в събирането на доказателства, да задават въпроси, да поставят на проверка достоверността на доказателствата на противната страна и пр. Допустимо изключение са само обясненията и показанията от досъдебното производство, депозираны пред съдебен орган в условията на „мини“ съдебно производство.

Състезателността предполага съдът да се произнася в рамките на повдигнатото от прокурора обвинение. Не бива да се допуска промяна в позицията на прокурора, която да води до изменение на обвинението. Противното означава да се поощрява внасянето на необосновани обвинения в съда, което злепоставя интересите на правосъдието и на гражданите. Затова например датското законодателство допуска само незначителни корекции в обвинението, за което се изисква и съгласието на защитника ⁵⁷. Американският законодател и практика стигат до крайност, като не допускат промяна дори на явна фактическа грешка в обвинителния акт ⁵⁸.

V

Специално внимание заслужава **връщането на делото в предходен процесуален стадий и най-вече — от съдебната в досъдебната фаза на наказателния процес**. Ограничаването на възможностите за връщане на делото в досъдебното производство е неизбежна последица от основополагащото разбиране за водещата роля на съда и централното място на съдебната фаза в наказателния процес.

Действащият НПК съдържа най-разнообразни възможности за връщане на делото. Редица от основанията не могат да бъдат споделени поради **пълната им несъвместимост със същността на досъдебната и съдебната фаза, съотношението между тях и правомощията на компетентните органи**.

1. Непълнотата на доказателствата поначало не води до връщане на делото в досъдебното производство. Когато на съдебното следствие се установи необходимост от

⁵⁴ По въпроса **Herrmann J.**, *Models for the Reform of the...*, с. 137.

⁵⁵ По-подробно по въпроса виж: **Corso P.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy*, с. 226 и сл.

⁵⁶ **Greve V.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark, 1993*, с. 68; **Vadillo E.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Spain, 1993*, с. 396.

⁵⁷ **Greve V.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark, 1993*, с. 61.

⁵⁸ **Dressler J.**, *Understanding Criminal Procedure*, 1997.

допълване на доказателствата, това трябва да стори **съдът при условията на непосредственост, устност, публичност, състезателност**, а при невъзможност — присъдата да се постанови при наличните доказателства.

Неприемливо е законът да създава впечатление за **специална грижа към една от страните, особено когато тя е главният субект по обвинението**.

Прокурорът е инициатор на съдебното производство по наказателните дела от общ характер. След внасянето на делото в съда той не бива да разполага с повече възможности от останалите страни. Неправилно е, когато доказателствата са непълни, законът да му предоставя привилегии. Делото може само да се отложи, каквато възможност съществува за другите страни. Прокурорът трябва да понесе последиците от поддържането на една недоказана теза. Не бива да се проявява снизходително отношение към некомпетентното или немарливо упражняване на правомощия и по този начин да се толерира внасянето на необосновани обвинения в съда.

Регламентът на НПК трябва да зачита и интереса на неоснователно привлечените към наказателна отговорност лица да бъдат **оневинени с оправдателна присъда** — стабилен съдебен акт, издаден в публично производство. Освен концептуални възражения връщането на делото за допълнително разследване поради непълнота на доказателствата предизвиква отрицателна оценка и поради **сериозното забавяне на процеса**.

2. Връщането на делото от съда, за да се **гарантира правото на обвиняемия на защита** на предварителното производство, също е логична последица от заложената в НПК от 1974 г. философия, от остарялото разбиране за значимостта на досъдебната фаза.

Противно дори на обикновената житейска логика е виждането, че **закритото, подготвящо обвинението производство може да съдържа повече гаранции за пълноценното осъществяване на правото на обвиняемия на защита от публичното, състезателно съдебно производство**⁵⁹.

Реформата в областта на наказателния процес трябва да внесе съществена корекция в тази законодателна постановка. Когато в резултат на съдебното следствие се наложи например да се измени обвинението, делото поначало не следва да се връща в досъдебното производство. Изключенията са за обвинения, изискващи спазването на определени законови предписания от фазата на досъдебното производство⁶⁰. В останалите случаи събирането и проверката на доказателства по новото обвинение продължава в съдебното заседание, като делото може само да се отложи.

3. Връщането на делото следва да се запази само при **съществено нарушение на процесуалните правила**. Това правило също не е абсолютно. Не бива всяко нарушение, включително и същественото, да води до връщане на делото.

⁵⁹ ЗНС от 1897 г. също не провежда разбирането, че досъдебното производство предоставя по-надеждни гаранции за правата на гражданите. Делото не се връща задължително на предварителното производство, когато се налага изменение на обвинението в по-тежко. Решаваща е конкретната преценка на съда и страните.

⁶⁰ Такъв би бил случаят, когато разследването е извършено от некомпетентен орган или когато новото обвинение е за престъпление, подсъдно на по-горен или на военен съд.

Когато например не са спазени правилата за събиране на доказателства, последицата трябва да бъде **изключването им от доказателствения материал**. Такъв подход мотивира прокурора към осигуряване на законосъобразно и качествено досъдебно производство. Напълно неприемливо е делото да се върне, за да се съберат отново същите доказателства при зачитане правилата на НПК.

Нарушенията на правото на защита следва обаче да водят до връщане на делото към съответния процесуален стадий. Правилото и в тези случаи не трябва да се абсолютизира, а следва да се прецени **дали нарушението е отстранимо при връщането на делото в съответния стадий**⁶¹. Когато нарушението не може да се поправи, връщането на делото става безсмислено.

VI

Реформата следва да преосмисли и въпроса за **количеството доказателства, които трябва да бъдат събрани**, за да се осъществи задачата на наказателния процес.

Действащият НПК поставя изискването за **пълнота на доказателствата**, което означава **задължение да се събират всички данни, дори когато са многобройни и установяват едно и също обстоятелство**. Това затормозява, забавя, а често и спира процесуалното развитие, без да е нужно за разкриването на истината и постановяването на правилна присъда.

Прокурорът например е длъжен да върне делото за доразследване при непълнота на доказателствата, включително когато събраните са достатъчни за обосноваване на обвинението. Задължението остава дори когато данните не могат да се съберат или това предполага огромни усилия и значително забавяне на наказателното производство до пълното му блокиране.

Изискването за пълнота на доказателствата следва да отпадне. Трябва да се събират онези доказателства, които са **необходими и достатъчни** за установяването на истината и постановяването на правилна присъда. Прокурорът и съдът следва да преценяват събрани ли са **доказателствата, необходими за осъществяване на техните правомощия**⁶². Такъв подход се съчетава и с другите насоки на реформата на наказателнопроцесуалната система — **състезателен съдебен процес и ускоряване на процесуалното развитие**.

⁶¹ Така например, ако обвиняемият е бил непълнолетен и при разследването не е спазено изискването за назначаването на защитник, а към момента на констатиране на нарушението от съда е навършил 18 години. Връщането на делото на това основание е напълно безсмислено.

⁶² Това е и разбирането на следосвобожденския ни законодател. ЗНС от 1897 г. изисква за съдебното заседание да се призовават **само онези лица, чието участие има съществено значение за делото, и да не се сочат много свидетели за установяването на едно и също обстоятелство**.

VII

Бързината не е основно начало по действащия НПК. Законодателят от 1974 г. съзнателно отхвърля този принцип, присъщ иначе на следосвобожденското ни законодателство и провеждан в съвременните наказателнопроцесуални системи⁶³. Ръководно е убеждението, че бързината не може да е за сметка на истината — извод, който се подкрепя и от правната доктрина⁶⁴. Тази постановка е вярна, **ако бързината е самоцел, ако се абсолютизира и провежда на всяка цена.** От друга страна обаче, законът не бива да се изгражда върху идеята, че „бързината е равнозначна на неразкриване на истината“.

След приемането на НПК от 1974 г. позицията на законодателя по въпроса за бързината в процеса претърпя известно развитие. **Практиката по наказателни дела и обществената оценка за наказателнопроцесуалната система налагат преосмислянето на идеята за бързина.** Максимата „забавеното правосъдие е отказ от правосъдие“⁶⁵ се споделя от значителна част от гражданите. Бяха направени редица изменения и допълнения на НПК, целящи ускоряване на процеса, без съществено да се промени концепцията на закона⁶⁶.

1. Значението на бързината се откроява в редица насоки. На преден план излиза взаимната връзка между **бързината и разкриването на истината.** Мудното разследване заличава следите от престъплението, възприятията избледняват или се изгубват. Доказването се поставя под съмнение, а в определени случаи става невъзможно. Освен това бързината осигурява **навременна защита на пострадалия от престъплението и своевременното му обезщетяване за понесените вреди.**

Бързината е **в интерес и на обвиняемия.** Продължителният процес е тежко психическо бреме за него и близките му. Действията по разследването ограничават правно защитения кръг от интереси на тези лица. Бързото приключване на наказателния процес освобождава невиновния обвиняем от принудителните мерки и го реабилитира пред обществото. Признатият за виновен търпи само онези ограничения, които са му наложени с окончателния и стабилен съдебен акт.

Бързината осигурява **своевременното реализиране на наказателноправната претенция на държавата и превантивната функция на наказателния процес.** Общество-

⁶³ Изолиран от общия замисъл на закона остава текстът на чл. 398, ал. 2 НПК за жалбата против действията на военния следовател поради „бавност на производството“.

⁶⁴ **Павлов Ст.**, ц. с., с. 307—308, с. 429—430 и др.

⁶⁵ „Justice delayed is justice denied“, сочи проф. **Corso P.** в *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993, с. 233.

⁶⁶ Например допускане на следствени действия по време на предварителната проверка; възможност за разделяне на наказателните дела в предварителното и съдебното производство; възможност за провеждане на предварително разследване в отсъствие на обвиняемия; ограничаване случаите на връщане на делото от прокурора и от съдията-докладчик на предварителното разследване, възстановяването на т. нар. „бързо производство“ и на дознанието и т. н. Макар и да не могат да бъдат еднозначно оценени, съответните промени в НПК свидетелстват за **осъзната необходимост от ускоряване на наказателния процес.**

то се чувства защитено от противоправни посегателства, укрепва доверието му в държавните институции.

Зачитането на бързината в производството по наказателни дела отговаря и на изискването на **чл. 5 и чл. 6 ЕКПЧ за „разумен“, „кратък“ срок, „своевременно“ извършване на процесуални действия**. Нарушенията на тези текстове от ЕКПЧ са най-честите основания за осъдителни решения срещу държавите-членки на Съвета на Европа⁶⁷. Това е допълнително основание **принципът за бързина да е основополагащ в организацията и функционирането на европейските правни системи**.

2. Бързината е основен принцип в чуждите правни системи. Законодателният подход е различен, но идеята една — бързо започване, развитие и приключване на процеса. Един от най-важните критерии при оценката на системата за наказателно преследване е провеждането на процеса в приемливо кратки срокове.

Принципът за бързина отговаря на **правото на обвиняемия на бърз процес** в Дания, Италия, САЩ⁶⁸. Органите на наказателното преследване са длъжни да избягват всяка неоснователна забава. Датското законодателство например не допуска съдебна ваканция за съдебния състав преди приключване на делото, чието разглеждане е започнало. Специално усърдие се очаква, когато подсъдимият е задържан под стража⁶⁹. Такова изискване към съдилищата поставя и ирландското законодателство⁷⁰.

В Япония, Финландия, Шотландия, Холандия, Италия, щата Калифорния бързината е свързана най-вече с досъдебното производство. Тя се постига с въвеждането на лимитирани срокове.

Според НПК на Калифорния прокурорът е длъжен да внесе делото в съда в двумесечен срок от задържането на извършителя. В противен случай производството се прекратява. Кодексът допуска двукратна възможност за сезиране на съда след изтичането на още два месеца. След изтичането на тези срокове възможността за наказателно преследване за същото престъпление се преклудира⁷¹. Когато извършителят е задържан,

⁶⁷ **Trechsel St.**, The Right to Liberty and Security of the Person — Article 5 of the European Convention on Human Rights in the Strasbourg Case—Law, Human Rights Law Journal, 1980, Vol. 1, № 1—4; **Kempees P.**, A Systematic Guide to the Case—Law of the European Court of Human Rights 1960—1994, 1996, Volume I; *Leading Cases of the European Court of Human Rights*, Compiled, edited and annotated by **R. A. Lawson & H. G. Schermers**, 1997.

⁶⁸ Виж: *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994*, 1999, с. 465.

⁶⁹ Подробно виж: **Prof. Greve V.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Denmark*, 1993, с. 6.

⁷⁰ **Kimber C.**, *Criminal Justice Systems in Europe: Ireland*, 1995, с. 29.

⁷¹ При оценката на разглежданото решение на калифорнийското законодателство трябва да се отчетат определени особености на организацията на прокурорската институция в САЩ. Прокуратурата, освен на федерално ниво, е децентрализирана, като ръководителят на съответната прокуратура се избира непосредствено от населението на района. Той, от своя страна, назначава всички останали прокурори. В случай че прокурорът не изпълни задълженията си по привличане на лицето към наказателна отговорност пред съда, той поема сериозния и напълно реален риск да не бъде избран отново. Назначените от ръководителя прокурори пък могат да бъдат освободени по всяко време или да не бъдат преназначени след новия избор.

срокут по шотландското законодателство е 110 дни ⁷². Преклузивен шестмесечен срок предвижда и ирландският закон ⁷³. Японското законодателство допуска като правило първоначално задържане на извършителя, като същевременно въвежда максимален срок от 23 дни до внасянето на делото в съда ⁷⁴. Без да фиксира срок, НПК на Финландия изисква разследването по всички дела да се проведе без всякаква забава ⁷⁵. Принципут за бързина пронизва цялостния регламент на НПК на Холандия. През 1980 г. Върховният съд постановява, че при неоснователна забава обвинението не следва да се допуска от съда. По-незначителната забава трябва да се отчита като смекчаващо обстоятелство ⁷⁶. Същото решение се открива и в практиката на Конституционния съд на ФРГ ⁷⁷. Немският закон акцентира върху бързината на цялостния процес, въвеждайки максимални срокове, отвъд които мерките на посегателство върху основните права на гражданите са недопустими, и същевременно ограничава периодите за прекъсване на съдебното производство пред определена инстанция ⁷⁸.

Новият италиански НПК въвежда принцип за максимално ускоряване на процеса, и особено на предварителното производство. Прокурорът е длъжен да го приключи в шестмесечен срок. Възможността за удължаването му е в зависимост от преценката на съдията по разследването, който се произнася след прецизна проверка на основанията. При изключително сериозни престъпления максимално допустимият срок е две години ⁷⁹. Сходни решения съдържа и законодателството на Гърция. Обикновено съдебният процес не може да продължи повече от пет дни. Когато особеностите на конкретния казус изискват по-продължително време, процесът не може да бъде прекъсван за повече от 30 дни. Тази възможност е сурово критикувана в литературата като създаваща предпоставки за накръняване на принципа на концентрацията на процеса ⁸⁰.

И в други законодателства принципът за бързина се съчетава с **принципа за концентрация**, който изисква отделните процесуални действия да бъдат извършени във въз-

⁷² Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999, с. 389.

⁷³ Kimber C., Criminal Justice Systems in Europe: Ireland, 1995, с. 25.

⁷⁴ В рамките на този срок полицията може да задържи извършителя за не повече от 48 часа. Един ден е предвиден за изпращането на делото в прокуратурата, където задържането може да продължи най-много два пъти по десет дни. Виж чл. 203 и сл. от НПК на Япония.

⁷⁵ Joutsen M., Criminal Justice Systems in Europe: Finland, 1995, с. 8.

⁷⁶ Виж в: Hoge Raad, 23 September 1980, Nederlandse Jurisprudentie, 1980, с. 116; Hoge Raad, 7 April 1987, Nederlandse Jurisprudentie, 1987, с. 587. Swart A. H. J., Criminal Procedure Systems in the European Community: The Netherlands, 1993, с. 293.

⁷⁷ BGHSt 35, 137; BGH, Strafverteidiger (Zeitschrift), 1993, с. 10.

⁷⁸ Виж по-подробно: Kuehne H. — H., Criminal Procedure Systems in the European Community: Germany, 1993, с. 146; Трендафилова Е., Съдебният контрол върху предварителното производство на ФРГ, 1995, с. 68—69.

⁷⁹ Prof. Corso P., Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy, 1993, с. 234.

⁸⁰ Prof. Mylonopoulos C., Criminal Procedure Systems in the European Community: Greece, 1993, с. 175.

можно най-кратки интервали от време между тях⁸¹. Съчетанието на двата принципа осигурява ефективна и своевременно функционираща система за наказателно преследване.

Бързината се осигурява и чрез **опростяването на процедурата, ограничаването на процесуалната форма и въвеждането на различни диференцирани производства**⁸².

3. В следосвобожденското българско законодателство бързината също е основен принцип, който се отнася както до започването на наказателното преследване, така и до провеждането на досъдебното и съдебното производство.

Законът за наказателното съдопроизводство (ЗНС) от 1897 г. урежда по неформален начин възможно най-бързо започване на наказателното преследване. Съобщения за извършено престъпление се приемат по всяко време от всички органи на досъдебната фаза — полиция, съдия-следовател, прокурор. Когато това се налага от естеството на делото, разследването не може да се преустановява дори в празнични дни. На прокурора е забранено под страх от отговорност да спира или да забавя хода на процеса за допълване на доказателствения материал с несъществени сведения. Обединяването на делата не е задължително, ако това ще забави производството. Делото може да бъде разделено, за да се ускори разглеждането и приключването му. Съдът не е длъжен да уважи искане за разпит на много нови свидетели, ако призоваването им ще забави и затрудни безполезно производството. ЗНС допуска приключване на съдебното следствие и преминаване към прения на страните, когато подсъдимият признае вината си и самопризнанието му не буди съмнение. Когато по делото се налага особена бързина, призоваването е възможно по телефон, телеграф или други подобни съобщителни средства, а в бързи случаи — по всеки друг подходящ начин. Поведение, пречатващо бързината на процеса, е било санкционирано. В случай че длъжностното лице не е връчило своевременно призовката или връчването е нередовно, му се определя глоба с фиксиран от закона минимум и максимум. Когато невръчването или несвоевременното връчване или връщане на разписката е умишлено, законът предвижда наказателна отговорност.

Разбира се, принципът на бързината не бива да се провежда за сметка на **пълноценното упражняване на правото на защита и разкриването на истината**⁸³. Законодателят и правната общност обаче трябва да осъзнаят значимостта на този принцип, неговата истинска същност и значение за изграждането на оперативна и функционираща система за наказателно преследване. Своевременното започване, развитие и приключ-

⁸¹ Така е във ФРГ, Гърция и др.

⁸² Показателно е решението на италианския Парламент за рамките, в които възлага на Правителството да проведе реформата на наказателния процес. Те включват ускоряване на процеса, опростяване на процедурата, ограничаване на формализма, въвеждането на разнообразни диференцирани производства и състезателен съдебен процес. Виж от: **Prof. Corso P.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy*, 1993, с. 223.

⁸³ В този смисъл и: *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993, с. 60, 171—172, 229, 234.

ване на процеса поражда у гражданите доверие в държавните институции и укрепва защитната функция на държавата. Така се утвърждава държавността.

VIII

Реформата в наказателния процес не може да отмени въвеждането на **диференцирани производства**. По действащия НПК делата за всички престъпления, като правило, следват една процедура⁸⁴. Това води до сериозно претоварване на системата, до некачествено правосъдие и до значително забавяне на наказателното производство.

1. Претовареността на системата за наказателно преследване се очертава като **изключително сериозен проблем за всички съвременни правни системи**. Президентът на наказателната камара на Върховния съд на Испания Вадийо например подчертава: „Съдебната система преживява криза поради постоянно увеличаващия се брой дела, които постъпват в нея“⁸⁵.

Решението трябва да се търси измежду две алтернативи — постоянно увеличаване на щата на заетите в системата за наказателно преследване или диференциран подход към противообществените прояви и реда за тяхното преследване. Всички правни системи избират второто решение⁸⁶. **Ефективността е икономично прилагане на съществуващите ресурси за постигане на законовите цели и повишаване защитата на обществото**⁸⁷. Прагматичният законодател търси решение в рамките на наличните възможности. Едва когато те са изчерпани, прибягва към увеличаване броя на работещите в системата.

Въвеждането на диференцирани производства цели разтоварване на съдилищата и на системата за наказателно преследване като цяло. Да се прилага обичайната процедура за преследването на всяко престъпление, би било неоправдана тежест за съответните органи, без съществен принос в борбата с престъпността, при сигурна загуба на време, сили, средства — такава е констатацията на правната общност в Дания, Швеция, Гърция, ФРГ, Норвегия, Унгария, Ирландия, Холандия, Австрия и др.⁸⁸ Невъзможно е провеждане

⁸⁴ Българският законодател търси решение за разтоварване на наказателнопроцесуалната система с въвеждането на института за освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административно наказание. Т. нар. „бързо производство“ също целеше да съкрати в известна степен процедурата за преследването на по-леки престъпления. То беше отменено със Закона за изменение и допълнение на НПК от 1990 г. Скоро след това беше възстановено (през 1993 г.), но значително модернизирано и усъвършенствано по образец на съвременните ефективни наказателнопроцесуални системи. Провеждането на делата за по-леките престъпления по реда на това производство донякъде облекчи наказателнопроцесуалната система.

⁸⁵ **Vadillo E.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Spain*, 1993, с. 384

⁸⁶ Това, разбира се, не означава да не се увеличава броят на работещите в системата за наказателно преследване — една обективна необходимост, произтичаща от нарастването на престъпността в глобален мащаб.

⁸⁷ Доклад на директора на Хелзинкския институт по контрол и превенция на престъпността към ООН. Виж: *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America — 1990—1994*, 1998, с. 102.

⁸⁸ **Tak P. J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986.

на качествено разследване, подготовка на обосновано обвинение, задълбочено разглеждане и справедливо решаване на делото, ако всички дела следват една процесуална схема и не се отдава предимство на по-тежките дела със значителен обществен резонанс. **Недостигът на човешки ресурси и различната сложност на делата налагат наказателната политика да открие приоритети.** Нужно е съсредоточаване на вниманието върху сложните и обемисти дела⁸⁹. „Обичайният процес трябва да бъде изключение, а не правило“, подчертава френският учен проф. Прадел⁹⁰.

Претоварването на системата води до общо забавяне на наказателните дела в нарушение на ЕКПЧ, което кара държавите-членки на Съвета на Европа да предприемат спешни мерки.

2. Загрижеността на законодателя за прекомерното натоварване на системата за наказателно преследване във всички правни системи довежда до **изграждането на политика за отблокиране на системата като цяло и на отделните ѝ звена.** Тази проблематика е обект на специално обсъждане и анализи от различни международни организации и институции. Органите на Съвета на Европа и на Европейския съюз формират общоевропейска политика за решаване на неотложните проблеми на натовареността на наказателната, гражданската и административната процедура.

Още през 1986 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа препоръчва на страните-членки извънсъдебно уреждане на спорове. Препоръката няма задължителен характер, но **изразява общата загриженост за претоварването на системата и за загубата на преднина в борбата с престъпността и формулира мотивацията за търсене на общи решения за повишаване ефективността на наказателното преследване.**

През същата година ООН организира семинар за Европа по въпросите за дискреционната власт на прокурора. Участниците в семинара изразяват обща тревога от състоянието на престъпността и възможностите на компетентните органи да ѝ противодействат. Обществеността постепенно губи доверие в системата, в нейното ефективно функциониране, в защитната функция на държавата. Всеобща е констатацията, че това прави реална опасността от саморазправа. Въвеждането на диференцирани процедури е наложително — като едно от решенията на проблема с нарастващата престъпност⁹¹.

3. Националният законодател също търси решения за отблокиране на наказателнопроцесуалната система. Сравнителният преглед сочи на **изключително разнообразие в подхода.**

3.1. На преден план излизат т. нар. **дискреционни правомощия на прокуратурата, а в редица правни системи — и на полицията.** Те са следствие от **принципа на опортюнитета.** Това е правомощие на прокурора, сочи проф. Так — *ad hoc* експерт на ООН, **да не заведе дело пред съда, независимо от наличието на доказателства за**

⁸⁹ В този смисъл е и препоръката на семинара на ООН за отказа на прокурора от наказателно преследване пред съда. Виж: **Tak P. J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986, с. 13.

⁹⁰ **Prof. Pradel J.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: France*, 1993, с. 130.

⁹¹ **Tak P. J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986, с. 11.

виновността на определено лице⁹². Отказът на прокурора да обвинява съкращава съдебния процес. Делото приключва в неговата досъдебна фаза.

Прокуратурата има дискреционни правомощия в САЩ, Канада, Франция, Дания, Люксембург, Швеция, ФРГ, Гърция, Холандия, Великобритания, Кипър, Белгия, Португалия, Япония, Австралия, Шотландия, Норвегия, Северна Ирландия, Испания, Исландия, Лихтенщайн, някои кантони на Швейцария и др.⁹³ Принципът на опортюнитета функционира вече и в някои бивши социалистически страни⁹⁴.

Важен е въпросът за **предпоставките на прокурорската дискреция** — дали тя е лимитирана от закона или представлява право на неограничена преценка. Европейските правни системи въвеждат критерии в закона или в подзаконовни нормативни актове на прокуратурата⁹⁵. Извън Европа рамките на дискреционните правомощия се определят за всяка прокуратура поотделно, като това е резултат от децентрализираната организация на прокурорската институция⁹⁶.

Дискреционните прокурорски правомощия отклоняват около 50 % от делата от съдебното производство в Япония, а за Холандия — около 15—20 %⁹⁷.

3.2. Транзакцията е институт, който дава възможност да се избегне производството пред съда. За осъществяването му е нужна както инициативата на прокурора, така и волята на обвиняемия.

Наименованието на транзакцията отразява точно същността на този институт — превод на пари. Прокурорът писмено предлага на обвиняемия да плати определена сума в посочен от него срок. Обикновено сумата е предназначена за бюджета, за благотворителни цели или за пострадалия. Наказателното производство приключва, ако обвиняемият внесе определената сума — действие, с което показва, че приема предложената му от прокурора транзакция. Останалите условия за транзакцията варират в различните за-

⁹² **Tak J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986, с. 3.

⁹³ Виж: *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America — 1990—1994*, 1998, с. 17; *Crime and Criminal Justice in Europe and North America, 1986—1990*, с. 14.

⁹⁴ Словения, например. Виж: *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994*, 1999, с. 403.

⁹⁵ Критериите са най-различни — държавен интерес, обществен интерес, интерес на пострадалия, изключителни смекчаващи отговорността обстоятелства, очаквани огромни процесуални трудности и значителна загуба на средства, сили и време за преследване на престъпление с ниска степен на обществена опасност, приемането на конкретни условия от извършителя, възрастта на извършителя и пр., и пр. Виж подробно от: **Tak J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986; *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993; *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994*, 1999.

⁹⁶ Така е в САЩ и Канада, например. Виж: *Criminal Justice Systems in Europe and North America*, 1990, с. 135.

⁹⁷ **Clifford W.**, *Some Characteristics of the Application of the Criminal Justice System in Japan*, in: *Selected Issues in Criminal Justice*, 1985, с. 9.

конодателства⁹⁸. В по-новите законодателства — на Италия например, е въведен сходен институт — *oblazione*, при който не прокурорът, а съдията прави предложението⁹⁹.

3.3. Медитацията между извършителя и пострадалия, организирана от прокурора, също приключва процеса в досъдебната му фаза.

Медитацията се прилага най-вече при т. нар. престъпления от частно-публичен характер — когато производството започва по тълба на пострадалия, но се движи по общия ред и не може да се прекрати по негова инициатива. За медитацията е нужно прокурорът да предложи на извършителя определени условия, като например — да плати компенсация на пострадалия, да извърши определени действия и т. н. Условието могат да се обсъждат и доуточняват от пострадалия и дееца и ако те постигнат съгласие, производството се прекратява. Този институт наподобява помирието по делата от частен характер — с тази разлика, че то се подготвя и предлага от прокурора.

Белгия и Япония прилагат широко медитацията. Тя спасява репутацията на извършителя, спестява време на прокурора и на съда и съкращава разноските, свързани със съдебното разглеждане на делото — последици, заради които медитацията печели подкрепата на японското обществено мнение¹⁰⁰.

3.4. Наказателната заповед, която се прилага във ФРГ, Италия, Франция, Финландия, Япония и др., е сходна с института на транзакцията с тази разлика, че заповедта трябва да бъде издадена **от съдия**. С наказателната заповед освен това може да се наложи и **наказание лишаване от свобода** — санкция, недопустима при транзакцията.

4. Особено богато е разнообразието на дискреционни процедури пред съда. Докато законодателят, доктрината и практиката имат колебания относно дискреционните правомощия на прокурора и особено на полицията, дискрецията на съда поначало не предизвиква възражения. **Изолирани остават правните системи, в които съдът не разполага с дискреционни правомощия**¹⁰¹.

Разнообразието от диференцирани производства е изключително голямо, тъй като всяко законодателство придава свои специфики на общия модел и идея. Сред съществуващото многообразие се открояват **споразумението, съкратеното производство, бързото производство**. Споразумението избягва провеждането на съдебната фаза. Отделни

⁹⁸ Институтът на транзакцията се прилага в страни като Белгия, Гърция, Франция, Холандия, Турция, Люксембург, Италия, Шотландия и др. По-подробно виж: **Tak J. P.**, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe*, 1986,

⁹⁹ **Prof. Corso P.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Italy*, 1993, с. 254.

¹⁰⁰ Виж: **Prof. Wyngaert van den C.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993, с. 43; **Clifford W.**, *Some Characteristics of the Application of the Criminal Justice System in Japan*, in *Selected Issues in Criminal Justice*, 1985, с. 5.

¹⁰¹ Белгийското законодателство е пример в тази насока. То предвижда широки дискреционни правомощия на прокурора, но липсват особени съдебни процедури. Практиката и доктрината настоятелно обосновават необходимостта от ползването на опита на френското и италианско законодателство, съдържащи богато разнообразие от бързи, съкратени и пр. съдебни производства. Виж по въпроса: **Prof. Wyngaert van den C.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Belgium*, 1993, с. 43.

части от обичайната процедура не се провеждат при съкратеното производство. Бързото производство пък по принцип следва нормалното процесуално развитие, но в значително по-кратки срокове.

4.1. Споразумението е институт, широко застъпен в англосаксонската система. В САЩ между 85—95 % от наказателните дела приключват със споразумение¹⁰². Така се създават условия за приключване на делата в сравнително кратък срок. Съдът се съсредоточава върху обществено значимите дела, които представляват фактическа и правна сложност. Евентуалното забавяне на процеса при тези дела се дължи най-често на сложността на делото, **а не на обективна невъзможност на съда да разгледа всички дела, които постъпват при него.** Споразумението зачита и либералния принцип, че „всеки знае какво е най-добро за него“.

Невярна е разпространената у нас теза, че споразумението е институт, който се прилага само в САЩ. Напротив, **той възниква в Европа (Великобритания) и намира широко приложение в почти всички европейски държави** — Италия, ФРГ, Франция и др.

Моделът на споразумението следва една обща схема, различно нюансирана в отделните правни системи. Условието се уговаря между прокурора и защитника, като **всеки прави отстъпка от позицията, която иначе би поддържал в съдебния процес.** Обвиняемият не се допуска до обсъждането. „Проектът“ за споразумение се представя на съдията, който преценява дали обвинението е доказано, дали обвиняемият разбира, че се отказва от съдебно разглеждане на делото, доброволно ли е направил самопризнание. Съдията изслушва прокурора, защитника и обвиняемия, който окончателно решава дали да се съгласи на споразумението¹⁰³.

В някои държави споразумението е допустимо във всички процесуални стадии (Великобритания), а в други — само до внасянето на делото в съда (САЩ). При едни — САЩ, Великобритания, Канада, споразумението се прилага за всички престъпления, а в други — предимно европейските държави, само за по-леки престъпления.

Институтът на споразумението предизвиква противоречиви мнения и оценки. Основателността на мненията „против“ споразумението не е пречка то да действа като **един от най-често прилаганите институти.** Общо е мнението, че няма идеална система на споразумение, но прагматизмът налага запазването на института и разширяването на неговото приложение. По-приемливо е в определени случаи да се прояви снизходителност към обвиняемите, отколкото системата да се затрупа с дела, да изпадне в застои и да започне да функционира незадоволително.

4.2. Съкратените процедури спестяват преминаването през всички стадии на продължителните и скъпо струващи процеси.

¹⁰² Виж: **Feeney F., Herman L.**, Summary Proceedings in Penal Matters in the United States, in: The American Journal of Comparative Law Supplement, 1994, с. 775.

¹⁰³ Виж за споразумението по-подробно: **Feeney F., Herman L.**, Summary Proceedings in Penal Matters in the United States, 1994; Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999, с. 463.

Типична съкратена процедура е **институтът на самопризнанието**. Историческите му корени се откриват във Великобритания. Впоследствие се разпростира в английските колонии — САЩ, Австралия, Канада, Нова Зеландия и др. Типичен е и за европейските правни системи, като включително е бил широко прилаган и в българската следосвобожденска процесуална практика.

Логиката на тази съкратена процедура е, че след като извършителят прави самопризнание, по-нататъшното провеждане на процеса през всички последователни стадии е неоправдано, безсмислено, ненужно. Процесът не е в интерес нито за държавата, нито за подсъдимия.

Доколкото същността на тази процедура зависи от самопризнанието, **целият регламент в националните законодателства е през призмата на самопризнанието**. То трябва да е направено доброволно и свободно. Обвиняемият следва да разбира какво признава. Съдът не е длъжен да приеме самопризнанието, когато то не е подкрепено с други доказателства. В този случай процесът преминава през всички етапи на съдебното производство¹⁰⁴.

Във Великобритания процедурата при самопризнание за леки престъпления е съвсем неформална. Прокурорът не е длъжен да представя доказателствата на съдията, а само при поискване. Извършителят може да направи самопризнанието дори с писмо. Неговото присъствие пред съдията не се изисква, стига той да не разпорежда явяването му. Възможността за гъвкав подход във всеки случай прави тази процедура твърде примамлива и практическото ѝ значение във Великобритания значително надхвърля това на споразумението и другите диференцирани производства¹⁰⁵.

Самопризнанието е в основата и на различни видове съкратени процедури, въведени в италианския НПК от 1989 година. Заслужава да се споменат и т. нар. „**директен процес**“ (giudizio direttissimo) и „**незабавен процес**“ (giudizio immediato). И при двата типа производство делото може да не премине през досъдебната фаза и стадия на предаването на обвиняемия на съд. Общата цел е да се спестят определени стадии, когато случаят е безспорен, или има съгласие на двете страни наказателното преследване да приключи по-скоро¹⁰⁶.

Съществено измененият през 1999 г. НПК на Португалия въвежда четири вида съдебни процедури, от които три са съкратени. Такива процедури съществуват и в законодателството на Испания¹⁰⁷. Богато разнообразие от съкратени процедури предлагат законодателството и практиката на Великобритания, ФРГ, Гърция, САЩ, Северна Ирландия, Швеция, Австрия, Финландия, Унгария, Чехия и др.¹⁰⁸ **Подходът е общ** и се свежда до

¹⁰⁴ Така в Англия, САЩ, Португалия, Дания и др.

¹⁰⁵ **Dr. Smith A. T. H.**, Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993: England and Wales, с. 99.

¹⁰⁶ **Prof. Corso P.**, Criminal Justice Systems in the European Community, 1993: Italy, с. 253.

¹⁰⁷ Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999.

¹⁰⁸ Criminal Justice Systems in the European Community, 1993, с. 77, 158, 181; **Feeney F., Herman L.**, Summery Proceedings in Penal Matters in the United States, 1994; Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1990, с. 193; **Tak J. P.**, The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe, 1986, с. 47 и сл.

разглеждането на дела за леки престъпления — едноличен съдия, съкратени срокове, спестяване на първата процесуална фаза и предаването на съд и т. н. **Целта е една** — разтоварване на наказателнопроцесуалната система, ускоряване на процесуалното развитие, повишаване на качеството и ефективността на наказателното преследване.

5. Друга разновидност на диференцираните процедури са **бързите производства**, които се откриват във всяко законодателство. Националният регламент при тях е също изключително разнообразен. Наказателнопроцесуалните системи на някои държави съдържат дори по **няколко вида бързи производства**. В Португалия например заедно с обикновеното бързо производство законът предвижда и „изключително бързо“, при което наказанието може да има само имуществен характер ¹⁰⁹.

6. Основен принцип за диференцираните процедури е, че те предлагат **благоприятни условия за извършителя на престъплението**. Отклоненията от обикновения ход на процеса са безспорно желани от органите на наказателното преследване. **Необходимо е обаче те да са привлекателни и за извършителя на престъплението**, за да се прилагат колкото е възможно по-често.

Специално внимание с оглед на правната реформа в България заслужават **различните облекчения**, които предвиждат отделните законодателства — замяна на предвиденото в закона наказание с по-леко, редуциране размера на наказанието, лишаване от свобода, освобождаване от налагането на допълнително наказание, невписване на осъждането в свидетелството за съдимост, разглеждане на делото при закрити врати, невъзможност обвинението да се измени в по-тежко, освобождаване на осъдения от заплащане на разносните по делото и пр. ¹¹⁰

7. Диференцираните процедури доказват своята полезност и приложимост на практика. Освен че разтоварват системата, те позволяват да се подходи конкретно във всеки отделен случай, да се зачете волята както на обвиняемия, така и на пострадалия от престъплението. Затова **създаването на нови диференцирани процедури и разширяването на приложното поле на съществуващите е обща тенденция**.

Достатъчно е да се посочи, че диференцираните процедури **поемат значителна част от наказателните дела**. В Швеция например около 80 % от делата приключват, без да се провежда съдебно производство ¹¹¹. Във Великобритания този брой е около 90 % ¹¹². В Дания само опростената процедура пред едноличен съдия се прилага в около 40 % от случаите, като законодателството предвижда и множество други диференцирани процедури ¹¹³. Италия урежда различни такива процедури в самостоятелна глава на НПК с на-

¹⁰⁹ Подробно виж: **Prof. Dias J.**, *Criminal Procedure Systems in the European Community: Portugal*, 1993, с. 332.

¹¹⁰ За облекченията в различните системи виж по-подробно от: *Criminal Procedure Systems in the European Community*, 1993.

¹¹¹ **Svensson B.**, *Criminal Justice Systems in Europe: Sweden*, 1995, с. 35.

¹¹² **Dr. Smith A. T. H.**, *Criminal Justice Systems in the European Community*, 1993: England and Wales, с. 97.

¹¹³ **Prof. Greve V.**, *Criminal Justice Systems in the European Community*, 1993: Denmark, с. 56.

деждата да поемат около 80 % от делата. Приложението на диференцираните процедури в САЩ е обичайна практика, а традиционният съдебен процес е изключение¹¹⁴.

8. Диференцираните процедури не са чужди на българския законодател и право-приложител. Извън тези по действащия кодекс, следосвобожденското ни законодателство сериозно залага на някои бързи или особени производства.

Разпоредбите на ЗНС от 1897 г. уреждат производство за издаване на наказателна заповед по подобие на института в действащия сега закон във ФРГ. Бърза е процедурата при флагрантните престъпления и грабежите. За леките престъпления, подсъдни на единичен съдия от околийския съд, ЗНС не предвижда предварително производство — доказателствата се събират за първи път пред съда, който се произнася по същество. Подобно решение се открива сега в Португалия и Швеция¹¹⁵. ЗНС регламентира и възможност за съкращаване на съдебната процедура. Ако направеното от подсъдимия самопризнание е доброволно и не предизвиква съмнение, съдебното следствие може да се съкрати и да се премине към пренията на страните.

9. В бившите социалистически страни законодателят също проявява подчертан стремеж към разтоварване на наказателнопроцесуалната система. Законодателно решение от 1993 г. в Русия дава възможност за определена категория престъпления да не се провежда предварително производство, а делото директно да се изпраща на съдия. Съществено измененият и допълнен от 1995 г. НПК на Словения въвежда също директен съдебен процес, съкратени процедури, медитация и др. Последователни допълнения в НПК на Чехия от 1994 г. и 1995 г. въвеждат медитация, прекратяване на процеса под условие и наказателна заповед. Сходен подход следва Полша от 1995 година. Диференцирани процедури предвижда и НПК на Югославия¹¹⁶.

Българското законодателство не бива да остане изолирано в този всеобщ стремеж за търсене на диференциран подход към наказателното преследване на различните престъпления. Трябва да се сподели разбирането на световната правна общност, че борбата с престъпността се води не само по линията на традиционното наказателно производство. Ефективното ѝ осъществяване зависи **и от използването на различни алтернативни форми за реализиране на наказателноправната претенция на държавата**. Те ускоряват наказателното преследване, зачитат интересите на извършителя и на пострадалия от престъплението и спецификата на всеки конкретен случай, като спестяват ненужни усилия и време на компетентните органи, неоправдано изразходване на средства. Въвеждането на диференцирани процедури трябва да бъде **съществена част от реформата на наказателнопроцесуалната система**. Това е належаща необходимост за решаване на сериозните проблеми, поставяни от наказателнопроцесуалната практика у нас. Подходът на законодателя същевременно следва да бъде особено предпазлив, постепенно да се въвеждат отделни производства. Регламентът трябва да бъде прецизен,

¹¹⁴ Feeney F., Herman L., ц. с., с. 781.

¹¹⁵ Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993: Sweden, Portugal.

¹¹⁶ Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999, с. 111, 354, 363—364 и сл.

за да се прилагат новите институти според действителната им същност и предназначение. Доказали на практика своята полезност и резултатност, те ще допринесат за преодоляване на крайния консерватизъм и отрицанието в правното мислене.

IX

Реформата в областта на наказателния процес следва да **преосмисли и степента на приложение на процесуалната форма в организацията и функционирането на наказателното преследване.**

Основното предназначение на процесуалната форма е да осигури **законосъобразното протичане на наказателния процес, достоверността на събрания доказателствен материал и правата на гражданите срещу произволни посегателства.** Извън тези основни направления процесуалната форма прераства във формализъм, който излишно забавя нормалното развитие на производството, води до загуба на доказателства, разхищаване на време, сили, средства, ненавременна защита на правата на гражданите.

Поради това приоритет в реформата на наказателнопроцесуалното законодателство следва да бъде **ограничаването на формализма,** и то предимно в досъдебната фаза. **Процесуалната форма следва да се запази само в случаите, при които тя е действителна гаранция за законосъобразен процес и защита на правата на гражданите.**

X

Международното право трябва да стои в основата на концепцията за реформиране на наказателното преследване. Международните актове са изградени на утвърдени се идеи, принципи и стандарти. Те предопределят изграждането на ефективна, оперативна, функционираща наказателнопроцесуална система.

България следва да отговори на международноправните си задължения. Въпрос на престиж и на международно признание е вътрешното право да не противоречи на нормите на международното право, особено на договорите, ратифицирани от Парламента. Освен това и напълно прагматични финансови съображения следва допълнително да мотивират законодателя да изгради наказателнопроцесуалното законодателство в съответствие с ЕКПЧ и практиката на Европейския Съд по нейното приложение.

Провеждането на утвърдените международни принципи и норми във вътрешното ни законодателство **ни приобщава към световната и европейската демократична правна общност. Европа все повече търси унифициране на основните принципи на наказателното правосъдие.**

Прегледът на законодателството на различните държави-членки на Съвета на Европа и на Европейския съюз сочи на постоянна тенденция на промяна на националното законодателство в една обща посока — провеждане на предписанията на ЕКПЧ и на другите европейски конвенции. Така постепенно се изгражда общоевропейско законодателство, макар и да се запазва националният облик на всяка правна система.

Бившите социалистически страни също предприемат последователни стъпки по посока към европейското законодателство, като всяка следваща промяна във вътрешното

им законодателство ги доближава към установените общи принципи на европейския законодател. Пример в това отношение са новият НПК на Албания (1995 г.), основно промененият НПК на Република Хърватска (1997 г.), новите НПК на Полша и Казахстан (1998 г.), новият НПК на Унгария от 1998 г., който влиза в сила от 1 януари 2000 г., постоянните промени от 1989 г. насам в НПК на Литва, Латвия и Чехия, изготвеният проект за нов НПК на Русия. Една от главните цели на законодателя в тези държави е привеждането на нормите на вътрешното право с международните стандарти и изисквания ¹¹⁷.

Сближаването на идеите и принципите на наказателното правосъдие, изграждането на единна правова общност не се ограничават до европейския континент. Този процес надхвърля рамките на Европа и се провежда едновременно със страните от Северна Америка. За това свидетелстват периодичните изследвания на ООН ¹¹⁸. **Европа и Северна Америка вече постигат значително сближаване на фундаменталните принципи на наказателния процес.**

Въздействието на международното право върху всяка страна е различно. Общите идеи и принципи се провеждат по уникален начин в националното законодателство. Никоя държава не пренебрегва специфичните си традиции, правосъзнание и национална самобитност, стига **да се спазват духът и принципите на международните актове.** Така например една от задължителните посоки на реформиране на италианската наказателнопроцесуална система според заданието на италианския парламент до правителството са **международните договори — главно ЕКПЧ и Международният пакт за граждански и политически права.** Създадената през 1993 г. Комисия по наказателно правосъдие във Франция предлага изготвянето на нов НПК при **пълно съобразяване с предписанията на международните договори** ¹¹⁹. През 1993 г. Великобритания създава Кралска комисия за подготовка на реформата в областта на наказателното правосъдие. Тя изготвя проекта си на **сравнителноправна основа, като анализира законодателството и практиката на основните европейски правни системи и различните конвенции и препоръки на Съвета на Европа.** Във ФРГ и в Италия са изградени институти с постоянната задача да следят световните тенденции в развитието на наказателната политика, националното и международното законодателство и практика ¹²⁰.

Българският законодател трябва да следва общата насока на развитие на правото в съвременното общество. Една ефективна система за наказателно преследване приобщава България към синхронизираната, действена европейска и световна система, годна да се противопостави на нарастващата престъпност ¹²¹.

¹¹⁷ Виж по-подробно: Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990—1994, 1999.

¹¹⁸ Crime and Criminal Justice in Europe and North America, 1986—1990, 1995, с. 15; Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America — 1990—1994, 1998, с. 17—19.

¹¹⁹ По-подробно виж: **Prof. Pradel J.**, Criminal Procedure Systems in the European Community, 1993: France, с. 107, 224.

¹²⁰ Институтът по чуждо и международно наказателно право „Макс Планк“ във Фрайбург и Международният институт за висши изследвания по наказателни науки в Сиракуза.

¹²¹ За последните изменения в НПК виж Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 70 от 1999 г.

Научен сътрудник I ст. д-р Цветанка Лозанова

МЕЖДУНАРОДЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА — ПРАВНА СЪЩНОСТ, ВИДОВЕ И ТЕНДЕНЦИИ НА РАЗВИТИЕ

В годините след Втората световна война един въпрос, който поначало се отнася към изключителната вътрешна компетентност на държавите и е непознат на традиционното международно право — този за правата на индивида, на човека като такъв — придоби ново измерение в международните отношения и за първи път стана предмет на международноправно регулиране¹.

В обсега на защитата, предоставяна от съвременното международно право, попадат не всички права на човека, а онези, които са основни. По своята дълбока същност основните права на човека са продукт на развитието на цивилизацията и на стремежа ѝ да определи необходимия минимум от условия, гарантиращи собственото ѝ съхранение. Основните права на човека са минимални стандарти, възплъщаващи такива демократични ценности, които осигуряват както съществуването на отделния индивид, защитавайки го от произвола на държавата, така и съществуването на човечеството. Като допускат международноправна защита на основните права на човека, всъщност държавите преднамерено и доброволно се отказват от известни свои суверенни права в името на запазването на световния мир и сигурност².

С тази коренна промяна може да се обясни твърдението на френския професор Мишел Вирали, че концепцията за правата на човека днес е задминала класическите права на човека³.

Следователно причините за големия завой от традиционното международно право към разбирането, че основните права на човека са предмет на международното право и в случай на нарушаване могат да бъдат защитени и с международни средства, се коренят в развитието на международния морал и целесъобразност.

¹ За еволюцията на международните договори за правата на човека виж по-подробно **Лозанова, Цв.** Международните договори за защита на правата на човека — еволюция и съвременна оценка на правната им същност, Юридически сборник на БСУ, т. IX, 1998, с. 47—56.

² Вж. **Лозанова, Цв.** Имплементация на международноправните норми в областта на правата на човека в България: правното положение на договорите за правата на човека в българското вътрешно право, Юридически сборник на БСУ, т. IV, 1995, с. 47—51.

³ Цит. по **Елмонс, С.** Защита на основните права в Европа, в: Теоретични проблеми на защитата на основните права в европейските държави, С., 1998, на бълг. и фр. език, с. 97—98.

Анализът на международноправните норми, които се отнасят до правата на човека⁴ показва, че същността и съдържанието на международната защита на тези права се заключават в: 1) прокламиране и определяне на съдържанието на правата на човека и основните свободи; установяване на пределите на тяхното упражняване и ограничаване и формулиране на задълженията на държавите във връзка с тези права⁵ и 2) създаване на механизми — органи и процедури — за международна защита на така признатите от международното право права и свободи на човека.

Предмет на настоящата статия е международният механизъм за защита на правата на човека. Поради ограничението, което се налага от обема на статията, изследването ще бъде фокусирано главно върху въпросите относно правната същност на механизма, видовете механизми и съотношението между тях и очертаващите се тенденции на развитие на тези механизми.

1. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

1.1. Предназначение

Понятието „международен механизъм за защита на правата на човека“ е родово и с него се обозначават всички средства — органи и процедури — които се създават на основата на международноправен акт — договор или акт на орган на международна организация или конференция — за защита на признатите от международното право права и свободи на човека.

Основно задължение на държавите като страни по договорите за правата на човека е да уважават и да гарантират на всяко лице, намиращо се на тяхна територия и под тяхна юрисдикция, определените в договорите права и свободи⁶. Изпълнението на това задължение се осигурява чрез предприемане от съответните държави на допълнителни правни и организационно-оперативни мерки на *национално и международно ниво*.

Необходимо е да се подчертае, че от гл. т. на международното право основно и определящо за успешното изпълнение на международното задължение е осъществяването и гарантирането на признатите права на човека на *национално* ниво. Възмож-

⁴ Вж. текстовете на международноправните актове в областта на правата на човека в: The United Nations and Human Rights 1945—1995, N. Y., 1995; Human Rights in International Law, Strasbourg, 1992; International Committee of Red Cross (ed.), Conventions of August 12 1949 & Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Geneva, 1977; The Council of Europe and Minorities, Strasbourg, 1994; Права на човека, Сборник от международни документи, С., 1992; **Петранов, Б.** (ред.), Правата на човека. Основни регионални международни инструменти, С., 1991; сп. „Права на човека“, 1997, кн. 2, с. 86—107.

⁵ Вж. **Лозанова, Цв.** Цит. съч., бел. 1, с. 9—14.

⁶ Вж. **Hannam, H., Fischer, D.** (eds.), Ratifications of the International Covenants on Human Rights, 1993, pp. 54—61; **Sohn, L.** The International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States, A. U. L. Rev., 32, 1 (1982), p. 42.

ността за защита на правата на човека чрез международни механизми по-скоро цели максимално използване на вътрешнодържавните механизми за защита, тяхното усъвършенстване и повишаване на ефективността им, отколкото коригиране на недостатъците им. В този смисъл създаването на международен механизъм за защита на правата на човека има **превантивно** предназначение по отношение на националните механизми.

Съгласно принципа *pacta sunt servanda* държавите трябва да осигурят, че вътрешното им право няма да препятства точното спазване и прилагане на договорните разпоредби. Това международно задължение включва позитивното задължение да се приеме необходимото вътрешно законодателство и негативното задължение да не се допуска позоваване на която и да било разпоредба на вътрешното право като оправдание за неизпълнението на договорно задължение ⁷.

В съответствие с посочения принцип държавата е отговорна за осъществяването на международните задължения по договорите за правата на човека на национално ниво, като поначало, доколкото не е обвързана със специално посочени в договорите способи, разполага със свободата да избере най-удобните за нея правни и организационни средства за това ⁸.

Като се има предвид разнообразието на националните правни системи, вероятно не съществува единствено подходящо средство, което да осигури универсален резултат във всички страни. Проблемът за избора на най-ефективно средство става дори по-сложен като се отчете фактът, че националните системи прибегват до повече средства за въвеждане на международноправните норми във вътрешния правен ред. Държавите използват различни комбинации от средства — инкорпориране, трансформиране, реципиране, отпращане и пр.

Възприетият в българската Конституция от 1991 г. подход на пряко въвеждане на самоизпълняващите се международни договорни норми в областта на правата на човека в българския правен ред дава възможност на индивида да търси защита на признатите с договорите права и свободи от вътрешните правоприлагащи органи, в т. ч. и от съдилищата. Освен това този подход парира до голяма степен негативните последици от неизпълнението на параграф 3, т. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията, в съответствие с които в едногодишен срок от влизането на Конституцията в сила Народното събрание трябваше да отмени разпоредбите на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие на Конституцията, а в тригодишен срок — да приеме изрично посочените в Конституцията закони. От една страна, прякото прилагане на международните норми в областта на правата на човека във вътрешния правен ред препятства прилагането на старите закони и подзаконовни нормативни актове, които не съответстват на тези норми, а от друга

⁷ Вж. **Лозанова, Цв.** Цит. съч., бел. 2, с. 56—64.

⁸ **Schachter, O.** The Obligation to Implement the Covenant in Domestic Law, in: **Henkin, L.** (ed.) The International Bill of Human Rights: The Covenant on Civil and Political Rights, 1981, p. 311.

страна, то запълва до известна степен празнините в правото до приемане на необходимото законодателство⁹.

В законодателствата и практиката на държавите са възприети изцяло или частично с различни модалитети две основни форми за защита на правата на човека: а) съдебна, с четири разновидности — гражданскоправна, наказателноправна, административноправна и конституционноправна и б) извънсъдебна — административноправна, арбитраж, посредничество, омбудсман и др.¹⁰

Познаването и изчерпателното използване на тези форми е задължителна предпоставка за прилагането на международните механизми за защита на правата на човека. Изискването за изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита, формулирано като едно от условията за допустимост на жалбите, както с междудържавен, така и с частен характер, за нарушени права и свободи на човека се е прилагало и се прилага от всички международни съдебни, квазисъдебни и политически органи с компетенции в областта на защитата на правата на човека съответно напр. от Европейският съд по правата на човека, Междоамериканският съд по правата на човека, Международният съд на ООН¹¹, Европейската комисия по правата на човека¹², Междоамериканската комисия по правата на човека, Африканската комисия за правата на човека и народите, Комитетът по правата на човека, Комитетът за премахване на расовата дискриминация, Комитетът срещу изтезанията, Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата, Комисията по правата на човека, Комитетът на министрите на Съвета на Европа¹³ и др. То е установено в чл. 35 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950), чл. 46, т. 1, б. „а“ от Американската конвенция за правата на човека (1969), чл. 50 от Африканската харта за правата на човека и народите (1981), чл. 41, т. 1, б. „с“ от Международния пакт за политически и граждански права (1966), чл. 5, т. 2, б. „b“ от Факултативния протокол

⁹ Вж. по-подробно **Кулишев, Л.** Прилагането на Европейската конвенция за правата на човека в българския правен ред, сп. „Закон“, бр. 2, с. 324; **Константинов, Е.** Съотношението между международното и националното право в българската Конституция, в: **Константинов, Е.** (ред.), Конституцията от 1991 г. и участието на България в международните договори, С., 1994, с. 19—32; **Лозанова, Цв.** Цит. съч., бел. 2, с. 64—73; **Лозанова, Цв.** Конвенцията от 1951 г. и Протоколът от 1967 г. за бежанците — статут в българския правен ред и съотношение с бъдещия закон за бежанците, в: **Янков, Ал.** (ред.), Бежанско право в България, С., 1998, на българ. и англ. език, с. 59—81.

¹⁰ Вж. **Неновски, Н.** Конституционното право на защита, С., 1998, с. 40—44.

¹¹ Вж. чл. 9 от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид (1948) и чл. 22 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (1966).

¹² Само в едногодишен срок от влизането в сила на Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи Европейската комисия по правата на човека ще продължи да бъде част от механизма за защита по конвенцията.

¹³ Единадесетият протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи отнема правомощията на Комитета на министрите във връзка с разглеждането и решаването на дела по конвенцията.

към този пакт (1966), чл. 11, т. 3 и чл. 14, т. 7 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (1966), чл. 21, т. 1, б. „с“ от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (1984), Процедурните правила на Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата във връзка с Процедура „1503“ (1971)¹⁴ и др.

Прегледът на съответните международноправни актове за правата на човека показва, че изискването за изчерпване на вътрешноправните средства има характер на международноправна норма с принципно значение в областта на международната защита на правата на човека. Тази норма е установена преди всичко в интерес на държавите. Счита се, че държавите трябва да разполагат с всички възможности за поправяне на евентуално нарушение на международните им задължения в рамките на техните правни системи. Само ако компетентните държавни органи не възстановят нарушеното право или не предоставят справедливо удовлетворение за нарушението му, държавите ще бъдат отговорни за своите действия или бездействия пред международните контролни органи. Целта на разглежданата международноправна норма е да предпази международния механизъм за защита на правата на човека от натоварването му с проблеми, които успешно могат да бъдат решени на национално ниво, т. е. да подчертае приоритетното значение на вътрешнодържавния механизъм за защита.

Тълкуването на израза „изчерпване на всички вътрешноправни средства“, което дават различните международни контролни органи показва, че към тези вътрешноправни средства — както съдебни, така и несъдебни — не се отнасят извънредните способности за защита на правата на човека — напр. прегледът по реда на надзора, помилването от изпълнителната власт и пр. Освен това правните средства, които не са ефикасни или са неразумно продължителни¹⁵, не трябва да бъдат изчерпвани. Така например Европейската комисия по правата на човека често е констатирала, че обжалването на заповеди за експулсиране или депортиране, което не спира изпълнението им, не може да бъде считано за ефикасно средство, най-малкото във връзка с искания по чл. 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи¹⁶. Вътрешноправното средство трябва да бъде достатъчно, т. е. да може да поправи нарушението, срещу което е насочена жалбата. Ако жалбоподателят не използва вътрешноправно средство,

¹⁴ Вж. Резолюция 1 (XXIV) от 13.VIII.1971 г., пар. 4(b) на Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата относно създаването на специална процедура за прилагане на Резолюция 1503 на Икономическия и социален съвет на ООН от 1970 г.

¹⁵ Вж. напр. чл. 46, т. 2, б. „с“ от Американската конвенция за правата на човека, чл. 50 от Африканската харта за правата на човека и народите, чл. 41, т. 1, б. „с“ от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 5, т. 2, б. „b“ от Факултативния протокол към него (1966), чл. 11, т. 3 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация и чл. 21, т. 1, б. „с“ от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

¹⁶ Член 3 се отнася до забраната за изтезания, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Вж. Arpl. NN 10400/83; 10564/83.

което многократно се е оказвало неефикасно, жалбата ще бъде допусната за разглеждане от международния контролен орган¹⁷. Отсъствието на вътрешноправно средство за защита срещу нарушението на дадено право, както и отказът за достъп до вътрешноправните средства или създаването на пречки за изчерпването им също представляват основания за търсене на международноправна защита.

Държавата-ответник е тази, която във фазата на разглеждането на жалбата трябва да направи възражението, че вътрешноправните ѝ средства за защита не са изчерпани и върху нея пада тежестта на доказването им. Според Европейския съд по правата на човека „нищо не може да попречи на държавите да се откажат от изискването за изчерпване на вътрешноправните средства, чиято главна цел е да запази техния национален правен ред“¹⁸.

В някои международни договори изискването за изчерпване на всички вътрешноправни средства е съпроводено с условието за спазването на определен срок за подаване на жалбите до международните контролни органи след постановяването на окончателното решение на съответната национална инстанция¹⁹. Изтичането на срока погасява правото на жалба пред международния орган. Целта на това правило е да ограничи разглеждането на даден спор в разумни граници и да „стабилизира“ в този смисъл решенията на националните органи по отношение на възможността за търсене на международна защита на нарушени права на човека.

Условието за изчерпване на вътрешноправните средства за защита представлява важно доказателство за **субсидиарния**²⁰ характер на международния механизъм за защита на правата на човека спрямо вътрешнодържавния. Осъществяването на международноправните норми в областта на правата на човека на национално ниво е основният, но не единствен начин на прилагане на тези норми. Наличието на голям брой случаи, при които гарантирането на международнопризнатите права и свободи на човека с индивидуалните усилия на държавите е сериозно затруднено или невъзможно, обуславя необходимостта от създаването на допълнителни механизми за защита на тези права и свободи.

Такива механизми са *международните*. Международните механизми за защита на правата на човека не заместват вътрешнодържавните. Те съществуват **самостоятелно**,

¹⁷ Вж. Sigurjonsson v. Ireland, Appl. - 16130/90, Eur. Comm. H. R. Decision of July 10, 1991, 12 Hum. Rts. L. J. 402 (1991).

¹⁸ Вж. DeWilde, Ooms and Versyp Cases, Judgment of June 18, 1971, 12 Publ. Eur. Court H. R. 12, (1971), p. 31.

¹⁹ Вж. Така например според чл. 26 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи този срок е шестмесечен от датата на окончателното решение на националната инстанция. Вж по-подробно за значението на срока в Gomien, D. Short guide to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 1991, pp. 136—138.

²⁰ Вж. **Petzold, H.** The Convention and Principle of Subsidiarity, in: **MacDonald, Matscher, F., Petzold, H.** (eds.), The European System for the Protection of Human Rights, 1993.

отделно от последните и значението им се състои в това да предоставят допълнителни гаранции за спазването на правата на човека. Чрез тези механизми не само се установява състоянието на вътрешнодържавния механизъм, респ. недостатъците на неговата уредба и функциониране, както и наличието на празноти в осигуряването на правата на човека на национално ниво, но и реално се защитават международнопризнати права на индивида, нарушени от органите на публичната власт на съответната държава (парламентът, изпълнителната власт, съдилищата и т. н.). Ето защо тези механизми могат да бъдат определени като **допълнителни и спомагателни** по отношение на вътрешнодържавните. В никакъв случай обаче международните механизми за защита на правата на човека, и в частност съдебните, не трябва да се разглеждат като второинстанционни, апелативни или касационни спрямо вътрешнодържавните. Както ще бъде показано по-нататък в това изследване, международните съдебни органи по правата на човека не могат да отменят, нито да изменят решенията на националните съдилища, както и да законодателстват вместо националните парламенти. Също така те не могат да пледират за каузата на жалбоподателя пряко пред националната инстанция, срещу която е насочена жалбата.

1.2. Създаване

За разлика от вътрешнодържавния механизъм международният механизъм за защита на правата на човека се създава не по волята на отделна държава, а чрез съгласуване на воите на заинтересуваните държави, т. е. на основата на международен договор или **акт на междуправителствена организация или конференция**²¹.

Би било теоретически невярно и практически погрешно да се преувеличава ролята на международния механизъм. Той действа в строго определени от суверенната воля на държавите предели. Само държавите, респ. учредените от тях международни организации, имат правото да определят вида, състава и компетенциите на международните контролни органи, процедурите за защита на нарушените права и свободи на човека, начина за вземане на решения и реда за тяхното изпълнение.

Международният механизъм за защита на правата на човека може да се установи в самия договор за правата на човека, както например това е направено в Международния пакт за граждански и политически права (1966), или да се създаде или доразвие чрез допълнителен протокол към договора — такъв пример представлява Факултативният протокол към Международния пакт за граждански и политически права (1966). Освен това често с допълнителни протоколи се изменя и дори съществено се реформира вече функциониращ на основата на договор за правата на човека механизъм. Пример в това отношение са Вторият, Третият, Петият, Осмият, Деветият, Десетият и Единадесетият протоколи към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950).

Договорът, с който се създава международен механизъм, може да има както универсален, така и регионален характер. Понастоящем отсъства такъв универсален международен механизъм, който да е приложим по отношение на всички държави в света.

²¹ За създаването на механизма за защита на правата на човека в рамките на СССЕ и ОССЕ виж подробно **Buergenthal, T.** The CSCE Rights System, Geo. Wash. J. Intern. & Econ. L., 1993, p. 333.

Колкото и парадоксално да е, въпреки че Всеобщата декларация за правата на човека беше приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г., първият договор, сключен след Втората световна война, с който се прави „първата крачка към съвместното осъществяване на някои от правата, провъзгласени от Всеобщата декларация“ и се установява специален механизъм за международна защита на тези права, има *регионален* характер. Това е Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950). Механизмът за международен контрол, определен в част II, III, IV и отчасти в част V от нея не само се оказва еталон за развитието на регионалните системи за защита на правата на човека, но постепенно се усъвършенства и днес той е авангарден в световен мащаб.

Този механизъм осигурява международна защита на прокламираните в конвенцията граждански и политически права и до 1 ноември 1998 г. той се състоеше от 1) три органа: Европейската комисия по правата на човека (квазисъдебен орган), Комитетът на министрите (политически орган) и Европейският съд по правата на човека (съдебен орган) и 2) две процедури — задължителна процедура за разглеждане и решаване на съобщения от държава-страна по конвенцията за нарушение на конвенцията, извършено от друга страна по нея, и факултативна процедура за разглеждане и решаване на индивидуални жалби за нарушение на конвенцията от държава-страна по нея. След влизането в сила на Единадесетия протокол към Европейската конвенция механизъмът беше реформиран накратко така: премахна се Европейската комисия по правата на човека, създаде се единен постоянен Европейски съд по правата на човека, а правомощията на Комитета на министрите се ограничиха до контрола върху изпълнението на решенията на съда и искането на съвещателни мнения по правни въпроси от съда, отнасящи се до тълкуването на конвенцията и протоколите към нея. С някои изменения двете процедури се запазиха като задължителни за всички страни по конвенцията. Решението на съда е окончателно и задължително за държавата, която е страна по съответното дело.

Пример за *универсален* договор за правата на човека, установяващ механизъм за международен контрол върху изпълнението му, е Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1984 г.²² Част втора от нея съдържа съответни разпоредби за международна защита на прокламираните в конвенцията стандарти срещу изтезанията, които в значителна степен са създадени по образец на разпоредбите на Международния пакт за граждански и политически права. Механизмът за международен контрол се състои от един квазисъдебен орган — Комитетът срещу изтезанията — и четири процедури за контрол: а) получаване и разглеждане на периодични доклади от

²² Вж. по-подробно за този универсален механизъм и за съотношението му с механизма съгласно Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание **Петранов, Б.** Европейска конвенция за предотвратяване на изтезанията, 1994, с. 5—34. За някои други универсални договорни механизми вж. също **Лозанова, Цв.** ООН и защитата на правата на човека и основните свободи в България, в: **Константинов, Е.** (ред.), Гражданското общество и правата на личността, С., 1997, с. 44—58.

страните за взетите от тях мерки за изпълнение на задълженията им по конвенцията; б) разрешаване на междудържавни спорове във връзка с прилагането на конвенцията, като при необходимост Комитетът създава помирителна комисия *ad hoc*, която посреднички за приятелското решаване на тези спорове; в) разглеждане на съобщения пряко или от името на лица под юрисдикцията на държава-страна, които твърдят, че са жертви на нарушения на разпоредбите на конвенцията и г) осъществяване на конфиденциални разследвания при наличието на обосновани данни за системно прилагане на изтезания.

Следва да се отбележи, че както междудържавната процедура, така и правомощията на Комитета да разглежда частни съобщения изискват специална декларация от съответната държава за признаване на компетентността на Комитета в това отношение ²³, т. е. тези процедури имат факултативен характер.

Най-общо казано, резултатът от разглеждането на даден доклад обикновено е формулирането на препоръки до съответната държава, а от разглеждането на съобщенията — евентуално становище, че е извършено нарушение на конвенцията и препоръка към държавата да предприеме определени компесаторни действия. След приключване на разследването Комитетът предава на съответната държава своето заключение заедно с всички бележки или предложения, които счита за целесъобразни с оглед създаденото положение.

Процедура „1503“ е един от примерите за създаване на механизъм за международен контрол за спазване на правата на човека чрез *акт на орган на международна организация*. Тя се основава на Резолюция 1503 (XLVIII) на Икономическия и социален съвет от 27 май 1970 г. и пълното ѝ наименование е „процедура за разглеждане на съобщения, отнасящи се до нарушения на правата на човека и основните свободи“. Следователно, за разлика от горните два примера, за функционирането на тази процедура е необходимо доброволното сътрудничество на държавите.

Характерно за Процедура „1503“ е, че тя не се занимава с конкретни единични случаи, а със ситуации, които засягат интересите на много хора в течение на продължителен период от време. Механизмът за защита в случая се състои от три органа: Петчленна работна група на Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата (квазисъдебен орган), самата Подкомисия (квазисъдебен орган) и Комисията по правата на човека (политически орган) и процедура на получаване и разглеждане на съобщения от лице, група лица или неправителствена организация за системни тежки нарушения както на граждански и политически права, така и на икономически, социални и културни права. Процедурата има поверителен характер. Недопустимо е участието на авторите на съобщенията в който и да е от етапите на тяхното разглеждане, нито информирането им за евентуални действия на ООН.

Целта на процедурата не е да се регистрира обвинение срещу една държава, нито да се осъди тази държава, а по-скоро да се упражни дискретен политически натиск върху

²³ България е направила такава декларация през 1993 г. Виж текста ѝ в „Държавен вестник“, бр. 30 от 1993 г.

съответното правителство за положителна промяна в практиката по спазването на правата на човека.

1.3. Предмет на защита и субекти, които са правоспособни да търсят защита

Международните механизми имат за предмет на защита не всички права на човека и основни свободи, а онези от тях, които изрично са определени в кореспондиращите им международноправни актове. Ето защо такива права и свободи, които се предвиждат в конституциите и националните законодателства на държавите, но не са установени в договорите за правата на човека или нямат характера на международноправни обичайни норми²⁴, не могат да получат защита чрез договорните или извъндоговорните механизми за международен контрол. Освен това международната защита се отнася само до онези нарушения на правата и свободите, които могат да бъдат приписани на органите на публичната власт, т. е. на държавата-страна по даден договор за правата на човека. Международното право не защитава пряко индивида от посегателства върху правата му от страна на частни лица или частни организации.

Трябва да се отбележи, че международното право за правата на човека се основава само отчасти на принципа на взаимността, т. е. на разбирането, че всяка страна ще действа по определен начин, защото същото ще прави и другата. Този принцип е прокаран в областта на хуманитарното право и правото на въоръжени конфликти²⁵. Международното право за правата на човека се основава *главно* на система от многостранни конвенции, които установяват по-скоро обективни норми за поведение на държавите, отколкото реципрочни права и задължения. Тези конвенции създават не само задължения за държавите по отношение на другите държави-страни по конвенциите (положение, което е принципно за международните договори), но и задължения спрямо лицата, които се намират под юрисдикцията им. Определено може да се каже, че някои от договорите за правата на човека като Европейската конвенция (1950), Американската конвенция (1969), Международният пакт за граждански и политически права (1966) и др. почиват изцяло на принципа на обективните норми и на правата на индивидите срещу злоупотребата с държавна власт.

Адресат на установените в договорите права и свободи е всяко лице, което се намира на територията и под юрисдикцията на страна по тези договори. Изразът „всяко лице“ подчертава универсалния характер на правата и свободите, т. е. факта, че договорите защитават не само правата на гражданите, но така също на чужденците, на лицата без гражданство и на недееспособните.

Индивидите не са страни по договорите за правата на човека и затова по принцип тези договори не пораждат права и задължения за тях — *pacta tertiis nec nocent nec*

²⁴ За значението на Всеобщата декларация за правата на човека като генератор на международно обичайно право в областта на правата на човека виж **Янков, Ал.** Всеобщата декларация за правата на човека и развитието на съвременното международно право, Юридически сборник на БСУ, т. IX, 1998, с. 13. Виж също **Джонсън, Гл., Симонидес, Ян.** Всеобща декларация за правата на човека, С., 1995, с. 66—67.

²⁵ Вж. **Buergenthal, T.** International Human Rights in a Nutshell, 1988, pp. 166—167.

prosunt²⁶. За да може да се твърди, че договорът създава права (а не облиги) за индивиди като трета страна по него, е необходимо да са налице предпоставките, посочени в чл. 36 от Виенската конвенция за правото на договорите (1969) и по-специално индивидът да разполага с възможността да предявява създадените в негова полза права директно пред международните съдебни институции. Засега индивидът има много ограничена такава възможност — по силата на Единадесетия протокол към Европейската конвенция (1950)²⁷. Твърде вероятно е обаче тази правна възможност дълго време да има регионално, т. е. европейско приложение.

Следователно на този етап от развитието на международното право индивидът не може пряко, т. е. в лично качество, да търси защита на нарушените си права от Международния съд на ООН, тъй като съдът разглежда само междудържавни спорове. Освен това индивидът не може непосредствено, без предварителна международна процедура да сезира Междоамериканския съд по правата на човека. Ето защо, както посочва Луис Хенкин, индивидите се оказват само облагодетелствани от международните договори за правата на човека субекти²⁸.

Индивидите могат обаче директно да търсят защита на признатите им с договорите права от специално учредените квазисъдебни и несъдебни международни контролни органи²⁹. Използването на тази правна възможност е свързано с изпълнението на определени съществени изисквания, които вече бяха отбелязани по-горе — а именно, с предварителното признаване на компетенциите на международните органи от съответните държави (в някои случаи) и с изчерпването на всички вътрешноправни средства за защита. Тези изисквания обаче в никакъв случай не опровергават постепенно оформящата се тенденция на превръщане на индивида от обект на международно съчувствие в субект на международни права³⁰.

Връзката между механизмите за международен контрол и международнопризнатите права и свободи се подчертава изрично в договорите. Така напр. чл. 19 от Европейската конвенция (1950) сочи, че „за да се осигури спазването на задълженията, поети от високодоговарящите се страни по силата на тази конвенция, се създават: 1) Европейска комисия по правата на човека... и 2) Европейски съд по правата на човека...“. Аналогич-

²⁶ Вж. чл. 34 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

²⁷ Вж. чл. 34 от Единадесетия протокол. За правото на индивидуална жалба в европейската и американската система за защита на правата на човека виж по-подробно **Dijk, P. van** Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 1990; **Buergenthal, T.** Protection Human Rights in the Americas: selected problems, 1990; **Mower, A.** Regional Human Rights: a Comparative Study of the West European and Inter-American System, 1991.

²⁸ Вж. **Henkin, L.** A Post-Cold War Human Rights Agenda, The Yale Journal of International Law, Vol. 19, N 1, 1994, p. 249.

²⁹ Например Комитетът по правата на човека, Комитетът за премахване на всички форми на расова дискриминация, Комитетът срещу изтезанията, Междоамериканската комисия по правата на човека и др.

³⁰ Вж. **Lauterpacht, H.** International Law and Human Rights, 1950, p. 4.

ни са разпоредбите на чл. 33 от Американската конвенция (1969), чл. 30 от Африканската харта (1981), чл. 43, т. 1 от Конвенцията за правата на детето (1989) и др.

Едно от основанията за недопустимостта на индивидуалните жалби за разглеждане от международните органи е несъвместимостта им с разпоредбите на съответните договори за правата на човека. Практиката на Европейската комисия по правата на човека показва например, че жалбата се счита за несъвместима с разпоредбите на конвенцията, когато тя се подава срещу държава, която не признава правото на частни жалби или когато се засягат права, които конвенцията не гарантира³¹. Това основание за недопустимост има юрисдикционен характер и е свързано с компетентността на комисията по отношение на страните и по отношение на предмета на жалбата. Член 47, т. 1, б. „б“ от Американската конвенция (1969) е формулиран още по-ясно в сравнение с Европейската конвенция в това отношение. Според него жалбата или съобщението е недопустимо, ако не съдържа факти, които сочат, че са нарушени права, гарантирани от конвенцията. Африканската харта (1981) също с разпоредбите на чл. 47 и чл. 56, т. 2 изисква съобщенията да се отнасят до разпоредбите на хартата и да са съвместими с нея.

Отговорът на въпроса кой или кои са правоспособните субекти на правото на международна защита не е еднозначен и той зависи от конкретния международен акт, на който се основава механизмът за защита, респ. от вида на органа и процедурата.

Поначало договорът, установяващ процедура на *периодично докладване* от страните за взетите от тях мерки за осъществяване на признатите в него права и за постигнатия напредък при ползването на тези права, не закрепва изрично правото на други отговорни източници, различни от правителството, да предоставят на международните контролни органи допълнителна информация.

Едно от малките изключения в този смисъл е разпоредбата на чл. 40, т. 3 от Международния пакт за граждански и политически права (1966), който упълномощава Генералния секретар на ООН след консултации с Комитета по правата на човека да предава на съответните специализирани организации копия от онези части на докладите, които попадат в тяхната сфера на дейност. Специализираните организации нямат правото да коментират докладите на държавите освен в случаите, когато Комитетът изрично ги помоли за това. МОТ, ЮНЕСКО, ФАО и СЗО обаче се поканват да изпратят представители, които да присъстват на откритите заседания на Комитета. Реален недостатък на системата е, че неправителствените организации с консултативен статут към Икономическия и социален съвет също нямат право да предоставят информация на Комитета. Въпреки това Пактът не пречи на неправителствените организации да дават информация на членовете на Комитета в лично качество. Така например влиянието на сведенията, получени от Международната амнистия и други неправителствени организации, често проличава в поставените на държавите въпроси.

³¹ Вж. *X. v. Sweden*, Appl. N 209/5/63, 17 Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 1966, p. 12. Виж също *Confederation Francaise Democratique du Travail v. European Communities*, Appl. N 8/030/77, 13 Decisions and Reports, 1978, p. 231.

Следователно кръгът на субектите, които имат правото да търсят защита чрез тази процедура, е ограничен до страните по съответния договор. Тяхното право се осъществява под формата на въпроси, изказвания и препоръки към правителството на държавата, чийто доклад се разглежда в органа за международен контрол.

Субект на правото на защита в процедурата по разглеждане на *междудържавни жалби* е страната по договора, която подава жалбата. Чрез жалбоподателя косвено могат да бъдат защитени правата на индивидите, намиращи се на територията и под юрисдикцията на държавата-страна, срещу която е насочена жалбата. Държавата обаче не е длъжна да мотивира своята жалба със специален интерес, с връзка с жертвите на нарушението или с предмета на нарушението³².

С Резолюция 1235 (XLII) от 6 юни 1967 г. Икономическият и социален съвет на ООН създаде специална процедура за международна защита на правата на човека, известна като Процедура „1235“. Тази процедура е публична и може да бъде започната със съобщение от държава-член на ООН или група държави, което съдържа информация за груби нарушения на правата на човека и основните свободи, вкл. политика на расова дискриминация и апартейд във всички държави. Резолюцията упълномощава Комисията по правата на човека и Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата да разглеждат такива съобщения. Ако прегледът разкрие случаи на системни нарушения на правата на човека, Комисията трябва да направи цялостно разследване и да предаде заключенията си на Икономическия и социален съвет. Следователно правоспособни да започнат тази международна процедура са само държавите-членки на ООН, докато обект на разследване може да бъде всяка държава, дори такава, която не е член на ООН.

В процедурите за разглеждане на *индивидуални жалби* субектите на правото на защита са различни в зависимост от конкретния международноправен акт и от фазата на процедурата.

Според чл. 34 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция (1950) право да подава индивидуална жалба пред Европейския съд по правата на човека има: а) всяко лице, б) неправителствена организация или в) група лица. Общото за тези три субекта е, че те трябва да бъдат жертви на нарушението от страна по конвенцията³³. Право да подават индивидуални жалби имат както физически, така и юридически лица³⁴.

Американската конвенция (1969) предоставя правото на индивидуална жалба пред Междумериканската комисия по правата на човека на същите субекти, на които Европейската конвенция (1950) дава това право, но не поставя изискването субектите непременно да са жертва на нарушението (чл. 44). Според чл. 61, т. 1 от Американската

³² Вж. Ireland v. United Kingdom, Judgment of January 18, 1978, 25 Publ. Eur. Court H. R. 1, 1978, p. 91.

³³ Вж. Klass and Others, Judgment of September 6, 1978, 28 Publ. Eur. Court H. R., 5, 1979, pp. 517—518.

³⁴ Вж. The Sunday Times Case, Judgment of April 1979, 30 Publ. Eur. Court H. R., 1979, p. 5; Agrotexim Hellos, S. A. v. Greece, Appl. N 14807/89, Eur. Comm. H. R., Decision of February, 1992, 13 Hum. Rts. L. J. 1992, p. 318.

конвенция делото може да бъде предадено в Междоамериканския съд по правата на човека само от държава-страна по конвенцията и от Комисията. Когато предава делото в Съда, Комисията действа като орган на междоамериканската система, т. е. като защитник на правния ред, установен от конвенцията, а не като защитник на индивида.

Членове 55—59 включително от Африканската харта (1981) уреждат процедурата по разглеждане на съобщения от субекти, които не са държави-страни по нея. Хартата не определя изрично тези субекти. В доктрината и практиката са се оформили две становища по въпроса. Според първото становище чл. 55 от хартата се отнася само до физическите лица, неправителствените и други организации, докато второто включва в кръга на субектите и държавите, които не са страни по хартата. Африканската комисия за правата на човека и народите е възприела по-широкото виждане в своите правила за получаване и разглеждане на съобщенията от 1988 г.³⁵ Трябва да се подчертае, че съгласно чл. 58, т. 1 от хартата тази процедура не е предназначена за международна защита в случаите на индивидуални нарушения на правата на човека и народите, а се прилага в случаите на „сериозни или масови нарушения на правата на човека и народите“.

Факултативният протокол към Международния пакт за граждански и политически права (1966) установява международна процедура за разглеждане на индивидуални молби от Комитета по правата на човека във връзка с нарушени права, предвидени в пакта. Право да подават такива молби имат лицата, които се намират под юрисдикцията на държава-страна по пакта и по протокола, и които твърдят, че са жертва на такова нарушение от страна на тази държава. Практиката допуска молбата да бъде подписана не само от предполагаемата жертва, но и от лице, което има явна връзка с жертвата и е упълномощено да действа от нейно име³⁶.

Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация (чл. 14, т. 1) и Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (чл. 22, т. 1) също създават международни процедури за разглеждане на индивидуални съобщения. Докато подател на такова съобщение според първата конвенция може да бъде както отделно лице, така и група лица, втората конвенция предоставя това право само на отделния индивид. И при двете процедури лицата, които подават съобщенията, трябва да бъдат жертви на нарушения на разпоредбите на конвенциите от държави-страни по тези конвенции, признали компетентността на съответния контролен орган да разглежда такива съобщения.

Съобщения по Процедура „1503“ могат да подават три субекта: а) лице, б) група лица и в) неправителствена организация. Не е необходимо тези субекти непременно да бъдат жертви на нарушения на правата на човека. Достатъчно е те да разполагат с пряка

³⁵ Вж. Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 13 February 1988, Art. 101—118 in: Human Right Law Journal, 1988, p. 333. Вж. по-подробно **Buergenthal, T.** International Human Rights in a Nutshell, 1988, pp. 187—188.

³⁶ Вж. Права на човека, Брошури 1—16, С., 1993, с. 166.

или косвена информация за предполагаеми нарушения. Съобщенията обаче, които се основават на данни от средствата за масово осведомяване, се считат за неприемливи.

1.4. Органи и процедури

Механизмите за международна защита на правата на човека се състоят от един или няколко от следните видове **органи**:

А. *Несъдебни (политически)* — Това са главни или помощни органи на универсални или регионални междуправителствени организации, които се учредяват на основата на уставите на организациите или резолюции на техни органи и се състоят от определен брой представители на държавите-членки. Лицата, които участват в работата на тези органи, изразяват позициите на съответните държави. Така например Икономическият и социалният съвет на ООН, на който Международният пакт за граждански и политически права възлага контрола по изпълнението му, се състои от 54 члена. Комисията на ООН по правата на човека, състояща се от 53 члена, участва като контролен орган в две международни процедури, цитирани по-горе — в Процедура „1235“ и Процедура „1503“. Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд (1973) също поверява контрола върху изпълнението ѝ на политически орган — т. нар. Група на трите, съставена от трима члена на Комисията по правата на човека, които същевременно са представители на държавите-страни по конвенцията. Комитетът на министрите на Съвета на Европа запазва и след реформата на европейската система за защита на правата на човека някои от контролните си функции в тази система³⁷.

Б. *Квасисъдебни (квазиюрисдикционни)* — За разлика от несъдебните, в състава на тези органи се включват лица, които участват в работата им в лично качество, като експерти, а не като представители на държавите, чиито граждани са, или като представители на международни организации. Тези органи в повечето случаи се учредяват на основата на договор за правата на човека. По-рядко конституирането им се извършва от орган на международна организация — напр. през 1947 г. Комисията по правата на човека учреди Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата, а през 1985 г. Икономическият и социален съвет създаде като свой помощен орган Комитета за икономически, социални и културни права³⁸.

Практиката показва, че квазисъдебните органи, учредени на основата на регионален договор, се наричат комисии, докато тези, които се създават с универсални договори — комитети.

Броят на членовете на комисиите и продължителността на мандата им са различни. Европейската комисия по правата на човека се състои от толкова члена, колкото са държавите-страни по Европейската конвенция, като мандатът им е шестгодишен. Между-

³⁷ Вж. Членове 46 и 47 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, отнасящи се до правомощията на Комитета на министрите да следи за изпълнението на съдебните решения и да иска съвещателни мнения от Съда по правни въпроси, отнасящи се до тълкуването на конвенцията и протоколите към нея.

³⁸ Вж. по-подробно за този орган **Робъртсън, А., Мерилс, Дж.** Правата на човека в света днес, С., 1994, с. 256—260; **Лозанова, Цв.** Цит. съч, бел. 22, с. 52—53.

американската комисия по правата на човека има седем члена, които се избират за срок от четири години. Съставът на Африканската комисия за правата на човека и народите включва единадесет члена с мандат от шест години.

Най-многоброен сред комитетите е Комитетът за премахване на дискриминацията по отношение на жените — 23 члена, следван от Комитета по правата на човека и Комитета за премахване на расовата дискриминация — с по 18 члена, и Комитета срещу изтезанията и Комитета по правата на детето — с по 10 члена. Продължителността на мандата на членовете във всички комитети е четиригодишна.

В. *Съдебни* — Подобно на квазисъдебните органи, съдебните също се състоят от независими лица, които обаче задължително трябва да отговарят на изискванията за заемане на висши съдебни длъжности в собствените си страни или да са юристи с признатата компетентност³⁹.

Засега създаване на съдебни органи по правата на човека предвиждат само два регионални договора за правата на човека. Европейската конвенция (1950), респ. Единадесетият протокол към нея е фундаментът на Европейския съд по правата на човека, а Американската конвенция (1969) — на Междоамериканския съд по правата на човека. Африканската система не предвижда учредяване на съдебен орган. Компетенции по разрешаването на междудържавни спорове в областта на правата на човека има и Международният съд на ООН на основата на чл. 9 от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид (1948) и чл. 22 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация⁴⁰.

Броят на членовете на Европейския съд съгласно Единадесетия протокол е равен на броя на страните по Европейската конвенция (1950), Междоамериканския съд се състои от седем члена, а Международният съд на ООН — от петнадесет члена. След реформата на механизма за международна защита на правата на човека през 1998 г. мандатът на европейските съдии се намали и изравни с този на американските и е шестгодишен, докато членовете на Международния съд на ООН се избират за срок от девет години⁴¹.

Международните **процедури** за защита на правата на човека са застъпени самостоятелно или в комбинации в различните механизми.

А. *Процедурата на докладване* е основна форма за международен контрол в универсалните договори за правата на човека. За някои от тях — напр. Международният

³⁹ Вж. чл. 21, т. 1 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи; чл. 52 от Американската конвенция за правата на човека и чл. 2 от Статута на Международния съд.

⁴⁰ Юрисдикцията на Международния съд на ООН в тези случаи е задължителна за разрешаването на междудържавни спорове относно тълкуването и прилагането на конвенциите.

⁴¹ Вж. съответно чл. 23, т. 1 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 54, т. 1 от Американската конвенция за правата на човека и чл. 13, т. 1 от Статута на Международния съд.

пакт за икономически, социални и културни права (1966), Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд (1973), Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (1979) и Конвенцията за правата на детето (1989) — тя дори е единствена такава форма.

В Европейската конвенция (1950) няма изискване за задължително представяне на доклади от страните. Такива се изпращат на Генералния секретар на Съвета на Европа само при запитване относно начините, по които вътрешното право на държавата осигурява ефективното прилагане на разпоредбите на Конвенцията (чл. 57). Държавите-страни по Американската конвенция (1969) докладват на Междумериканската комисия в отговор на специално искане (чл. 41, б. „г“ и чл. 43), освен по отношение на икономическите, социалните и културните права, за които те са длъжни да изпращат на Комисията копия от годишните си доклади, подготвени за Междумериканския икономически и социален съвет и за Междумериканския съвет за образование, наука и култура (чл. 42). Член 62 от Африканската харта (1981) създава задължение за страните да представят периодично на две години доклади за законодателните и други мерки, които предприемат за осъществяването и гарантирането на правата и свободите, признати от хартата. Следователно процедурата на докладване в африканската система стои най-близо до съответните процедури съгласно универсалните договори за правата на човека.

Б. *Процедурата за разглеждане на междудържавни жалби* е основна за регионалните механизми за защита на правата на човека. Според Европейската конвенция и Африканската харта тя има задължителен характер за страните, а съгласно Американската конвенция — факултативен⁴². Универсалните договори за правата на човека, които я закрепват като факултативна форма за международен контрол, са Международният пакт за граждански и политически права и Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание. Само Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация предвижда тази процедура като задължителна⁴³.

В. Приемането на *процедурата за разглеждане на индивидуални жалби* следва автоматично от ратифицирането на Единадесетия протокол към Европейската конвенция (1950)⁴⁴, Американската конвенция (1969) и Африканската харта (1981), т. е. според тези конвенции процедурата е задължителна за страните.

Самият Международен пакт за граждански и политически права не я установява. Процедурата е регламентирана във Факултативния протокол към него от 1966 г. като

⁴² Вж. чл. 24 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 33 от Единадесетия протокол към нея, чл. 47—54 от Африканската харта за правата на човека и народите и чл. 45 от Американската конвенция за правата на човека.

⁴³ Вж. чл. 11 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация.

⁴⁴ До приемането на Единадесетия протокол процедурата за приемане и разглеждане на индивидуални жалби бе факултативна.

задължителна за държавите-страни по пакта, които ратифицират протокола. Освен това тази процедура е установена факултативно в Международната конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация и Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание⁴⁵.

1.5. Решения и съвещателни мнения

Постановените решения в процедурите по международна защита на правата на човека нямат идентични правни последици във всички случаи. Тяхната сила и значение зависят от предмета им и от вида на органа, който ги приема.

Решенията на *съдебните органи* по правата на човека, постановени в процедурите за разглеждане на междудържавни и индивидуални жалби, са окончателни и не подлежат на обжалване. Те са юридически задължителни само за страните по спора⁴⁶. Следователно решенията на съдебните органи не са формално задължителен прецедент за страните по конвенциите като цяло⁴⁷. Ако съдът установи, че дадена държава е извършила нарушение на конвенцията, той може да определи справедливо обезщетение за страната, понесла материални или нематериални вреди. Справедливото обезщетение обикновено приема формата на парична компенсация⁴⁸. Съгласно чл. 63, т. 1 от Американската конвенция при необходимост Съдът постановява и премахването на последиците от мярката или ситуацията, които представляват нарушение на съответното право или свобода. Съдът обаче няма правомощието да отменя вътрешни съдебни решения или национални закони. И Европейската, и Американската конвенция не установяват специални механизми за изпълнение на международните съдебни решения, нито задължават държавите да създадат вътрешноправен механизъм за целта⁴⁹.

Член 46, т. 2 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция предвижда, че окончателните решения на Съда се изпращат на Комитета на министрите, който следи за тяхното изпълнение. Този надзор може да приеме формата на проверка дали е изплатено паричното обезщетение на лицето или дали са извършени необходимите законода-

⁴⁵ Вж. съответно чл. 14 и чл. 22 от тях.

⁴⁶ Вж. чл. 53 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 46, т. 1 от Единадесетия протокол към нея и чл. 68, т. 1 от Американската конвенция за правата на човека.

⁴⁷ За значението на решенията по отношение на държавите-страни по Европейската конвенция (1950) виж **Sundberg, J.** The European Experience of Human Rights: The Precedent Value of the European Court's Decisions, 20 *Akron L. Rev.* 1987, p. 629. По въпроса дали решенията на Европейския съд по правата на човека са задължителни за Комисията и Комитета на министрите виж **Drzemczewski, A.** The European Human Rights Convention in Domestic Law: A Comparative Study, 1983, p. 266.

⁴⁸ Вж. напр. **Bronisch Case**, Judgment of June 2, 1986, 103 *Publ. Eur. Court H. R.*, 1986, p. 1; **Aloeboetoe Case**, I.-A. *Court H. R., Series C: Decisions and Judgments*, 1989, N 8. Виж също **Gomien, D.** Short guide to the European Convention on Human Right, 1991, pp. 145—146; **Mas, E.** Right to Compensation, in: **MacDonald, Matscher, F., Petzold, H.** (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, 1993, p. 775.

⁴⁹ Вж. по този въпрос **Buergenthal, T.** *International Human Rights in a Nutshell*, 1988, p. 160. Виж също промяната в чл. 231 на българския ГПК от 1998 г.

телни или административни реформи⁵⁰. В случай на пренебрегване на съдебното решение от дадена държава, Комитетът на министрите може да предприеме мерки с политически характер, включително на основание чл. 8 във връзка с чл. 3 от Статута на Съвета на Европа, да суспендира членството или дори да изключи от организацията всяка държава, която е извършила сериозни нарушения на правата на човека.

Член 65 от Американската конвенция изисква от Междумериканския съд да информира Общото събрание на ОАД за случаите на неизпълнение на съдебните решения чрез годишните си доклади. По този начин се дава възможност на Общото събрание да осъди поведението на държавата чрез съответна резолюция. Въпреки че резолюциите не са юридически задължителни, те имат важно политическо значение.

Международните съдебни органи по правата на човека могат да дават и съвещателни мнения. Право да искат такива мнения имат Комитетът на министрите по отношение на Европейския съд и държавите-членки и органите на ОАД — по отношение на Междумериканския съд. Правомощията на Междумериканския съд да дава съвещателни мнения са много по-широки от тези на Европейския съд. Така напр. Междумериканският съд може да дава мнения по молба на държавачленка на ОАД относно съответствието на вътрешните ѝ закони с Американската конвенция (1969) или с други договори в областта на правата на човека. Съвещателните мнения нямат задължителна правна сила. Те имат препоръчителен, консултативен характер⁵¹.

Независимо от различията в правната им сила, като авторитетни тълкувателни актове, решенията и съвещателните мнения на международните съдилища безспорно представляват ценно ръководство за практиката на националните институции по прилагането на съответните договори.

Решенията на *квазисъдебните органи* — комисиите и комитетите — относно допустимостта на междудържавните или индивидуалните жалби са окончателни, задължителни за жалбоподателя и не подлежат на обжалване. Що се отнася до заключенията на тези органи във връзка с претендирани нарушения на съответните договори по правата на човека, както и по отношение на периодичните доклади на държавите, то те имат характера на становища и препоръки за страните. Тези заключения не са юрисдикционни актове и нямат съответно силата на присъдено нещо⁵².

⁵⁰ Вж. по този въпрос **Robertson, A., Merrills, J.** Human Rights in the World, 1989, pp. 340—341. За рефлексията на делото Луканов в българския правен ред виж **Начева, Сн.** Един казус, превърнал се в делото Луканов срещу България, в: Теоретични проблеми на защитата на основните права в европейските държави, С., 1998, на бълг. и фр. език, с. 169—172.

⁵¹ Вж. Втория протокол и чл. 47—49 от Единадесетия протокол към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и чл. 64 от Американската конвенция за правата на човека. Вж също **Moyer, C., Padilla, D.** Executions in Guatemala as Decreed by the Courts of Special Jurisdiction in 1982—1983, in: I.-A. Court H. R., Human Rights in the Americas, p. 280; **Buergenthal, T.** Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, 235 Recueil des Cours, 1992, pp. 303, 390—391.

⁵² Вж. по подробно **Buergenthal, T.** International Human Rights in a Nutshell, 1988, pp. 98—101, 153, 184—189.

Решенията на *несъдебните органи* в процедурите по международна защита на правата на човека поначало⁵³ не са правно задължителни за държавите. Тяхната цел не е да осъдят държавите-нарушителки, а по-скоро да им въздействат политически и да им препоръчат да следват определено поведение на зачитане на правата на човека. Тези решения са важно средство за политически натиск, който в много случаи се оказва единственото и най-ефикасно въздействие върху държавите да подобрят положението по правата на човека. Практиката показва, че повечето държави отчитат направените препоръки и внасят съществени позитивни промени в своята законодателна, административна и правоприлагаща дейност⁵⁴.

2. ВИДОВЕ МЕЖДУНАРОДНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Както вече беше отбелязано, засега не съществува такъв универсален международен механизъм за защита на правата на човека, който да е приложим към всички или почти всички държави в света. Изправени сме пред разнообразие от механизми, създадени с една и съща цел — да се осигури допълнителна защита на международнопризнатите права на човека. Впрочем подобно разнообразие от средства се наблюдава и във вътрешния правен ред на всяка държава.

Международните механизми за защита на правата на човека могат да се класифицират според различни критерии:

А. Според кръга на държавите, за които механизмите са приложими, съществуват:

а. универсални механизми — създават се въз основа на универсален международен договор или акт на орган на универсална международна организация — напр. Международният пакт за граждански и политически права и Факултативният протокол към него (1966); Конвенцията за правата на детето (1989) и др., Резолюция 1235 от 1967 г. и Резолюция 1503 от 1971 г. на Икономическия и социален съвет на ООН. При определени условия тези механизми са открити не само за членове на съответните международни организации, но и за всички държави в света; и

б. регионални механизми — създават се въз основа на регионален международен договор или акт на регионална международна организация или конференция — напр. Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950), Аме-

⁵³ До приемането на Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи чл. 32, т. 4 от Европейската конвенция придава задължителна сила на решенията на Комитета на министрите по разглежданите от него дела. Виж също **Buergethal, T.** *International Human Rights in a Nutshell*, 1988, pp. 104—106; **Drzemczewski, A.** *Decisions on the Merits: By the Committee of Ministers*, in: **Macdonald, Matscher, F., Petzold, H.** (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, 1993, p. 733.

⁵⁴ Така например Канада изменя своето законодателство след решението на Комитета по правата на човека по делото *Ловлейс* (Comm. - R. 6/24, 30.VII.1981, in: H. R. L. J. 1981, p. 158), а Мавриций променя законите си в отговор на решението на Комитета по делото *Аумеерудди—Сифра* (Comm. - R. 9/35, 9.IV.1981, in: H. R. L. J., 1981, p. 139.)

риканската конвенция за правата на човека (1969), Африканската харта за правата на човека и народите (1981) и др. и Заключителният акт на СССЕ от Виена (1989), както и заключителните документи на последвалите конференции в рамките на ОССЕ⁵⁵. Регионалните механизми са открити само за държавите от съответния географски регион и в частност за членовете на съответните регионални организации.

Б. Според международноправния акт, с който се създават, механизмите биват:

а. договорни — възникват въз основа на международен договор за правата на човека и

б. извъндоговорни — възникват въз основа на учредителен договор на международна организация или акт на орган на такава организация, както и по силата на заключителен акт на международна конференция.

В. Според вида на международните органи за защита на правата на човека, които участват в съответния механизъм, съществуват:

а. несъдебни (политически) механизми — в процедурите по тях участват само несъдебни органи — напр. Процедура „1503“;

б. квазисъдебни механизми — в процедурите по тях участват само квазисъдебни органи — напр. Африканската комисия за правата на човека и народите, Комитетът по правата на човека, Комитетът срещу изтезанията и др.;

в. съдебни механизми — в процедурите по тях участват само съдебни органи — напр. Европейският съд по правата на човека (след окончателното приключване на реформата на контролния механизъм съгласно Единадесетия протокол към Европейската конвенция)⁵⁶ и

г. смесени механизми — в процедурите по тях участват различни видове контролни органи — напр. Междоамериканската комисия по правата на човека и Междоамериканският съд по правата на човека.

Г. Според вида на включените в механизмите процедури за международна защита се различават:

а. механизми за разглеждане на периодични доклади;

б. механизми за разглеждане на междудържавни жалби;

в. механизми за разглеждане на индивидуални жалби и

г. механизми за разследвания — при тях се проучва състоянието на правата на човека в определена държава по инициатива на политически орган на международна организация.

Д. Според това дали приемането на механизма става автоматично с ратифицирането на договора за правата на човека или се изисква допълнително съгласие на съот-

⁵⁵ Например в Копенхаген през 1990 г., в Москва през 1991 г., в Хелзинки през 1992 г.

⁵⁶ Както вече беше отбелязано след приемането на Единадесетия протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи Европейската комисия по правата на човека и Комитетът на министрите отпадат от процедурите по приемане и разглеждане на междудържавни и индивидуални жалби.

ветната страна под формата на декларация по разпоредба или разпоредби от договора или чрез ратифициране на допълнителен протокол към договора съществуват:

- а. задължителни механизми — когато тяхното приемане става с ратифицирането на договора за правата на човека;
- б. факултативни механизми — в останалите случаи.

3. ТЕНДЕНЦИИ НА РАЗВИТИЕ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

В сравнение с вътрешнодържавните механизми, международните механизми за защита на правата на човека са нови правни явления със сравнително кратка история и практика. Първият съвременен международен механизъм — европейският⁵⁷ — започва да функционира в своята цялост⁵⁸ със създаването на Европейския съд по правата на човека през 1958 г. Приблизително двадесет години по-късно започва да работи първият универсален договорен механизъм⁵⁹. В известен смисъл ООН се опитва да компенсира това закъснение с приемането на Процедури „1503“ и „1235“ съответно през 1967 и 1971 г., но, както вече беше отбелязано, механизмите по тези процедури са твърде различни по конкретната си цел⁶⁰, начин на действие и резултати.

Независимо от краткото си съществуване международният механизъм за защита на правата на човека еволюира бързо и представлява добър пример за динамичност в развитието на съвременното международно право. Създаден в зората на следвоенното възстановяване на света, когато идеологията за защита на правата на човека на международно ниво току-що е набрала сили и кураж да се изяви позитивно, този механизъм по необходимост има половинчат, компромисен характер. Държавите не избират оптималния, съдебния вариант, а политическия и в най-добрия случай квазиюрисдикционния, тъй като предизвикателството да направят съществени отстъпки от суверенитета в полза на международната съдебна защита на правата на човека се оказва твърде голямо за тях в този период. Впрочем опитът от функционирането на постоянното международно правосъдие и в частност на Международния съд на ООН и Съда на Европейските общности показва, че държавите рядко и с голяма неохота прибягват до международното съдебно правораздаване като мирно средство за разрешаване на междудържавните спорове и възстановяване на нарушеното право. При това интересът към международния съд не е постоянен. Понякога той е оживен, дори еуфоричен, и на съда се възлагат прекомерни надежди⁶¹, докато в други случаи оценките за него са твърде мрачни⁶². Използването на

⁵⁷ Става дума за механизма за международен контрол съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950).

⁵⁸ Европейската комисия по правата на човека се създава през 1954 г.

⁵⁹ Това е установеният в Международния пакт за граждански и политически права механизъм.

⁶⁰ Вж. **Cook, R.** International Human Rights Mechanism: The Role of the Special Procedure in the Protection of Human Rights—The Way Forward After Vienna, I. C. J. Rev., N 50, 1993, p. 31.

⁶¹ Вж. **Clark, G., Sohn, L.** World peace through world law, 1966.

⁶² Вж. **Gamble, J., Fisher, D.** The International Court of Justice: An analysis of a failure, 1980.

съдебното правораздаване в областта на международната защита на правата на човека определено е приоритетно в сравнение с други области на международното право, където също е предвидено, като правото на договорите, дипломатическото право, морското право и пр. Така например по въпроса за правата на човека Международният съд на ООН се е произнесъл с над двадесет решения и съвещателни мнения⁶³. Същевременно международното правораздаване в областта на правата на човека служи като модел за развитие и усъвършенстване на международните процесуални норми и за съгласуване на международното с вътрешното право. В тази връзка следва да се отбележи както изпреварващото отношение на повечето от постоянните членове на Съвета за сигурност към признаването на задължителната юрисдикция на Международния съд на ООН по спорове за правата на човека, така и учредяването на временни международни наказателни съдилища, в частност на Международния наказателен трибунал за преследване на лицата, носещи отговорност за сериозни нарушения на хуманитарното право, извършени на територията на бивша Югославия след 1991 г.⁶⁴ и създаването на постоянен международен наказателен съд⁶⁵.

Същевременно по-голямо сходство в позициите и по-голямо доверие по въпросите на защитата на правата на човека на международно ниво се наблюдава между държавите от определен регион, отколкото при държавите в универсалната международна система. Историческата, културната и религиозната идентичност на народите от съответния регион, както и особеностите на тяхното политическо, икономическо и социално развитие стоят в основата на този интегритет. С това вероятно може да се обясни по-бързото и по-последователно възприемане на квазисъдебните и съдебните международни органи и процедурите по разглеждане на междудържавни и индивидуални жалби от европейската, американската и отчасти от африканската система за защита на правата на човека за разлика от универсалната система, в която акцентът е поставен преди всичко върху използването на несъдебни (политически) органи и процедури на докладване, а възможността за съдебна защита на индивида е напълно непозната.

На фона на бурното развитие на регионалните системи и особено на водещата европейска система за защита на правата на човека би могло да се остане с впечатлението, че системата за защита на правата на човека, създадена в рамките на ООН, като че ли изостава и не е така ефективна. Струва ми се, без да навлизам в подробна аргументация, че подобна констатация е прибързана и повърхностна и не следва да се възприема на-

⁶³ Вж. Списъка с решенията и съвещателните мнения на Международния съд на ООН в областта на правата на човека в: *The United Nations and Human Rights, 1945—1995. The United Nations Blue Books Series, Volume VII, 1995, p. 510.*

⁶⁴ Вж. по-подробно **O'Brian**, *The International Tribunal for the Former Yugoslavia*, *American Journal of International Law*, vol. 83, 1993, p. 639; **Vierucci, L.** *The First Steps of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, *European Journal of International Law*, vol. 6, N 1, 1995, pp. 134—144; **Meron, T.** *War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law*, *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, p. 78; **Bassiouni, M.** *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, 1992.

⁶⁵ Вж. *Doc. A/CN. 4/L. 491 (1994).*

пълно⁶⁶. По мое мнение всяка от международните системи има своето достойно място, специфика на ефективност и напредък в развитието си.

След като механизмите за международна защита постепенно набраха скорост и идеята за универсалността на правата на човека и основните свободи получи пълно международно признание в началото на 90-те години на нашия век⁶⁷, първоначалната резервираност и предпазливост както на големите, така и на малките държави по признаването на компетентността на международните контролни органи започна да отстъпва място на прагматичността.

Тази тенденция на все по-засилено приобщаване на държавите към международните механизми би могла да се илюстрира с позициите на САЩ и България.

Въпреки че до 1988 г. САЩ участваха активно в създаването на универсалните и регионални договори за защита на правата на човека и ги подписваха, на практика до тази дата те бяха страна само по Конвенцията за премахване на робството, Протокола за статута на бежанците, Конвенцията за политическите права на жените и Женевските конвенции за защита на жертвите от войната⁶⁸. Повратен момент в политиката на САЩ спрямо договорите по правата на човека представлява ратифицирането от Сената на Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид през 1988 г. Последваха ратификациите на Международния пакт за граждански и политически права през 1992 г.⁶⁹, на Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация и Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание през 1994 г. САЩ все още обаче не са ратифицирали Американската конвенция за правата на човека, Международния пакт за икономически, социални и културни права, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, Конвенцията за правата на детето и Факултативния протокол към Международния пакт за граждански и политически права.

Българската позиция до 1990 г. по въпроса за признаването на компетентността на международните контролни органи в областта на правата на човека е диференцирана. България признава например правото на Комитета по правата на човека⁷⁰, на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация⁷¹, на Комитета против изтезанията⁷² и пр. да разглеждат периодични доклади, но се въздържа да признае компе-

⁶⁶ Вж. **Cancado-Trindade, A.** Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels), 202 Recueil des Cours, 1987, p. 10.

⁶⁷ Вж. World Conference on Human Rights, The Vienna Declaration and Programme of Action, June, 1993, p. 30.

⁶⁸ Вж. **Buergenthal, T.** International Human Rights in a Nutshell, 1988, pp. 219—220.

⁶⁹ Вж. по подробно **Hannum, H., Fisher, D.** (eds.), U. S. Ratification of the International Covenants on Human Rights, 1993.

⁷⁰ Вж. чл. 40—45 от Международния пакт за граждански и политически права.

⁷¹ Вж. чл. 9 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация.

⁷² Вж. чл. 19 от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

тентността им (с изключение на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация) да се произнасят по междудържавни спорове във връзка с изпълнението на договорите. Освен това България заявява резерви по някои договори⁷³ в смисъл, че споровете относно тълкуването и прилагането им могат да бъдат отнасяни за решаване до Международния съд на ООН само със съгласието и на двете страни по спора във всеки конкретен случай. Същевременно компетентността на международните органи да разглеждат индивидуални жалби по повод нарушени права на човека е напълно изключена за индивидите, които се намират под българска юрисдикция⁷⁴.

След 1990 г. позицията на България чувствително се промени. През 1992—1993 г. страната ни не само оттегли резервите си по отношение на задължителната юрисдикция на Международния съд, но и призна със специални декларации или чрез ратификация правото на други международни органи да разглеждат съобщения от държавите и индивидуални жалби за нарушени права на човека⁷⁵.

Както вече беше отбелязано, като най-продължително и динамично развитието на европейския механизъм за защита на правата на човека представлява особен интерес. Тенденциите в това развитие, без да се подценява развитието на другите механизми, са изпреварващи и според мен непременно ще рефлектират положително както върху останалите регионални системи, така и върху универсалните механизми за защита.

Свидетелство за еволюцията на европейския механизъм за защита на правата на човека са седемте допълнителни протокола към Европейската конвенция (1950), които пряко се отнасят до него и натрупаната юриспруденция. Рязко нарасналият брой и сложността на делата, продължителността на тяхното разглеждане от комисията и съда, присъединяването на нови тридесет държави към Европейската конвенция (1950), а така също издигането на значението на защитата на правата на човека в основен компонент на процеса на европейска интеграция са главните причини за най-сериозното реформиране на механизма през 1998 г. с влезлия в сила Единадесети протокол.

Изключването на квазисъдебния орган — Европейската комисия по правата на човека — и същественото ограничаване на участието на политическия орган — Комитета по правата на човека — в механизма са изключително важни последици на реформата. Те разкриват тенденцията на засилващата се международна съдебна защита

⁷³ Вж. чл. 9 от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид и чл. 22 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация.

⁷⁴ До 1992 г. България не е страна по Факултативния протокол към Международния пакт за граждански и политически права (1966), нито е направила съответни декларации за признаване на компетентността на учредените с други договори международни контролни органи. До 1992 г. България не е страна и по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

⁷⁵ Например по чл. 41 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 14 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, чл. 21 и 22 от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание. През 1992 г. България ратифицира Факултативния протокол към Международния пакт за граждански и политически права и Европейската конвенция за защита на правата на човека.

на правата на човека. Създаването на новия Европейски съд по правата на човека ще влезе в историята на международното право като първият постоянно действащ международен съд по правата на човека. Няма съмнение, че неговото конституиране открива нова страница в международната защита на правата на човека. Съществуването на един съд и участието на съдиите на всички етапи от разглеждането на жалбите дава възможност да се създава и поддържа добре аргументирана и последователна практика на съда.

От друга страна, тъй като ратифицирането на Единадесетия протокол е условие за присъединяването към Европейската конвенция (1950), на практика всяка държава-страна по конвенцията признава автоматично правото на индивидуални жалби. Така характерът на процедурата по разглеждане на индивидуални жалби от факултативен става задължителен, с което европейският механизъм се уеднаквява с американския и африканския.

Не по-малко забележителна промяна представлява директният достъп на индивида до Европейския съд по правата на човека. В първоначалния си вид Европейската конвенция (1950) даваше право само на държавите и на Комисията да предават дела в Съда. Тя не предвиждаше участие на индивида в съдебната процедура. Въпреки това в практиката си Съдът допусна представяне на мнението на индивида от Комисията ⁷⁶ и включване на защитника на ищеца в юридическия екип на Комисията, който се явява пред Съда по дадено дело ⁷⁷. Деветият протокол към Европейската конвенция (1990) за първи път даде право на лицето, неправителствената организация или групата лица, които са подали жалба до Комисията, да предават делото в Съда (чл. 3). Редица страни по конвенцията, в т. ч. и България, не счетоха обаче за нужно да ратифицират протокола, с което достъпът на индивида до Съда оставаше ограничен. Благодарение на действието на Единадесетия протокол сега тенденцията за превръщане на индивида от обект на международно съчувствие в субект на международни права става все по-очевидна. За първи път процесуалните възможности на индивида като ищец се изравниха с тези на държавата-ответник, която доскоро не само оказваше пряко и непосредствено въздействие върху международната процедурата, но и в известна степен контролираше развитието и резултатите ѝ. Принципът на равенство пред закона сега е прокаран последователно. Други, характерни за всяко съдопроизводство принципи, като откритост, публичност и прозрачност, принасяни в жертва на конфиденциалността на предходния механизъм, също са осигурени от новите структурни, функционални и процесуални изменения в европейския механизъм и гарантират по-висока степен на международна защита на правата на човека.

Независимо от изпреварващите положителни моменти в реформирането на европейския механизъм за защита на правата на човека, струва ми се, че развитието на този

⁷⁶ Вж. *Lawless Case*, Judgment of November 14, 1960, 3 Yearbook, 1960, pp. 492, 516.

⁷⁷ Вж. *DeWilde Ooms and Versyp Cases*, Judgment of November 18, 1970 (Question of Procedure), 12 Publ. Eur. Court H. R., 1971, p. 6.

механизъм ще спечели повече, ако отчита и положителната практика на другите регионални механизми. Така например може би компетенцията на Междоамериканския съд да дава съвещателни мнения по молба на държава-член на ОАД относно това дали вътрешните ѝ закони съответстват на поетите от нея задължения по Американската конвенция (1969) не трябва да се пренебрегва, когато се уреждат съвещателните правомощия на Европейския съд по правата на човека предвид големия брой на новите страни по Европейската конвенция, които трябва съществено да реформират вътрешното си законодателство. Друг интересен въпрос, който е регламентиран само в Американската конвенция, е въпросът за възможността на съда да приема временни мерки (чл. 63, т. 2)⁷⁸. Преюдициалната юрисдикция на Съда на Европейските общности също заслужава внимание.

Макар че в началото решенията на международните органи за защита на правата на човека, и в частност тези на несъдебните и квазисъдебните органи в системата на ООН, се игнорираха от немалко държави, срещу които бяха взети, днес тяхното заобикаляне е затруднено поради нарасналата чувствителност на световната общност към спазването на правата на човека. Констатираното прехвърляне на политическата власт от несъдебните и квазисъдебните институции върху съдебните пък дава на съдилищата роля, съвсем различна от онази, която те имат в системата на парламентарния суверенитет и ги поставя твърдо на политическата сцена.

⁷⁸ Вж. по-подробно **Buergenthal, T.** Interim Measures in the Inter-American Court of Human Rights, in: **Bernhardt, R.** (ed.), *Interim Measures Indicated by International Courts*, 1994, p. 69.

Гл. асистент д-р Михаил П. Михайлов, Недялко Н. Котов

БЪЛГАРО-ТУРСКАТА ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА НЕНАПАДЕНИЕ ОТ 1941 Г.

УВОД

В навечерието на нападението на Германия над Съветския съюз България — малка балканска страна, но със стратегическо положение, отново става обект на въздействие на могъщи външнополитически сили. В проектите на немската дипломация за успешна война срещу Съветския съюз специално внимание се отделя на въпроса за политико-стратегическото осигуряване на балканския плацдарм.

Това е период на изключително динамична, неочаквано изменяща се и криеща много неизвестности международна обстановка. Българското правителство и дипломация са поставени пред сериозни изпитания. Решава се въпросът дали България да продължи своя неутралитет в започналата Втора световна война, или да бъде въввлечена в нея на страната на Германия¹.

Присъединяването на България към Тристранния пакт е обект на изследване от много наши и чужди историци. Болшинството от тях разглеждат събитията в периода 1940—1941 г., като поставят в центъра на своите изследвания характера и действията на българската дипломация. В нашата литература са налице и редица спорове относно политиката и намеренията на правителството, ръководено от Цар Борис III в този период характерно с изчакване, колебания и лавиране спрямо политиката на Великите сили.

Основната цел на настоящата разработка е да се проследи през призмата на външнополитическите действия на Великите сили (и по-специално на Германия) въввлечането на България във Втората световна война. Няма да се проследява подробно присъединяването на България към Тристранния пакт, **а главно внимание ще се отдели на българо-турската декларация за ненападение и нейното значение за по-нататъшното развитие на събитията.**

Българо-турската декларация за ненападение от 17.II.1941 г. е документ, на който е отделено малко внимание в нашата литература. Нейното съдържание се изчерпва с формулировката, че „България и Турция считат за неизменна основа на тяхната външна политика въздържанието от всяко нападение“. В декларацията се подчертава желанието на двете страни да развият приятелски отношения помежду си, в това число увеличаване на търговския обмен и т. н. Редактирана по този начин, декларацията може да се вземе за нещо съвсем естествено в отношенията между две съседни държави, които се

¹ Стефанов, Г., Външната политика на България от началото на Втората световна война до присъединяването към Тристранния пакт 1939—1941 г., С., 1958, с. 402—462.

стремят да поддържат нормални взаимноизгодни връзки и да не нарушават интересите на другите балкански страни.

С оглед на международната обстановка през този период българо-турската декларация е обаче документ с особено значение, който надхвърля рамките на двустранните отношения между България и Турция и засяга интересите на много други държави и народи. Нейното подписване не е толкова резултат от усилията на България и Турция, а на напрегнатата политическа и дипломатическа борба между воюващите тогава държави — Германия и Англия. Тя се намира в тясна връзка с последвалото присъединяване на България към Тристранния пакт и в крайна сметка оказва определено влияние върху еволюцията на събитията през този период.

УСИЛИЯТА НА ВЕЛИКИТЕ СИЛИ ЗА ПРИВЛИЧАНЕ НА НОВИ СЪЮЗНИЦИ

На 27 септември 1940 г. в Берлин се подписва съюзен договор между Германия, Италия и Япония, останал в историята с названието „Тристранен пакт“.

Както е известно, от средата на 1940 г. фашистка Германия започва усилено подготовка за война срещу Съветския съюз. Много съществен момент от тази подготовка и въобще от международните отношения е сключването на Тристранния пакт. Според него Япония признава ръководството на Германия и Италия в създаването на „новия ред“ във „великото източноазиатско пространство“. На тази основа трите държави си гарантират пълно и всестранно сътрудничество в икономическата, политическата и военната област, в случай че една от тях стане обект на нападение от държава, която в момента не участва във войната в Европа и в японско-китайския конфликт. В текста на договора фигурира и уговорката, че споразумението не засяга съществуващите политически отношения на трите държави със Съветския съюз.

Успоредно с оформянето на своя военнополитически съюз, трите фашистки държави предприемат конкретни стъпки за неговото разширяване чрез привличането и на други страни. На 20, 23 и 24 ноември 1940 г. към Тристранния пакт безпрепятствено се присъединяват съответно Унгария, Румъния и Словашко. Германия цели да използва териториите, материалните и човешките ресурси на страните, които ще влязат в Тристранния пакт, за да пристъпи към осъществяване на завоевателните планове на фашисткия блок. Вниманието на Германия се насочва към България и балканските държави. Покоряването на Балканите означава подсиоряване на южния фланг на бъдещата война срещу СССР, а така също и ликвидиране на позициите на Англия в този район.

Налице са редица обстоятелства, които улесняват проникването на Германия на югоизток още през пролетта и лятото на 1940 г. Това са преди всичко големите успехи на Германия във военните операции на Запад, разгромяването на Франция и отслабването на Англия, реакционната политика на режимите в балканските страни.

Но германският натиск не се развива безпрепятствено. Той среща решително противодействие от страна на Съветския съюз. Става въпрос за територии, жизнено важни за отбраната на СССР. При това с връщането на Бесарабия и балтийските републики СССР изнася напред своите отбранителни рубежи. От средата на 1940 г. главните меж-

дународни фактори на Балканите са вече Съветският съюз и Германия. Положението в този район на света в решаваща степен се определя от състоянието на отношенията между тези две велики сили.

Отношенията между Германия и Съветския съюз в началото на 1941 г. навлизат в етап на засилване на напрежението. Израз на това са декларациите на ТАСС, че настаняването на германските войски в Румъния и присъединяването на Унгария към Тристранния пакт не е станало със знанието и одобрението на СССР². Налице е ясно очертаващо се противоречие между Германия и Съветския съюз, което се засилва след последните акции на германските войски, насочени към проникване на Балканите. Проведените между двете държави преговори по този повод, на които се засягат и проблеми, свързани с евентуалното настаняване на германската армия в България, завършват без резултат³.

Германското настъпление се сблъсква със съпротивата на народните маси, а в редица съществени моменти и на Англия. Последната, макар и отслабена, не е склонна да отстъпи доброволно от позициите си. Това стои в основата на дипломатията ѝ по разширяването на Тристранния пакт в посока към Проливите.

Правителството на Чърчил, което идва на власт през май 1940 година, изоставя „мнимата война“ и се ориентира към действителна война с Германия. Показателен в това отношение е фактът, че Англия не реагира на унгарското присъединяване към Тристранния пакт и впоследствие на румънското, но веднага след това обаче последва остро предупреждение към Унгария и Румъния относно евентуално участие на техни войски в акции срещу някои от съюзниците на Англия. Не е трудно да се разбере, че тук става дума за Турция и Гърция, където са съсредоточени основните английски интереси.

След като в края на 1940 година става ясно, че Германия се подготвя да настъпи на юг, към Егея, Англия активизира своите действия с цел да се спре хитлеристкото настъпление през Балканите към Средиземноморието и Близкия изток. Чърчил изготвя директива за основните насоки на английската външна политика, според която след успешни действия в Либия, Англия трябва да създаде под своя егида балкански блок, включващ Турция, Гърция и Югославия, за противопоставяне на германския натиск на юг.

Освободените от Африка английски сили и евентуална енергична турска офанзива, в случай че България пропусне германските войски, са основните предвидени лостове за възпиране на хитлеристкото нашествие, като по този начин не се предизвика и намесата на Съветския съюз във войната⁴. Към края на януари 1941 година предприетата от Англия акция на Балканите получава подкрепата на САЩ.

Опитите на Англия, подкрепени от САЩ, да създаде балкански блок под своя егида, не успяват. Предишната мюнхенска политика на отстъпки и поощряване на германската агресия беше нанесла сериозен удар върху престижа на английската политика и подкопала английските позиции на Балканите. Англия не е в състояние да ги възстанови отно-

² Внешняя политика СССР, т. IV, М., 1946, с. 530, 534.

³ **Бережков, В.**, С дипломатической миссией в Берлине. 1940—1941 г., М., 1966, с. 23—39, 47—78.

⁴ **Черчил, В.**, Вторая мировая война, кн. V, Изд. Чехова, 1955, с. 10—16, 38—40.

во. Ето защо правителствата на Турция и Гърция и на приятелски настроената преди това Югославия не се решават да приемат рискования английски план. Опасенията им, че Англия не е в състояние да организира ефикасна защита в случай че те станат обект на агресия от страна на Германия, не са лишени от основание. Антикомунизмът пък на техните правителства им попречва да потърсят съдействието на СССР. Неспособни сами да организират действително ефикасна отбрана срещу агресията, те се ориентират повече или по-малко към някакво разбирателство с Германия, наивно вярвайки, че като действат всеки сам за себе си, ще намерят някакъв изход.

Задачата на Турция според английския план е да подкрепи Германия във войната с държавите от Оста. Започнатата преди това на 28 октомври 1940 г. война между Италия и Гърция се развива неблагоприятно за Италия. Гръцката армия отбива атаката и италианските войски търпят поражение. Към средата на ноември италианците са изтласкани в Албания. Но ръководните кръгове в Анкара, които следят с голямо внимание съгъстването на облаците над Балканите, се опасяват не без основание, че ударът, който Германия готви в посока към Турция, ще постави под заплаха техните собствени интереси и сигурност. В турската столица отчитат с напрежение растящото влияние на Германия в България, както и начина, по който последната реагира на германските инициативи⁵. Като поставя под съмнение балканската солидарност и ефикасността на обещаната английска помощ, Турция решава да се погрижи по друг начин за своите собствени интереси.

Трябва да се отбележи, че турските опасения и последвалите дипломатически стъпки не са лишени от основание. Още след визитата на Иван Багрянов в Германия и Италия през октомври 1940 година става ясно, че България няма да се откаже от своите планове за ревизия на южната граница. От името на цар Борис III Багрянов изказва „признателността на България“ за помощта, която Германия е оказала за последните териториални придобивки, а именно — връщането на Южна Добруджа. Помощникът на Рибентроп — Вайцзекер споменава, че благодарение на „мъдрата политика“ на царя „България много е придобила и още може да придобие“. Но по това време Германия все още не проявява желание да се обвързва с конкретни обещания⁶. Това донякъде обяснява колебливата политика на България и Турция и конкретното развитие на отношенията между двете страни.

Докато Германия до този момент не възнамерява да удовлетвори предявените от България териториални искания, то Англия възприема двусмислена позиция. Стремейки се да засили своето влияние в България, тя подкрепя връщането на Южна Добруджа, с което предизвиква недоволството на Германия.

Италианската дипломация също се активизира с оглед на предстоящото настъпление срещу Германия. За разлика от Германия италианският министър на външните работи граф Чано направо заявява на Багрянов, че с Гърция щели да свършат за няколко седмици и че „вие (българите — б. а.) ще трябва да използвате случая и веднага от

⁵ Document on German Foreign policy. S. D. (1937—1945), XI, 1962, p. 568.

⁶ Цит. по **Сирков, Д.**, Външната политика на България 1938—1941 г. С., 1979, с. 253.

вашите планини... да слезете на морето. Това ще е последната и единствена възможност да осъществите вашите претенции“⁷. За България и Турция става ясно, че между Германия и Италия няма единомислие в действията им на Балканите. Това обстоятелство е умело използвано и от двете правителства в усилията им да избегнат преките военни действия на тяхна територия.

В светлината на активизирането на английската и италианската дипломация и отношенията със Съветския съюз може да се обясни последвалото засилване на натиска от страна на Германия спрямо България за незабавното ѝ присъединяване към Тристранния пакт. В стремежа си колкото се може по-бързо да осъществи този свой замисъл, Хитлер прави редица отстъпки на България, които накратко биха могли да се сведат до следното: 1. Отстъпка по отношение на първоначалния тридневен срок, даден на България за присъединяване към Тристранния пакт. На 18 октомври идва успокоителната новина, че срокът на германците бил „не три, а десет дни“; 2. България да не участва непосредствено във военните операции на Оста на Балканите; 3. Без забавяне е даден положителен отговор на българските искания за военни доставки. В такава обстановка единственото противодействие може да дойде от Турция, към чието преодоляване се насочват усилията на германската дипломация. А и това е основният аргумент за забавянето на българското присъединяване към Тристранния пакт, който често пъти е бил използван от царя и правителството.

ПОДПИСВАНЕТО НА БЪЛГАРО-ТУРСКАТА ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА НЕНАПАДЕНИЕ — 17.II.1941 Г.

Загрижена, турската дипломация също активизира своите действия. Силно обезпокоена от току-що завършилата среща между цар Борис III и Хитлер (18.XI.1940 г.), на която царят фактически дава съгласието си да пусне германските войски в България към пролетта на 1941 г., Анкара упълномощава своя пълномощен министър в София Беркер да се срещне с българския министър на външните работи Иван Попов и да разговаря с него относно предвиденото настаняване на чужда сила (Германия) на Балканите.

Твърде е възможно турското правителство да е получило сведения относно изказването на българския пълномощен министър в Берлин — Драганов, който по поръчение на царя съобщава следното на германския канцлер: „След обсъждане с министър-председателя, министъра на външните работи и министъра на войната, българското правителство по принцип е готово да подпише присъединяването си към Тристранния пакт, но моли то да бъде отложено“⁸. Без съмнение Анкара очаква, че България ще последва примера на Унгария и Румъния. Правителството на Турция подозира, че се подготвя германско-българска военна акция на Балканите и взема спешни мерки — обявява частична

⁷ Пак там, с. 254.

⁸ Вж. **Сирков, Д.**, цит. съч., с. 264.

⁹ **Иванов, И.**, Присъединяването към Тристранния пакт — едно съдбоносно решение на българското монархо-фашистко правителство, Военно-истор. сборник, 1969, Н 6, с. 34—46.

мобилизация, въвежда военно положение в някои области, затъмнения и прочие. На 23 ноември с. г. Беркер информира българското правителство за взетите военни мерки в Турция, които той представя като действия от предпазен характер, които не били насочени срещу България. Беркер предлага двете страни, запазвайки предпочитанията си в голямата политика, да възприемат „паралелна политика“, за да се запазят от въвличане във войната, и запитва дали българското правителство споделя това гледище. На срещата турският емисар споделя също така уверенията на пълномощния министър на Райха в Турция фон Папен относно намерението на Германия да не напада Турция. Той предлага на България двете правителства да гарантират под някаква форма неутралитета си едно към друго, при условие, че няма да възприемат по отношение на Турция „враждебно отношение“¹⁰.

Въпреки изказаното задоволство от резултатите на срещите в София и от получените уверения, турското правителство решава още веднъж да сондира мнението на Германия, като осъществи контакт с фон Папен в Анкара. В същия момент, в който Беркер обикала София, генералният секретар на турското външно министерство Менеменджиоглу напразно се опитва да получи отговор от фон Папен на два въпроса: Какво възнамерява да предприеме Германия в случай че гърците отблъснат италианците в Албания и ще мине ли тя през България и Югославия? Ще използва ли България положението за реализиране на намеренията си в Тракия? Фон Папен дава да се разбере, че България не храни агресивни намерения спрямо своите съседи, а точно обратното. Тя е обезпокоена от мобилизацията в Турция. Германският пълномощен министър добавя, че не е осведомен за предстоящо германско настъпление през България, но ако Англия открие фронт на Балканите, то тя ще срещне решително противодействие от страна на Германия. При сегашното положение на нещата интересите на Турция ще бъдат гарантирани и зачитани от Оста¹¹.

В тази обстановка турското контрадействие намира естествена подкрепа от страна на Англия. В разговор между пълномощните министри на България и Англия в Турция Киров и Хюгесън английският пълномощен министър предупреждава, че последната визита на царя буди безпокойство и че неговите действия се тълкуват от Англия като целящи сближаването на България с Оста. Присъединяването на България към Тристранния пакт щяло да се смята като много сериозен акт, причисляващ България към неприятелите на Англия. Турция била загрижена от поведението на България в случай на германско нахлуване през българска територия и затова била готова да посрещне всяка изненада, като ще се ползва от пълната подкрепа на Англия в този случай. Пропускането на германските войски през България щяло да има опасни последици за нея — отново предупреждава английският дипломат¹².

В това напрегнато положение, когато Германия упражнява все по-силен натиск върху България, се активизират дипломатическите действия не само на Англия и Турция, но и

¹⁰ ADAP, XI.1., pp. 596, 641

¹¹ ADAP, XI.1. S, pp. 587, 688

¹² ЦДИА, ф. 176, ап. 8, а. е. 17, л. 87 **Генчев Н.**, цит. съч., с. 379—380.

на Съветския съюз. Главните цели, които Съветският съюз преследва в своята политика по отношение на страните от Балканския полуостров, е да се прегради пътят на Германия към Балканите, да помогне на балканските народи да запазят своята свобода и независимост, да не допусне разпространение на войната в Югоизточна Европа. Но на осъществяването на този курс на Съветския съюз по отношение на балканските страни противодейства не само Германия, но и управляващите кръгове на Англия и Франция. След поражението на Франция тази линия с още по-голяма упоритост се следва от Англия. Смесът на английската политика се състои в това всички балкански страни да бъдат едновременно въввлечени във войната против Германия чрез създаване на балкански съюз, а ако такъв съюз не може да бъде създаден, тази цел да се преследва върху двустранна основа с всяка страна поотделно. Англия възлага надежди Турция да бъде въввлечена във военния конфликт.

По това време активно и пряко се намесва и съветската дипломация. От страна на Съветския съюз на 18 ноември 1940 година Молотов прави пред българския пълномощен министър в Москва — Стаменов устно предложение СССР да даде гаранции на България и да ѝ окаже всеобща помощ, като същевременно запитва какво е отношението на България към Тристранния пакт.

Тази ситуация се използва от Германия, за да упражни натиск върху българското правителство за по-скорошно влизане в Тристранния пакт. Хитлер изтъква пред българския пълномощен министър в Берлин Драганов, че ако България била влязла навреме в Тристранния пакт, нямало да има сегашните трудности, особено с Русия¹³. От Германия на българското правителство се препоръчва в отговора до съветското правителство ясно да се изтъкне, че България възнамерява да влезе в Тристранния пакт¹⁴.

Отново на преден план излиза борбата между Германия и Съветския съюз за надмощие на Балканите. Ако Хитлер можеше да не се съобразява с Англия и Турция, то отношението му към Съветския съюз е придружено с определен респект към съветската външна политика и съобразяване с нейните интереси.

Натискът на Германия не се изчерпва само с дипломатическите средства. Използва се буржоазната опозиция в България за разпространяване на слухове относно предстоящи правителствени промени, с цел да се упражни натиск. На 26 ноември германската агенция „Дойче нахрихтен бюро“ публикува съобщение, че не се очаква в близките дни пристигането на български министри в Германия, тъй като правителството на Богдан Филов щяло да подава оставка. Налага се българските ръководни кръгове да опровергават тези твърдения в официални изявления.

Под предлог, че България не се чувствала заплашена и не се нуждае от гаранции, на 24 ноември 1940 година българското правителство отклонява съветското предложение. Но то не приема и германската препоръка за незабавно присъединяване към Тристранния пакт. Мотивите за това поведение са в духа на писмото на царя до Хитлер. Цар

¹³ ADAP, XI.1, S, 542, 563.

¹⁴ Ibid., S. 546.

Борис III използва редица съображения в стремежа си да аргументира отлагането на присъединяването към пакта. Един от най-важните аргументи, който, както ще видим по-нататък, се оказва твърде чувствителен за Германия, е опасността от едно евентуално руско-турско разбирателство в нежелано направление.

Но с отговора на 24 ноември 1940 г. не се ликвидира противодействието на Съветския съюз. В София е изпратен със специална мисия главният секретар на народния комисариат на външните работи на СССР — Аркадий Соболев. В разговор с цар Борис III и министър-председателя Богдан Филов от 25 ноември с. г. Соболев излага разгърнатото съветско предложение за сключване на двустранен пакт за взаимна помощ.

Пет дни по-късно българското правителство отхвърля Соболевото предложение, като изтъква, че макар и да не е подписало Тристранния пакт, съгласие за това е постигнато с Германия още преди получаването на съветската покана ¹⁵.

Соболевото предложение и широката народна кампания в негова подкрепа е всъщност част от по-широк план на Съветския съюз за противодействие на хитлеристкото настъпление към Балканите. По време на Берлинските преговори (12—13 ноември 1940 г.) съветската делегация протестира против настаняването на германски войски във Финландия и Румъния и изразява твърдото си намерение да се противопоставя на хитлеристките планове на Балканите.

По този начин в резултат на решителната позиция на Съветския съюз, страха от нападение от страна на Турция, противодействието на Англия, военната неподготвеност на страната и засилващия се натиск на Германия през декември 1940 година пред българското правителство се изправя един сложен комплекс от проблеми, чието разрешаване изпъква като предварително условие за включването на България в Тристранния пакт.

Прави впечатление, че почти едновременно със Соболевото предложение турската дипломация предприема активни действия. Както вече бе споменато по-горе, на практика демаршът на Беркер в София от 25 ноември слага първия жалон на преговорите за споразумение между България и Турция. На 25 ноември 1940 г. турският пълномощен министър спешно поисква среща и от името на своето правителство предлага на министър-председателя Богдан Филов двете страни да заявят, че няма да се нападат и няма да водят враждебна политика една срещу друга ¹⁶.

По това време се очертава и първото становище на Райха. Рибентроп, своевременно осведомен за демарша на Беркер, с телеграма от 28 ноември дава съвет на българското правителство да отговори на турските предложения и да предложи от своя страна на Турция пакт за ненападение. С една такава стъпка, пише Рибентроп, България ще покаже без съмнение своите мирни намерения спрямо Турция ¹⁷.

Това „мирно намерение“ на Германия към Турция, неприсъщо за хитлеристката държава, се дължи на преценки, продиктувани от моментните обстоятелства. В Берлин ясно

¹⁵ АОАР, XI, с. 632.

¹⁶ Ibid, p. 606.

¹⁷ Ibid, p. 606.

си дават сметка, че присъединяването на България към Тристранния пакт може да се осъществи единствено като се преодолее турската съпротива, която в значителна степен се крепи на съветската позиция. Що се отнася до Турция, Хитлер е възнамерявал да я разгроми и да завладее Проливите. Но това не се разглежда като непосредствена задача. През ноември 1940 година Хитлер заявява в тесен кръг: „Към Проливите ние можем да тръгнем едва когато бъде разгромена Русия“ и „ако ние нападнем Турция, то на сцената ще излезе и Русия“¹⁸.

Ето защо Германия се вижда принудена да възприеме линия на успокояване и възможно приближаване на Турция към Оста. Тази мисия е поверена на опитен нацистки дипломат — Франц фон Папен, германски посланик в Анкара.

Българското правителство обаче отклонява за момента препоръките на Германия. То смята, че в дадения момент, когато е отхвърлено съветското предложение за сключване на договор за взаимопомощ, ще бъде невъзможно да се предложи на Турция пакт за ненападение, без с това да се предизвика силно недоволство в Москва. Освен това българското правителство смята, че една декларация е по-приемлива и по-умерена като форма, отколкото един пакт¹⁹.

На 12 декември 1940 г. външният министър Иван Попов отново се среща с Беркер и му представя българското гледище. Договорът трябва да се ограничава само върху българо-турските отношения. Турската програма обаче е по-широка. Заявява се, че Турция не ще се остави да бъде приспана с неясни декларации от българска страна²⁰. Непрекъснатото увеличаване на броя на германските войски в Румъния, както и визитата на Филев през януари 1941 година при Хитлер са достатъчно основание за турското безпокойство. Освен това Германия прави четвъртата си отстъпка на България, давайки положителен отговор на българските териториални претенции (обещава се Беломорска Тракия — приблизително между Марица и Струма; необходимата военна помощ при евентуално английско или друго нападение).

Макар и да уверява българското правителство, че Турция няма нищо да предприеме, Германия решава все пак да сплаши турското правителство. На 15 януари 1941 г. Рибентроп нарежда на Папен да заяви, че „ако Турция се реши да реагира на преминаването на германските войски през България с военно нападение, това може да доведе до пълно унищожение на турската държава“²¹. Турция обаче вместо да се примири с положението, не само че не намалява военните си приготовления, но продължават да постъпват сведения за турски военни приготовления в Източна Тракия срещу българската граница.

¹⁸ Цит. по **Сирков, Д.**, Външната политика на България 1938—1941 г., С., 1979, с. 269.

¹⁹ ADAP, XI, Л, р. 634.

²⁰ Ibid, р. 635.

²¹ ADAP, XI, 2, S. 920—921.

Политико-дипломатическият и психологически натиск на Германия България да влезе час по-скоро в Тристранния пакт непрекъснато се засилва. Важен въпрос пред българското правителство е как биха реагирали другите заинтересувани страни на евентуално влизане на България в Тристранния пакт. От балканските страни Гърция е ангажирана изцяло във войната с Италия, а Югославия все по-ясно се ориентира към сътрудничество с Оста. По-значителен проблем е поведението на Турция. Тя има съюзен договор с Англия — главният противник на Германия по това време. Но правителството вече е започнало преговори с Турция за подписване на обща декларация за ненападение, която да остане в сила и след влизането на България в Тристранния пакт. От великите сили САЩ до този момент не дават признаци за едно решително противодействие на българското присъединяване към Тристранния пакт. В САЩ дори са смятали, че царят е решен да продължи политиката на мир и необвързаност, че ако настъпи някаква промяна, тя ще се дължи на принуждение, че едва ли има смисъл да се съпротивлява. Следователно основният проблем е преодоляването на съпротивата на Турция, зад която всъщност стои Англия. В този случай и СССР едва ли ще предприеме нещо решително. Англия предупреждава, че ако България се присъедини към Тристранния пакт и пусне германски войски на своя територия, то тя ще я счита за неприятелска държава и ще я нападне. Турция изцяло щяла да стори същото. Английската флота щяла да влезе в Черно море. Въпреки всички заплахи, на българското правителство е известно, че Англия е ангажирана на други фронтове, че Югославия се колебае, а Турция ще бъде неутрализирана с подготвяната обща декларация. А без съгласието на тези две държави трудно е Англия да предприеме голяма военна акция на Балканите.

Позицията на Съветския съюз също не предизвиква безпокойство. Независимо че е отправено официално предупреждение до България за последиците от влизането в Тристранния пакт, българското правителство разполага с информация, че в дадения момент Съветският съюз няма да се намеси във войната и по-специално няма да реагира с военни средства срещу германското преминаване през България²².

И така, в преговорите между България и Турция се очертават две гледища. Едното тясно — това на България, и другото широко — на Турция. България настоява да не се споменават трети сили. Турските предложения могат най-общо да се сведат до следното: 1. гаранции след евентуалното настаняване на германската армия в България; 2. гаранции за приятелските намерения спрямо Гърция.

Впоследствие българското гледище за характера на бъдещата декларация се възприема от турската страна, но се правят опити в прикрита форма да се прокарат някои пасажки от предишни положения.

Въпреки противоречията турското правителство телеграфира в София проекта на декларацията за ненападение. Според българския пълномощен министър в Турция — Киров, декларацията в този ѝ вид, където не фигурират намеци по отношение на трети лица

²² ЦДИА, ф. 176, оп. 15, а. е. 1, л. 94, 96.

или за райони, засягащи сигурността на Турция, може да бъде приета. Пълномощният министър на Райха в Анкара, който е държан в течение на преговорите, в специално писмо до Киров изразява задоволството си с думите:

„Аз съм изцяло съгласен с Вас. Убеден съм, че текстът, служейки за поддържане на мира между двете страни, ще задължи Турция да се въздържа от всякаква агресия, даже ако трета сила бъде принудена да води акции в близост до турската граница.“

Най-после, на 20 януари 1941 г. на същото заседание на Министерския съвет на България, на което се взема окончателното съдбоносно решение за присъединяването на страната към Тристранния пакт, е възприет и текстът на българо-турската декларация за ненападение.

След одобрението на текста на бъдещата декларация официалният български отговор закъснява, което е предизвикано от непредвидени международни усложнения и най-вече от германското искане да се премахне от текста на декларацията онзи пасаж, който свързва тази декларация с комюникето за срещата Кьосеиванов — Менеменджиоглу от 13 януари 1940 година. В комюникето се подчертава, че двете правителства са твърдо решени да пазят неутралитет в своята външна политика²³. Германското правителство категорично отхвърля посочения текст в декларацията. На 27 януари 1941 г. неочаквано на министър-председателя Богдан Филев бива съобщено искането на Рибентроп въпросният пасаж да бъде изтрит от декларацията за ненападение²⁴. Както вече стана въпрос, комюникето от 13 януари 1940 г. предвижда България да се придържа към политика на неутралитет. Но неизбежното присъединяване на България към Тристранния пакт означава изоставянето на тази политика. Ето защо въпросният текст е несъвместим с предстоящите изменения във външнополитическото положение на България и намеренията на Германия по отношение на нея. Турция, която се страхува от такава промяна, полага усилия да намали рисковете, настоявайки пасажът в комюникето да бъде запазен. На тази основа преговорите се затягат и навлизат в трудна фаза.

На 28 януари 1941 г. българският министър на външните работи Попов уведомява българския пълномощен министър в Анкара Киров, че турският вариант на българо-турската декларация е приет, с изключение на пасажа, изваден от комюникето от 13 януари 1940 година. Той предлага въпросният пасаж да бъде заменен с друг, заимстван от договора за приятелство от 1925 г. Предложението е придружено с изричното условие, че без изменение на текста декларацията няма да бъде подписана. Става въпрос за формулировка, върху която се гради успехът на преговорите.

Турция тълкува новото предложение на българското правителство като стремеж да не се спазва неутралитет и като акт, който отваря пътя за навлизане на германската армия. Поради това турското правителство настоява старият вариант на текста да бъде запазен. По време на преговорите става ясно, че от турска страна комюникето от 13

²³ Зора, 14.I.1940 г.

²⁴ ADAP, XX. 2, pp 1001, 1002.

януари 1940 г. се интерпретира като ангажимент на България да отстоява неутралитета си едва ли не със силата на оръжието.

В началото категоричният отказ на Анкара силно разтревожава българското правителство, което усилено търси една гъвкава формулировка. Запитва се отново за мнението на Берлин относно начина на действие, в случай че се стигне до безизходно положение: възможно ли е да се приеме следната редакция: „Верни на пакта за приятелство и на духа, от който се ръководят до момента в отношенията си двете страни...“ Действително това е текст, от който лъха определен песимизъм за благоприятен изход от преговорите с Турция.

В очакване на отговор от Берлин, Киров продължава по настояване на своето правителство да отстоява исканата корекция. Той използва редица аргументи в своя полза, най-важният от които е, че Турция не е неутрална страна и че тя има договорни задължения към други воюващи държави. Следователно тя не би трябвало да настоява за българския неутралитет. По-важно в случая е да се избегне пряката конфронтация между двете съседни страни.

Отговорът от Берлин пристига скоро. В него се посочва, че ако преговорите започнат да се протакат, може да се възприеме формула, която да се опира на неутралитета, но в смисъл, че не се позволява преминаването на чужди войски, насочени срещу Турция или България. Рибентроп уверява българското правителство, че в края на краищата Турция ще отстъпи и няма да се стигне до този резервен вариант. Личи стремежът на Германия колкото се може по-бързо да завършат успешно преговорите, дори и с цената на отстъпки. Това е продиктувано от влошеното състояние на гръцко-италианския фронт, активизирането на Съветския съюз и Англия и продължителните колебания на България.

Накрая турската страна наистина отстъпва и на 17 февруари 1941 г. Киров и Сарачоглу от името на своите правителства подписват декларация за ненападение с исканата поправка²⁵. В декларацията се потвърждава стремежът на двете правителства да запазят „непокътнато доверието и приятелството между двете страни“ и се декларира вярност към техния пакт за приятелство от 1925 г. В този смисъл България и Турция заявяват в чл. 1 „въздържане от всяко нападение“, а в чл. 3 „двете правителства са готови да потърсят средствата, които могат да дадат на търговския обмен между двете страни максимума развитие, съвместно с тяхната стопанска структура“. Изразено е и желанието, „че печатът на двете страни ще се вдъхновява в своите писания от взаимното приятелство и доверие, новото констатиране на които съставя предмет на настоящата декларация“²⁶.

По повод подписването на декларацията Сарачоглу прави следното изказване: „Малките неща могат понякога да произведат големи ефекти и да създадат много предимства. Скромният документ, който току-що подписахме, ще бъде може би от естество да предотврати нови усложнения на Балканите.“ Менеменджиоглу добавя: „Това е една свежа

²⁵ Мир, 18.II.1941 г.

²⁶ Пак там.

струя в тая нагорещена атмосфера.“²⁷ Очевидно турското правителство придава много по-голямо значение на декларацията, отколкото българското. В тази връзка със своя „платонически“ характер декларацията показва: на първо място — слабостта на Турция да се противопостави на политиката на Германия в този регион, и на второ място — загатва за някои нови нюанси в турската външнополитическа линия.

В другите столици декларацията намира различен отзвук. Оценките и интерпретациите са доста разнообразни, дори противоречиви. Ръководните кръгове в Иран я посрещат с явно задоволство, тъй като тя отстранява опасността от разширяване на военните операции към границите на Азия.

В Гърция общественото мнение е разтревожено от изолацията, в която се оказва страната. Въпреки това средствата за масова информация в Атина следват директивите на правителството и коментират българо-турската декларация за ненападение в положителен смисъл. Министерството на външните работи в Белград е недоволено от изхвърлянето на текста от комуникето Кьосеиванов—Менеменджиоглу. Пресата на неутрална Швеция, която по принцип широко коментира международното положение, е затруднена да определи в чия полза е подписаната декларация — на Германия или на Англия и Турция. Или е еднакво отдалечена и от Лондон, и от Берлин. Английската преса изразява недоволство, имайки предвид обстоятелството, че декларацията ще ограничи възможностите на Турция за действие. В Берлин тържествуват и немската преса я приветства.

Съветската преса публикува текста на българо-турската декларация за ненападение без коментар. Но по дипломатически път още преди подписването ѝ съветското правителство дава да се разбере, че България трябва да се противопостави на германското настаняване на нейна територия. В Москва по време на среща между Стаменов и заместник-комисаря на външните работи на СССР Андрей Вишински се изразява от съветска страна неодобрение на декларацията. В същото време ТАСС опровергава слухове, пуснати от чуждата преса, че българо-турската декларация била станала при активното съдействие на Съветския съюз²⁸.

Резултатите от подписването на декларацията са налице. Макар че Англия изтегля дипломатическата си мисия от София, а по-късно скъсва дипломатическите отношения с България, въпреки че президентът на САЩ подписва заповед за блокиране на българските авоари в американските банки и СССР официално декларира, че се отказва от всякаква по-нататъшна подкрепа на българската външна политика, определено може да се каже, че българо-турската декларация за ненападение и последвалото след десет дни присъединяване на България към Тристранния пакт са един **безспорен успех за германската дипломация**. Удовлетворено е едно от най-важните предварителни условия, което българското правителство поставя пред Германия за присъединяването си към Тристранния пакт, а именно парирането на евентуалната реакция на Турция. В този смисъл успех постига и българското правителство, което успява по един умел начин да осъщест-

²⁷ Пак там.

²⁸ Внешняя политика СССР, Сб. Документов, т. IV, М., 1946, с. 543.

ви замисъла на своята външна политика. Ясно е, че пряката и най-важна последица от подписването на българо-турската декларация за ненападение е ускоряване въвличането на България в Тристранния пакт, което трябваше да бъде съпроводено с настаняването на германските войски в България. От друга страна, с подписването на българо-турската декларация за ненападение от 17 февруари се премахва възможността за обединяване на балканските държави под егидата на Англия в един общ антигермански блок и се открива път за безпрепятственото хитлеристко нашествие на Балканите.

СТЪПКИ КЪМ ВЪВЛИЧАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ В ТРИСТРАННИЯ ПАКТ

Десет дни след подписването на българо-турската декларация за ненападение България се присъединява към Тристранния пакт. Един бегъл поглед върху събитията недвусмислено показва, че съществува пряка връзка между декларацията и подготвяния близо четири месеца акт на присъединяване на България към пакта.

Както отбелязахме, текстът на българо-турската декларация за ненападение бива одобрен от Министерския съвет на 20 януари 1941 г. и на същото заседание се приема решение да се подпише Тристранният пакт. Обсъждани били три въпроса:

1. Можем ли да се противопоставим на евентуално германско преминаване през България;
2. Трябва ли това преминаване да стане по предварително споразумение с България и
3. В интерес на страната ли е подписването на Тристранния пакт?²⁹

Понеже липсва подробен протокол на заседанието, не е ясно как са протекли разискванията и как е било мотивирано решението на правителството. Очевидно е обаче, че на първия въпрос е даден отрицателен отговор, а на останалите два — положителен.

20 януари с. г. обаче не се превръща в край на преговорите, а е само един етап по пътя на въвличането в Тристранния пакт. Обстановката създава редица нови затруднения на българското правителство. След 20 януари настъпват тежки моменти за правителството на Богдан Филев. То е изправено пред криза, която се задълбочава от непрекъснато засилващия се германски натиск.

На 23 януари 1941 г. Рихтхофен заявява, че Германия очаква от българското правителство декларация за присъединяването ѝ към пакта. Министър-председателят Филев отговаря, че всички правителствени кръгове са съгласни с това и се очаква само докладът от преговорите на военната делегация с Лист (в Румъния) и тогава Драганов ще заминат за Берлин, за да се изяснят всички въпроси. Същевременно се пускат слухове за правителствена промяна. За евентуален министър-председател се сочи Иван Багрянов.

Българското правителство се стреми да постигне такива условия на присъединяването към Тристранния пакт, които да намалят възможните вътрешно-политически рискове и международни усложнения. С тази цел на 1 февруари 1941 г. Драганов се връща в Берлин с инструкции от българското правителство да уреди всички потребности по при-

²⁹ ЦДИА, ф. 456, оп. 1, а. е. 4, л. 45.

съединяването. Българският пълномощен министър е приет от Рибентроп на 8 февруари (т. е. след „малка“ пауза).

През следващите 20 дни всички подробности се уточняват. Отново се потвърждава германското съгласие да се удовлетворят българските искания за Тракия. Дават се също така уверения, че германската армия ще действа на Балканите самостоятелно и няма да разчита на активна подкрепа от българска страна. Нов момент в българските искания е Германия да изпрати възможно най-голямо количество военни сили с цел да се отбият ефикасно евентуални действия на Англия и на балканските ѝ приятели. На преден план отново изпъква страхът от военни усложнения. Съществено нов момент е постигнатото по искане на българското правителство съгласие подписването на пакта и навлизането на германските войски да станат едновременно.

Българското искане за обявяване на София за открит град (в духа на хагските конвенции от 1899 и 1907 г.) и за непреминаване на германски части през столицата е отхвърлено. Спор предизвиква и формулата, с която ще бъде уведомено съветското правителство и чрез която България ще обяви своето присъединяване към Оста. Тъй като въпросът вече опира до конкретните стъпки на българското правителство по присъединяването, то е необходимо да се отбележат редица документи, които подготвиха официалното присъединяване от 1 март 1941 г.

Пребиваването на германските войски в България, които се предвижда да навлязат в страната след подписването на Тристранния пакт, се урежда със спогодбата „Нойбахер“, подписана от двете правителства на 1 февруари 1941 г. Тя предвижда, че снабдяването на немските части ще става за сметка на суровини от Германия, а само по изключение чрез покупки в страната. Щетите, нанесени от германските войски при преминаването, ще се заплащат от българското правителство, а по-малките щети — направо от германските войски. Забранява се износът на всякакъв вид стоки от страна на германските войски. Изключва се циркулацията на небългарски платежни средства в България. Покупките в страната са допустими чрез българското главно интендантство. Самостоятелното снабдяване за военни нужди е допустимо само в непредвидени предварително случаи на неизбежна нужда, и то се заплаща в брой.

Сумите за издръжка на германските войски в България ще се отпускат от БНБ срещу подлежащи на изплащане български финансови задължения, а в случай че няма такива — с тях ще се завери клиринговата сметка на БНБ при Германските кредитни каси в Берлин³⁰.

На 2 февруари 1941 г. се подписва протокол за разговорите между Германското главно командване и Българския генерален щаб, в който е отбелязано постигнатото преди това съгласие, че българската армия няма да участва в нападателни операции на Балканите. В протокола са определени и германските задължения за защита на България при евентуални контрамерки на съседите, Англия и Съветския съюз.

³⁰ Срв. Пълния текст на спогодбата „Нойбахер“ в Известия на държавните архиви, 1959, кн. 3, с. 96—100.

Като продължение на българо-германския диалог на 15 февруари с. г. се подписва и споразумение между Българския генерален щаб и командването на армията на Лист по въпросите на командването на войските.

Отбелязва се, че по време на настъпление на германските войски, докато не е последвала опасност от съседните страни, германските и българските части остават под свое командване. При поява на такава опасност действията на българската и на германската армия ще се развиват по указания на щаба на Лист. Записано е, че българската войска няма в никакъв случай да бъде използвана за нападателни операции срещу Турция и Гърция, освен ако Българският генерален щаб сам изрично не пожелае това. За последното ще се иска одобрението на Германското правителство³¹.

Правните въпроси по пребиваването на германските войски в България се уреждат със спогодбата от 1 февруари. Интерес представлява пунктът, в който е зафиксирано, че германските лица ще запазят „своето извънземство“ в България. Престъпни деяния, извършени в България от лица, принадлежащи към германските войски, ще се разследват и съдят от германски военни съдилища³².

В резултат на настояванията и тоталния натиск на германското правителство в продължение на няколко месеца и след като се извършва всестранна подготовка вътре в страната и в дипломатическата област се подготвя и официалното подписване от България на Тристранния пакт.

На 1 март 1941 г. министър-председателят Богдан Филов заминава за Виена. Същия ден в двореца Белведере той подписва протокол за присъединяване на България към пакта. Рибентроп и граф Чано предават на българския премиер писмо, в което от името на своите правителства обещават на България излаз на Егейско море приблизително между делтите на Струма и Марица³³. В протокола се отбелязват резултатите от подписаните до този момент документи („Нойбахер“, военните регулации и пр.). Също така се излага становището на двете страни по редица въпроси, засегнати в предшестващите разговори.

По същото време на 2 март 680-хилядната армия на Лист навлиза в България...

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И накрая нека обобщим ролята на българо-турската декларация за ненападение за реализацията на набелязаните от хитлеристка Германия планове, довели до присъединяването на България към Тристранния пакт, а така също и нейното значение за международната обстановка на Балканите.

Навлизането на германската армия в България засяга интересите на всички балкански държави. Турското правителство, което има задължения към Гърция, Югославия и Англия, не е обезпокоено, ръководено от своите интереси, осигурени предварително от

³¹ ВИА, ф. МВ-ЩВ, оп. V, а. е. 2108, л. 185—190, 192—194.

³² ВИА, ф. МВ-ЩВ, оп. V, а. е. 2108, л. 195.

³³ ЦДИА, ф. 456, оп. 1, а. е. 4, л. 155—156.

българо-турската декларация за ненападение. Това обстоятелство е продиктувано от реакционния характер на ръководните кръгове в Анкара и техния антисъветизъм. Единственият правилен път за гарантиране интересите на всички балкански държави е обединяването около Съветския съюз. На този етап обаче няма обективни и субективни предпоставки за една такава ориентация на буржоазните правителства в балканските страни. По този начин българското и турското правителство тръгват по пътя на приспособяването към агресора и противопоставянето на интересите на балканските държави и народи.

Българо-турската декларация обещава поне за момента, че няма да има германско напредване през Турция и Проливите. Това обстоятелство е главното условие, което неутрализира действията на Англия за решителен отпор срещу Германия, като се има предвид мястото на близокоизточните интереси в общата йерархия на британските интереси. Вярно е, че този дипломатически акт облекчава хитлеристкото проникване на Балканите и придвижване към съюзника на Англия — Гърция. Но един по-дълбок анализ на събитията недвусмислено показва, че негласното одобрение на декларацията от страна на британското правителство е продиктувано от по-дълбоки, користни цели.

Очевидно е, че става дума отново за **компромис** между двата воюващи блока, макар и при различно съотношение на силите от това по време на Мюнхенските съглашения. Новият компромис е в крайна сметка отново насочен срещу Съветския съюз. Действайки по този начин, двете воюващи страни Германия и Англия доказват още веднъж, че дълбоко в корените си тяхната политика е еднаква по характер и антинародна по същност. СССР при това положение на нещата не е в състояние да предприеме никакви реални действия за защита на своите интереси в този район на света.

Българо-турската декларация за ненападение не довежда до нормализиране на отношенията между България и Турция. Недоверието не е премахнато. Напрежението по границата остава. Армиите се концентрират и увеличават през март-април 1941 г., особено по времето на военните акции в Гърция и Югославия. В процеса на подготовката за агресия срещу тези страни отново се поставя въпросът за българско участие в нея. По молба на България Германия дава съгласието си да освободи българската армия от директните действия на Балканите. Един от аргументите е да не се предизвиква Турция. Българското правителство изпраща своите войски в Тракия и Македония, едва когато съпротивата на Гърция и Югославия е напълно смазана. Турция не намира формален предлог да протестира или да се намеси.

Германия се възползва от напрежението между България и Турция, упражнява натиск върху последната и успява да сключи изгодни за себе си договори (договора за приятелство между Германия и Турция от 18 юни 1941 г.).

Следователно българо-турската декларация за ненападение, касаеща пряко взаимоотношенията между две съседни балкански държави, се явява по-скоро отражение на компромиса между „големите“ с една много ясно изразена изгода за Германия.

ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

Професор Васил Мръчков,
доктор на юридическите науки

КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД ПО ТРУДОВИ СПОРОВЕ ПРЕЗ 1998 Г.¹

Предмет на следващия критичен преглед са постановените през 1998 г. от III г. о. на ВКС около 950 решения и около 500 определения по трудови спорове². Те са значително (с 50 на сто) повече от решенията на същото отделение през 1997 г. Разбира се, в следващото ограничено по обем изложение, не е възможно тяхното подроб-

¹ С тази статия продължава критичният преглед на практиката на ВКС по трудови спорове през 1997 г., който беше поместен в сп. Юридически свят, 1999, бр. 1, с. 249—275. Критичният преглед за практиката на ВКС през 1997 г. ще се означава по-нататък като „Преглед—97“.

² Голяма част от определенията се отнасят до прекратяване на производствата по подадени молби за преглед по реда на надзора, на които не е даден ход за разглеждане по същество към момента на влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на ГПК (обн., ДВ, бр. 124 от 1997 г.) — 1 април 1998 г., когато започна реално да функционира предвиденото в Конституцията и уредено в ГПК ново триинстанционно производство. Поради това и на основание § 150, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД ГПК производствата са прекратени и делата изпратени по компетентност на съответните апелативни съдилища по правилата на местната подсъдност. Тези определения са с кратки диспозитиви и еднообразни мотиви. Наред с тях обаче има и редица определения, в които се поставят важни и деликатни правни въпроси. На тях ще бъде отделено по-специално внимание.

но критично анализиране, нито даже само тяхното анотиране. Затова вниманието ще се съсредоточи върху онези от тях, които поставят важни въпроси и представляват доразвитие или внасят нови моменти в съдебната практика³.

1. ВЪЗНИКВАНЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ. ТРУДОВ ДОГОВОР И ОТГРАНИЧАВАНЕТО МУ ОТ ГРАЖДАНСКИТЕ ДОГОВОРИ

ВКС потвърждава своето разбиране за гражданскоправния характер на **договора за управление**. И затова в р. 213—98—III г. о. по гр. д. № 1057 от 1997 г. с основание се приема, че споровете за прекратяване на договорите за управление не са трудови, а гражданскоправни. Това означава, че материалноправните въпроси по тези спорове трябва да се решават въз основа на гражданското и търговското законодателство и особено като се има предвид съдържанието на сключения конкретен договор за управление и неговите клаузи относно задълженията на страните, реда и основанията за прекратяването му и т. н. А що се отнася до реда за разглеждането им

³ В следващото изложение поначало се запазват вътрешните рубрики, които бяха използвани в „Преглед—97“, освен когато се поставят нови въпроси, които налагат обособяването им.

— се следва общия исков ред по ГПК, без особеностите, които внася КТ (гл. XVIII, чл. 357—363), тъй като тези спорове не са трудови.

В р. 524—98—III г. о. по гр. д. № 1169 от 1997 г. ВКС приема, че с Наредбата за трудовете и осигурителни отношения на български граждани, изпратени на работа в чужбина (съкр. НТО-ОБЧ), утвърдена с ПМС № 162 от 1992 г. (обн., ДВ, бр. 70 от 1992 г., изм., доп.) се създава специална уредба на тези трудови правоотношения спрямо общата уредба на трудовете правоотношения по Кодекса на труда. Поради това в конкретния случай, с който е бил сезиран ВКС, специалната уредба дерогира чл. 69, ал. 1 КТ. Да припомним, че чл. 69, ал. 1 КТ предвижда превръщането на срочния трудов договор за определено време в безсрочен, ако след изтичането на уговорения срок работникът или служителят продължи да работи 5 и повече работни дни без писмено възражение на работодателя, когато длъжността е свободна.

Това решение поставя два въпроса: един общ — принципиален, и един конкретен, който е бил предмет на делото.

Принципиалният въпрос е за законосъобразността на Наредбата. Тя установява отклонения от Кодекса на труда. А съгласно чл. 10, ал. 2 КТ трудовете правоотношения на българските граждани, изпратени на работа в чужбина в чужди или смесени предприятия, се уреждат с Кодекса на труда, доколкото друго не е предвидено в закон или в международен договор, по който страна е Република България. Това е важно разрешение на Кодекса на труда, на което като че ли не винаги се отдава вниманието, което заслужава⁴. С него още през 1986 г. беше отречена генералната делегация на МС, която му даваше чл. 176 КТ от 1951 г. да установява особени режими за някои категории работници и служители. Тази делегация се използваше за създаване от Министерския съвет на първична подзаконова нормативна уредба на трудовете правоотношения, която отразяваше принизената роля на закона в тоталитарното управление на страната. Място за подобни отклонения сега няма, даже и за изпратените на ра-

бота в чужбина български граждани. И не е случайно обстоятелството, че НТООБЧ и ПМС № 162, с което тя е утвърдена, не се позовават на законно основание, на което са издадени, защото такова основание по КТ сега не съществува. Следователно големият въпрос, който е заслужавал вниманието на ВКС, е за **законосъобразността на Наредбата**, в частта ѝ, в която предвижда отклонения от Кодекса на труда. И ако такива отклонения в противоречие с Кодекса на труда съществуват, съгласно чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове трябва да бъде приложен Кодексът на труда, а не отклоняващите се от него разпоредби на цит. Наредба.

Конкретният въпрос, по който разглежданото съдебно решение е взело становище е, че цит. Наредба дерогира чл. 69, ал. 1 КТ. Това становище повдига възражения. **Първо**, Наредбата не съдържа правило, което изрично дерогира чл. 69, ал. 1 КТ, а и не би могла да съдържа (арг. чл. 10, ал. 2 КТ — вж. по-горе). **Второ**, съгласно чл. 6, ал. 2 цит. Нар., на който и ВКС изрично се позовава, предвижда „При сключването на трудовете правоотношения се определят... срока..., както и другите права и задължения, които не противоречат на разпоредбите на Кодекса на труда, други закони и международни договори, по които страна е Република България“. А чл. 69, ал. 1 КТ е една императивна законова разпоредба — част от уредбата на модалитета „срок“ в трудовия договор за определено време и за него важи както общото правило на чл. 10, ал. 2 КТ, така и правилото на чл. 6, ал. 2 цит. Нар.

В няколко свои решения (р. 623—98—III г. о. по гр. д. № 1663 от 1997 г., р. 663—98—III г. о. по гр. д. № 1711 от 1997 г., р. 688—98—III г. о. по гр. д. № 1734 от 1997 г. и др.) се провежда правилното разбиране, основано на чл. 123, ал. 3 КТ, според което при промяна на собственика при отдаване на предприятието или на част от него под аренда, трудовете правоотношения на работниците и служителите, заети в тях, продължават с новия собственик или арендатор и те не могат да бъдат уволнявани поради настъпилите промени в работодателя.

Важен е и въпросът, предмет на спора в р. 380—98—III г. о. по гр. д. № 1340 от 1997 г. Казусът е следният: директор на училище възлага

⁴ В. Мръчков, К. Средкова, А. Василев, Коментар на Кодекса на труда, IV изд., Сиби, С., 1997, с. 65—67.

при производствена необходимост на начална учителка да изпълнява функциите на учител по физическо възпитание и изправителна гимнастика, за която ищцата не е имала професионална квалификация. ВКС правилно приема, че промяната на трудовата функция в тези случаи е незаконосъобразна, защото не е в съответствие с „квалификацията“, както това изрично изисква чл. 120, ал. 2 КТ.

И ето един по-рядко срещан казус в съдебната практика: за възникването на трудово правоотношение от избор (чл. 83—88 КТ). В р. 937—98—III г. о. по гр. д. № 1551 от 1997 г. се приема, че изборното трудово правоотношение **възниква** при наличието на две предпоставки: 1. обявяване на лицето за избрано (чл. 86, ал. 1 КТ); 2. постъпване на лицето на работа (чл. 86, ал. 2 КТ). Крайното заключение на ВКС гласи: „Едва след наличието на тези две предпоставки, може да се приеме, че е възникнало трудовото правоотношение.“

В това решение са **смесени две различни правни фигури**: възникване на изборното трудово правоотношение и началото на неговото изпълнение. Кодексът на труда прави ясна и категорична разлика между тях от началото на 1987 г., когато влезе в сила.

Трудовото правоотношение възниква с пълното осъществяване на юридическия факт, от който то се поражда, според основанията за възникването му: трудов договор, конкурс или избор. При избора това означава проведен избор и обявен кандидат за избран (чл. 86, ал. 1 КТ). „Възникнало трудово правоотношение“ означава, че то съществува като нов факт от правната действителност. Друг, различен от него, е въпросът за неговото **изпълнение**. То започва с постъпването на работа и с изпълнението на възложената трудова функция от работника или служителя. Този въпрос е изрично уреден при всяко от трите основания за възникване на трудовото правоотношение, които урежда Кодексът на труда: трудов договор (чл. 63, ал. 2 КТ), избор (чл. 86, ал. 2 КТ) и конкурс (чл. 96, ал. 2 КТ). Едно трудово правоотношение може перфектно да е възникнало, но да не е започнало изпълнението му. Изпълнението му започва след това. То може и изобщо да не започне, макар че трудовото правоотношение след

като е възникнало съществува и през това време, докато то не се изпълнява. Но ако неговото изпълнение не започне определено време след като е възникнало, трудовото правоотношение се смята, че изобщо не е възниквало (чл. 63, ал. 1, изр. 2, чл. 86, ал. 7 и чл. 96, ал. 4 КТ). Това е една законова фикция, която цели да уреди бързо и леко последиците от едно възникнало, но не реализирано (не започнало да се изпълнява) трудово правоотношение. Това е съвършено друг въпрос, различен от въпроса, който е бил предмет на разглежданото съдебно решение — за възникването на трудовото правоотношение. Впрочем, разликата между възникването и изпълнението на правоотношението (на правата и задълженията по него) е широко познато на много други правоотношения — облигационни, данъчни и др. В тази насока трудовото правоотношение не съдържа оригинални разрешения — то ползва общоизвестни правни фигури, разбира се, като ги моделира според предмета на правоотношението, договорната свобода на страните и преценката за законодателна целесъобразност.

2. РАБОТОДАТЕЛЯТ КАТО СТРАНА В ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ

Най-много въпроси в съдебната практика поставя **определянето на поделението като работодател** съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 1 ДРКТ. ВКС в своята практика последователно изхожда и като цяло правилно прилага легалната дефиниция на работодателя, като признава поделението не само като работодател в материално-правните трудови правоотношения, но и като страна в процеса: неговата процесуална легитимация като ищец или ответник (р. 22—98—III г. о. по гр. д. № 9/97). Това е специална процесуална легитимация на работодателя в трудовите спорове, като граждански дела по смисъла на чл. 6, ал. 1 ГПК (р. 366—98—III г. о. по гр. д. № 1312/97). Това правилно, според мен, становище се нуждае от по-обстойно обосноваване. Преди всичко то изхожда от § 1, т. 1 ДРКТ. Макар и на пръв поглед тази дефиниция да визира качеството работодател на поделението в материалното трудово правоотношение, това определение е и основание за признаване на неговата процесуална легитимация в трудовите съдебни спо-

рове. Това е така, защото само чрез разпространето му и в процесуалните отношения може да се реализира защитата на правата и интересите на поделението като работодател. А поделението може най-добре да защити съдебно своите права и интереси, като участва пряко, непосредствено и „лично“ и в съдебните трудови спорове, така както прави това в материалните трудови правоотношения, а не като предоставя тяхната защита на представителството на предприятието или на стояща над него организация. Предприятието или стоящата над поделението друга организация често пъти е по-далече от непосредствените интереси и правоотношения (във всеки случай в областта на трудовото право) на поделението. Нещо повече. ВКС приема и, струва ми се, с основание и като последица от застъпеното принципно становище за процесуалната легитимация на поделението, че то като клон на акционерно дружество е процесуално легитимирано в съдебния трудов спор и то е страна в процеса и може да подава молби за преглед по реда на надзора, искиви молби и да отговаря по тях, а не акционерното дружество — Информационно обслужване — АД, гр. Я. (р. 492—98—III г. о. по гр. д. № 1476/97).

Сред тези преобладаващи с процесуалните въпроси съдебни решения относно поделението като работодател и страна в исковия съдебен трудов процес през 1998 г., някак „самотно“, но добре стои р. 59—98—III г. о. по гр. д. № 875/97 г. В него ВКС прибавя към другите елементи на работодателя — поделение и неговата „финансова обособеност“, т. е. наличието на собствена разплащателна сметка. Разбира се, това не е някакъв нов и самостоятелен елемент, а проява и конкретизация на неговата (на поделението) „икономическа обособеност“, която изрично сочи § 1, т. 1 ДРКТ, наред с организационната му обособеност. ВКС вижда в разплащателната сметка вярна индичия за икономическата обособеност на поделението — работодател.

3. ИЗВЪНРЕДЕН ТРУД

Проблемите на извънредния труд са най-обсъжданите и най-осезателно присъстващите в съдебната практика от цялата правна уредба на работното време в Кодекса на труда и издадената за

неговото прилагане Наредба за работното време, почивките и отпуските.

И през 1998 г. III г. о. на ВКС последователно отстоява разбирането на закона (чл. 150, 262 и чл. 263 КТ) като приема, че **възнаграждение за извънреден труд** се дължи и изплаща от работодателя и когато в трудовия договор е уговорено, че такова възнаграждение не ще се дължи. Клаузи — за изключване на заплащането на допълнително трудово възнаграждение за положен извънреден труд се срещат в трудовите договори с частни работодатели и в трудовите договори на български граждани, изпратени на работа в чужбина от български работодатели, съгласно Наредбата, утвърдена с ПМС № 162 от 1992 г. (р. 37—98—III г. о. по гр. д. № 805/97 г., р. 56—98—III г. о. по гр. д. № 829/97 г., р. 66—98—III г. о. по гр. д. № 568/97 г., р. 67—98—III г. о. по гр. д. № 778/97 г., р. 159—98—III г. о. по гр. д. № 561/97 г., р. 161—98—III г. о. по гр. д. № 778/97 г. и др.). Подобни уговорки са нищожни, поради противоречието им с императивни норми на закона. Съгласно чл. 150, ал. 1 КТ „за извънреден труд независимо от това, дали е положен законно или не, се заплаща трудово възнаграждение в увеличен размер съгласно чл. 262 КТ. На основание чл. 74, ал. 4, изр. 2 КТ клаузата в трудовия договор, която предвижда, че за положен извънреден труд не се изплаща допълнително трудово възнаграждение, е нищожна и вместо нея се прилага повелителната норма на чл. 150, ал. 1 КТ и допълнително трудово възнаграждение се изплаща съгласно чл. 262 и чл. 263 КТ.

4. ТРУДОВО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ

Две групи от въпроси на трудовото възнаграждение са достигнали до ВКС.

Първата от тях се отнася до дължимостта и изплащането на **трудовето възнаграждение в чужда валута**, когато съгласно чл. 10, ал. 1 ЗЗД по изключение, предвидено в закона, е допустимо уговарянето на парични задължения в чужда валута⁵. А трудовото възнаграждение е безспор-

⁵ С § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на Валутния закон (обн., ДВ, бр. 83 от 1999 г.), който влиза в сила от 1 януари 2000 г., чл. 10, ал. 1 ЗЗД се отменя.

но парично задължение по трудовото правоотношение (арг. Чл. 269, ал. 1 КТ). Съгласно чл. 269, ал. 1 КТ то се изплаща в пари. Но уговарянето му в чужда валута е изрично предвидено в чл. 7 от Наредбата за трудовите и осигурителни правоотношения на българските граждани, изпратени на работа в чужбина от български работодатели. ВКС последователно обръща внимание на инстанционните съдилища, които по искове за трудово възнаграждение, уговорено по реда на чл. 7 цит. Наредба в чужда валута, присъждат дължимите суми в български левове по обменния курс на лева със съответната чужда валута (при трудово възнаграждение, което най-често е уговорено в американски долари или в германски марки) и изменят решенията на тези решения с присъждане на дължимите парични суми и тяхното изплащане в съответната чужда валута. Това се отнася не само за уговореното трудово възнаграждение, но и за допълнителните трудови възнаграждения — за извънреден труд, за прослужено време и др. под., за обезщетения по трудовото правоотношение — например обезщетение за неползван отпуск, за пътни и транспортни разходи за пренасяне на багаж и др. (р. 586—967—III г. о. по гр. д. № 1598/97 г.).

Втората група от въпроси се отнася **до удържките от трудовото възнаграждение**. ВКС — III г. о. последователно отстоява разбирането за изчерпателния характер на случаите в чл. 272 КТ, в които работодателят може да прави удържки от трудовото възнаграждение на работника или служителя. И затова не допуска, а квалифицира като противозаконни удържките, които се правят от някои работодатели по силата на Вътрешните правила за работната заплата, които работодателят утвърждава (чл. 23 и 24 от Наредбата за договаряне на работната заплата — обн., ДВ, бр. 55 от 1991 г., изм. доп.), или по силата на уговорки в колективния трудов договор (р. 725—98—III г. о. по гр. д. № 1767/97 г., р. 815—98—III г. о. по гр. д. № 1997/97 г., р. 880—98—III г. о. по гр. д. № 1910/97 г. и др.). Подобни разпореждания във вътрешните правила за работната заплата или уговорки в колективния трудов договор са нищожни поради противоречието им с императивни разпоредби на закона. Императивната законова разпоредба, на която те противоречат, е чл. 272 КТ.

А основното правно и социално предназначение на чл. 272 КТ е да гарантира реалното изплащане от работодателя на работника или служителя на дължимото му трудово възнаграждение по трудовото правоотношение, включително и като ограничени случаите, при които удържки от него могат да се правят, и не допуска тяхното разширяване без съгласието на работника или служителя.

5. ИМУЩЕСТВЕНА ОТГОВОРНОСТ НА РАБОТОДАТЕЛЯ

И през 1998 г. е голям броят на съдебните решения на ВКС по чл. 200—202 КТ — за имуществената отговорност на работодателя при смърт и увреждане на здравето на работника или служителя, причинени от трудова злополука или професионално заболяване.

Основните въпроси, които поставя съдебната практика, могат да бъдат систематизирани в **четири групи**: а) Наличието на трудова злополука или професионално заболяване като правнорелевантни причини, пораждащи увреждането, което се обезщетява по чл. 200—202 КТ; б) Вредите, подлежащи на обезщетяване, и определяне на техния вид и обем; в) Намаляване на отговорността на работодателя при съпричиняване на вредите от пострадалия работник или служител с груба небрежност; г) Характер на отговорността по чл. 200 КТ.

а) **Наличието на трудова злополука или професионално заболяване** е първият въпрос, който се поставя в съдебните решения по чл. 200 КТ и едва след неговия утвърдителен отговор, се разглеждат и обсъждат и другите въпроси за причинените вреди, техния вид и обем, дължимата обезвредя и др. Така трудовата злополука и професионалното заболяване се извеждат като **основна предпоставка** за възникване на отговорността по чл. 200 КТ. В съдебните решения на III г. о. от 1998 г. по-често е бил обсъждан въпросът за **професионалните заболявания**, отколкото за трудовите злополуки. Това не е защото не е имало трудови злополуки, довели до смърт или увреждане на здравето на работниците и служителите, нито защото техният брой е бил по-малък от професионалните заболявания. Напротив, техният брой и особено броят на тежките трудови злополуки е стабилно висок и „традиционно“ по-голям

от абсолютния брой на професионалните заболявания. Това се дължи на обстоятелството, че в практиката по-често възниква въпросът дали дадено заболяване е професионално или общо, докато наличието (факта) на трудова злополука по чл. 56 и 57 ППЗП не е създавал такива затруднения поради логическата очевидност на хипотезите, пред които е била изправена върховната ни съдебна инстанция.

Когато обсъжда въпросът за наличието на професионално заболяване, съдът се позовава най-често на решения на Диагностична експертна комисия (ДЕК), или на Централната диагностична експертна комисия (ЦДЕК), които установяват и квалифицират дадено заболяване като професионално, или на заключение на вещи лица (медицинска експертиза), която се произнася по този въпрос, поставен ѝ от съда по конкретното дело (р. 55—98—III г. о. по гр. д. № 889/97 г.; р. 180—98—III г. о. по гр. д. № 1007/97 г.; р. 186—98—III г. о. по гр. д. № 1020/97 г. и др.). Обикновено това са случаи на по-разпространени и по-често срещани професионални заболявания — полиневропатии, увреждане на слуха при работа в шумна работна среда, азбестоза при работа в запрашена работна среда и др. под. Това, което обаче не винаги се прави в съдебните решения и през 1998 г., е изричното позоваване на Таблицата за професионални заболявания (обн., ДВ, бр. 5 от 1958 г., изменяна и допълвана през 1968 г. и 1974 г.). А това е необходимо, защото националната ни система на правна уредба на професионалните заболявания е изградена върху така наречения „принцип на листата“ (списъка), т. е. само заболяванията, изрично включени в цит. таблица, са професионални. От друга страна, изброяването на професионалните заболявания в тази таблица е изчерпателно и други заболявания, макар и да са причинени от или свързани с естеството на изпълняваната работа и условията на работната среда, не могат да бъдат квалифицирани като професионални⁶. Впрочем, професионалното заболяване е освен медицинско и **правно понятие** и тъкмо то е меродавното за съда като орган на правосъдието. В това отноше-

ние мотивите на решенията на ВКС продължават да бъдат бедни откъм разсъждения по този въпрос и дължат по-голяма точност и юридическа обоснованост и към тях би следвало да се предявят по-големи изисквания при обосноваването им по този въпрос. По-голямо внимание от ВКС трябва да се обръща на инстанционните съдилища и при поставяне на задачи на медицинските експертизи и оценката и възприемането на техните заключения. Толкова повече това е необходимо, като се има предвид, че през 1997 г. IV г. о. на ВС застъпи инцидентно становището за примерния характер на изброяването на професионалните заболявания в таблицата (р. 175—97—IV г. о.). Това неправилно становище беше критикувано в правната литература⁷. Струва ми се, че то не отразява практиката на ВКС, но е достатъчно да внесе смущения в нея, ако III г. о., което разглежда споровете по чл. 200 КТ и с най-голямо основание може да формира практиката на ВКС по този въпрос, не реагира своевременно. А че съставите на III г. о. се придържат към разбирането за изчерпателния характер на изброяването на професионалните заболявания в таблицата личи от р. 603—98—III г. о. по гр. д. № 1627/97 г., в което вредите от заболяването „депресивна невроза“, причинено от „психически тормоз и постоянни кавги на ищцата с пряката ѝ началничка“ не могат да се обезщетяват по чл. 200, ал. 1 КТ именно защото не е професионално.

б) Най-много спорове възникват и съдебни решения са посветени на **определянето на вредите — на техния вид и обем**, подлежащи на обезщетяване по чл. 200 КТ. ВКС приема в своята практика, следвайки в това отношение практиката ВС от преди 1998 г., в съответствие с чл. 200, ал. 3 КТ, че на обезщетяване подлежат имуществените вреди, включително и пропуснатите ползи и неимуществените вреди. Дължимото от работодателя обезщетение представлява разликата между причинените вреди и обезщетението от общественото осигуряване за временна нетрудоспособност или пенсията в зависимост от това, дали трудовата злополука или професионалното заболяване са причинили временна нетрудоспособ-

⁶ В. Мръчков, Осигурително право, изд. Сиби, С., 1998, с. 236—250.

⁷ В. Мръчков, Осигурително право, цит. съч., с. 240—242.

ност или трайна нетрудоспособност (инвалидност) от определена група — I, II или III, или смърт (р. 5—98—III г. о. по гр. д. № 848/97 г.).

Имуществените вреди, които подлежат на обезщетяване, са най-често както пропуснати ползи, така и претърпени загуби. Пропуснати ползи са: неполучаването на трудово възнаграждение при временна и трайна нетрудоспособност, включително и безплатната храна при вредни условия на труда (р. 77—98—III г. о. по гр. д. № 750/97 г.), а претърпени загуби при смърт — разходите по погребението (р. 170—98—III г. о. по гр. д. № 984/97 г.), разходи за лекарства, калорична и витаминозна храна, специална диетична храна, транспортни разходи за придвижване, разходи за рехабилитация (р. 186—98—III г. о. по гр. д. № 1020/97 г., р. 544—98—III г. о. по гр. д. № 707/98 г. и др.).

Много въпроси поставят **моралните (неимуществените) вреди**. Тяхното обезщетяване не се поставя под съмнение и следва пряко от закона (чл. 200, ал. 3 КТ). На обезвреда подлежат както моралните вреди, претърпени лично от пострадалия при трудова злополука или професионално заболяване, довели до нетрудоспособност — временна или трайна (инвалидност) — болки, страдания, неприятни и болезнени емоционални преживявания, обезобразяване или други недъзи, които създават психически дискомфорт на личността (р. 478—98—III г. о. по гр. д. № 475/97 г.; р. 531—98—III г. о. по гр. д. № 740/98 г.; р. 651—98—III г. о. по гр. д. № 1693/97 г.; р. 747—98—III г. о. по гр. д. № 1526/97 и др.), така и при трудови злополуки или професионални заболявания, довели до смърт — морални вреди — болка, мъка по починалия близък — деца, родители, съпруг или съпруга (р. 91—98—III г. о. по гр. д. № 932/97 г.; р. 170—98—III г. о. по гр. д. № 984/97 г.).

Много въпроси поставя и определянето на **размера на моралните вреди**, подлежащи на обезщетяване по чл. 200 КТ. Съгласно чл. 52 ЗЗД той се определя от съда по справедливост. **Новите моменти** в съдебната практика по този въпрос се очертават в **две** направления.

От една страна, през 1998 г. се забелязва известна **положителна тенденция** за увеличаване на размера на обезщетенията за тези вреди. Раз-

бира се, в това отношение българската съдебна практика продължава да бъде на голямо разстояние от световните и европейските стандарти, но определен положителен напредък се забелязва, макар че той далеч не е достигнал до приемливи и истински справедливи критерии за оценка на човешкия живот, здраве и трудоспособност, на моралните страдания и болка от загуба на близък човек — дете, майка, баща, съпруг, и т. н. (р. 96—98—III г. о. по гр. д. № 1526/97 г.; р. 651—98—III г. о. по гр. д. № 1693/97 г.; р. 747—98—III г. о. по гр. д. № 938/97 г. и др.). Тази линия заслужава подкрепа и дано в бъдеще тя се развива по-интензивно.

От друга страна, ВКС въвежда и **обществени критерии** за справедливост и установената ценова конюнктура, инфлация и често пъти „поправка“, като увеличава размера на присъдените обезщетения за имуществените и неимуществените вреди, причинени от трудова злополука или от професионално заболяване, за да удовлетвори в пълен размер претендираните суми при предявяване на иска. Разбира се, тази граница не може да бъде надмината и да бъде присъдено обезщетение в по-голям размер от предявения с исковата молба, защото това би било в нарушение на диспозитивното начало в гражданския процес.

При определяне на имуществените и неимуществените вреди съдебната практика се е срещала с редица **специални хипотези**. Например при наличие на две професионални заболявания, причинените вреди са в по-голям размер, поради което и дължимото обезщетение е по-високо и за всяко от професионалните заболявания както вредите, така и дължимото обезщетяване се изчисляват отделно и след това „се сборуват“ (р. 175—98—III г. о. по гр. д. № 1012/97 г.; р. 555—98—III г. о. по гр. д. № 1419/97 г. и др.). Но затова пък, когато лицето страда от две заболявания, от които само едното е професионално, а другото — общо, обезщетение за имуществени и неимуществените вреди по чл. 200 КТ се присъжда само за професионалното заболяване (р. 200—98—III г. о. по гр. д. № 1023/97 г.).

В практиката на ВКС е продължена практиката на ВС по така наречения „ексцес“ на професионалното заболяване или на последиците от ув-

реждането на здравето, причинено от трудова злополука. Това са случаите, когато след претърпяната трудова злополука или професионално заболяване и като последица от тях настъпва влошаване на здравословното състояние на лицето, обостряне на болките, неблагоприятно развитие на заболяването или страданието и т. н. В тези случаи на общо основание се дължи обезщетение на възникващите от ексцеса нови имуществени (за лекарства, храна, транспорт и др.) и немуществени (болки, страдания и др.) вреди на пострадалия по реда на чл. 200 КТ (р. 9—98—III г. о. по гр. д. № 645/97 г.).

в) **Намаляването на отговорността на работодателя, когато пострадалият е допринесъл с груба небрежност** за настъпилата трудова злополука и причинената от нея смърт или увреждане на здравето (чл. 201, ал. 2 КТ). Обстоятелството, че дадени нарушения на правилата по техническа безопасност и хигиена на труда са трайна практика в предприятието и са масово разпространени, не води само по себе си до заключението, че липсва груба небрежност (р. 33—98—III г. о. по гр. д. № 874/97 г.; р. 280—98—III г. о. по гр. д. № 1509/97 г.). Следователно не честотата и масовостта на дадени нарушения, а характерът на тези нарушения, на правилата, към които те са насочени, и степента на вината, с която те са извършени, е определящото за наличието или липсата на груба небрежност. От друга страна, важно е да се установи, че поведението, в което е проявена грубата небрежност, е допринесло, като е съпричинило увреждането (настъпването на трудовата злополука), а не че то само по себе си е израз на дръзко по своята самоувереност поведение (р. 33—98—III г. о. по гр. д. № 874/97 г.). Грубата небрежност, когато не е допринесла за увреждането, може да има значение само за дисциплинарната отговорност, ако нарушеното задължение е трудово (арг. чл. 186 КТ). Но тя е основание за намаляване на отговорността по чл. 101, ал. 2 КТ само ако е допринесла за настъпването на трудовата злополука и причинената с нея смърт, временна или трайна нетрудоспособност.

г) Върховният касационен съд поначало се придържа към разбирането за специфичния характер на отговорността по чл. 200 КТ, която се

различава съществено от деликтната отговорност по чл. 45 и сл. 33Д. Съдебната практика, ръководейки се от закона, подчертава **обективния характер на отговорността** по чл. 200 КТ. Този ѝ характер е изрично и недвусмислено подчертан в чл. 200, ал. 1 in fine и ал. 2 КТ. Но по неуредени в чл. 200—202 КТ въпроси на тази отговорност се прилагат правилата на деликтната отговорност. Като пример за такива неуредени въпроси практиката сочи кръга на лицата, които имат право на обезщетения по чл. 200 КТ (р. 18—98—III г. о. по гр. д. № 727/97 г.). ВКС държи сметка и отчита обстоятелството, че с въвеждането на тази отговорност с Кодекса на труда от 1986 г., е създадена самостоятелна правна уредба за нея, която е различна от отговорността за незакономерно увреждане. И затова за вреди от трудова злополука, настъпили до 31.XII.1986 г. исковете за реализиране на тази отговорност се предявяват по чл. 49 във връзка с чл. 45 33Д в рамките на 5 год. давност, а за увреждания от трудова злополука, настъпила след 1 януари 1987 г. (след влизането в сила на Кодекса на труда), отговорността е по чл. 200 КТ и тя се реализира в рамките на 3 год. давност (р. 413—98—III г. о. по гр. д. № 1401/97 г.). В този смисъл е и Тълк. реш. № 45 на ОСГК от 19.IV.1990 г. по гр. д. № 33/89 г. От правилната позиция за характера на отговорността по чл. 200 КТ ВКС допуска и някои отклонения, за които ще стане дума по-нататък (вж. по-долу № 13).

6. ОБЕЗЩЕТЕНИЯ ПО ГЛ. X, РАЗДЕЛ III ОТ КОДЕКСА НА ТРУДА (чл. 213—228 КТ)

Обезщетения при недопускане на работа (чл. 213 КТ). На практика най-чести са случаите на незаконно недопускане на работа, докато трае трудовото правоотношение (чл. 213, ал. 2 КТ). Основният въпрос, който се поставя е: съществува ли валидно сключено и действащо трудово правоотношение между работника или служителя и работодателя. Ако такова правоотношение съществува, задължение на работодателя е съгласно чл. 127, т. 1 КТ да осигури нормални условия на работника или служителя за изпълнение на работата по трудовото правоотношение, за което се е уговорил, като му осигури работата, която е определена при възникването на трудовото правоотно-

ношение. Това е първото по време задължение и основен елемент от създаването на нормални условия за изпълнение на възложената работа, с което работодателят трябва да започне изпълнението на своите задължения по трудовото правоотношение. А това може да стане преди всичко като работодателят допусне работника или служителя да изпълнява възложената му работа по трудовото правоотношение. Това означава да му осигури достъп до мястото на работа и до работното място — в канцеларията, цеха, лабораторията, до материалните съоръжения и инструменти, с които се изпълнява възложената работа — бюро, документация, книжа, пишеща и сметачна машина, компютър, химикали, микроскоп и др. под. в зависимост от естеството на трудовата функция. А недопускането на работа е неизпълнение на това първо задължение на работодателя, което осуетява изпълнението на цялото трудово правоотношение.

В практиката тези случаи най-често възникват при издадена по надлежния ред заповед за уволнение: в писмена форма, с посочване на основанията за уволнение в нея, даже и след искане и получаване на съответни разрешения и съгласие по чл. 333 КТ и т. н. Всичко това е безспорно необходимо, но не е достатъчно. Нужно е, и това е най-важното в случая — трудовото правоотношение да е прекратено. Само когато трудовото правоотношение е прекратено, работодателят е „в правото си“ да не допуска работника или служителя до работа, защото трудовото правоотношение, от което възниква неговото задължение да допуска работника или служителя на работа (чл. 127, т. 1 КТ), вече не съществува. А трудовото правоотношение се прекратява в момента, посочен в чл. 335 КТ: при прекратяване на трудовия договор с предизвестие — с изтичане на срока на предизвестие, а при прекратяване на трудовия договор без предизвестие — от момента на получаване на писменото изявление за прекратяване на трудовия договор. На практика най-чести и най-спорни са въпросите за прекратяване на трудовия договор при уволнение, т. е. при едностранно от работодателя прекратяване на трудовия договор по чл. 328 и чл. 330 КТ. Трудовият договор в тези случаи се прекратява с връчване на заповедта за уволнение, ако уволнение-

то е без предизвестие, и с изтичане на срока — ако уволнението е с предизвестие. Затова в редица случаи, които са стигнали до ВКС, съдебните състави на III г. о. с основание са приемали, че не е законосъобразно недопускането на работа и следователно се дължи обезщетение по чл. 213, ал. 2 КТ, защото макар и заповедта за уволнение да е била изготвена, подписана и канцеларски оформена — номерирана, подпечатана, изведена и т. н., тя не е била връчена на работника или служителя. А като не е била връчена, с нея не е прекратено и трудовото правоотношение (р. 307—98—III г. о. по гр. д. № 1201/97 г.; р. 466—98—III г. о. по гр. д. № 1196/97 г.; р. 843—98—III г. о. по гр. д. № 1868/97 г.). Невръчената заповед за уволнение, макар и редовно издадена, не произвежда правно действие и не прекратява „автоматично“ трудовото правоотношение, поради което недопускането на работника или служителя още с издаването на заповедта за уволнение, преди тя да му е връчена и следователно преди да е прекратено трудовото правоотношение, е незаконно.

Под „невръчена“ заповед за уволнение трябва да се разбира заповед за уволнение, която не е съобщена на работника или служителя: не му е лично връчена или съобщена с препоръчано писмо с обратна разписка. Но „връчена“ е заповедта за уволнение, която е предадена на работника или служителя, но той е отказал да я получи и това обстоятелство се установява от свидетели. Изобщо идеята е: сигурност в узнаването на заповедта за уволнение от работника или служителя, защото като едностранно волеизявление на работодателя, за да произведе желаното от нея действие в сферата на работника или служителя, тя трябва да бъде узната от адресата, към който е насочена, т. е. от уволнявания работник или служител. Впрочем, в случаите на недопускане на работа при издадена, но невръчена заповед за уволнение работодателят и виновните длъжностни лица дължат обезщетение по чл. 213, ал. 2 КТ за цялото време, докато трае неправомерното недопускане на работа, в размер на brutното трудово възнаграждение.

В практиката възниква и една друга по-особена хипотеза: възстановяване на работа от съда на незаконно уволнен работник или служител.

В деня на явяването му на работа, за да я заеме съгласно чл. 345, ал. 1 КТ, той бива наново уволнен на същото или на друго основание, заповедта за уволнение му е връчена в деня на явяването, за да заеме работата, на която е възстановен, поради което не е допуснат на работа. В този случай не е налице незаконно недопускане на работа, защото трудовият договор е „редовно“ прекратен, поради което недопуснатият на работа работник или служител няма право на обезщетение по чл. 213, ал. 2 КТ. Друг е въпросът, ако работникът или служителят смята това уволнение за незаконно. В този случай той може да го оспорва на общо основание по исков ред (чл. 344 КТ). Но това поставя други въпроси, а не въпроси за правото му на обезщетение по чл. 213, ал. 2 КТ.

Обезщетение при незаконно уволнение (чл. 225 КТ). Две групи от въпроси са достигнали до ВКС относно **обезщетенията**, които се дължат в тези случаи.

От присъденото обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ (за времето, през което незаконно уволненият работник или служител е останал без работа поради това уволнение, но не за повече от 6 мес.) не може в същото производство да се приспадне изплатеното на същото лице обезщетение за безработица (р. 407—98—III г. о. по гр. д. № 1395/97 г. V). Това са различни по естеството си правоотношения, с различни правни субекти и съдържание (незаконно уволнен работник или служител и работодател и безработно лице — териториално поделение на Националната служба по заетостта по чл. 67—76 ЗЗБНЗ), поради което не са налице основанията за прихващане по чл. 103 ЗЗД. Това правилно решение навежда асоциативно на редица други хипотези: за взаимно ликвидни и изискуеми парични задължения между незаконно уволнения работник или служител, който е предявил иска по чл. 344, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 225, ал. 1 КТ — ищец по спора, и работодателя-ответник по него, каквито могат да съществуват: обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ от работодателя към незаконно уволнения работник или служител, обезщетение по чл. 220, ал. 1 КТ и присъденото му обезщетение, изплатено обезщетение по чл. 222, ал. 1 КТ и др. Разбира се, тези въпроси не са били и не са могли да бъдат разисквани в посоченото съдебно решение.

Но те навеждат на едно принципно разрешение: по съображения на процесуална икономия в едно производство чрез насрещните искове по чл. 104, ал. 1 ГПК — ако, разбира се, са налице условията за тяхното предявяване и основателност, да се решат всички спорни въпроси, свързани с вземания между страните по трудовото правоотношение, за които чл. 104 ГПК и чл. 103 ЗЗД позволяват това.

Повече въпроси в съдебната практика са възникнали при определяне на обезщетението по чл. 225, ал. 3 КТ: когато незаконно уволненият работник или служител, възстановен на работа, се е явил да я заеме съгласно чл. 345, ал. 1 КТ, а работодателят и/или негови длъжностни лица не са го допуснали да я изпълнява. За тези случаи чл. 225, ал. 3 КТ предвижда заплащане на обезщетение от работодателя и виновните длъжностни лица на недопуснатия незаконно уволнен и възстановен на работа работник или служител в размер на брутното му трудово възнаграждение от деня на явяването да заеме работата, на която е възстановен, до действителното му допускане на работа (р. 168—98—III г. о. по гр. д. № 998/97 г.; р. 22—98—III г. о. по гр. д. № 1053/97 г.). Но в тези случаи върху ищеца — незаконно уволнения работник или служител, лежи тежестта да докаже, че е останал без работа и че оставането му без работа се дължи на незаконното уволнение (р. 545—98—III г. о. по гр. д. № 1309/98 г.). Ако пък възстановеният незаконно уволнен работник или служител е бил приет на по-ниско платена работа, съгласно чл. 225, ал. 2 КТ му се дължи обезщетение за разликата между заплатите за цялото време, докато изпълнява по-ниско платената работа, а не предишната работа, на която е възстановен от съда (р. 21—98—III г. о. по гр. д. № 857/97 г.).

Във връзка с явяването на работа, като една от основните предпоставки за уважаване на иска по чл. 225, ал. 3 КТ, ВКС в р. 557—98—III г. о. по гр. д. № 1460/97 г. внася важно и уместно уточнение: „Явяването на работа не трябва да бъде ежедневно и през целия процесен период (за който се претендира обезщетението по чл. 225, ал. 3 КТ — б. м.). Напълно достатъчно е работникът да се яви само един път, за да се приеме, че е изпълнил задължението си по чл. 225, ал. 3 КТ“.

г) **Обезщетение за вреди, причинени на работника или служителя при издаване на документи** (чл. 226 КТ). Всъщност става дума за едно решение на ВКС — р. 558—98—III г. о. по гр. д. № 1486/97 г. — за вреди от незаконно задържане от работодателя на трудовата книжка на работника или служителя. Това решение разкрива интересна правна обстановка: трудовата книжка е била предоставена на уволнения работник или служител при връчване на заповедта за уволнение, но поради афектното му състояние, очевидно причинено от връчваната заповед за уволнение, той не взел трудовата си книжка, а впоследствие не я потърсил и предявява иска по чл. 226, ал. 2 КТ. ВКС правилно приема, че при така установената фактическа обстановка исквата претенция е неоснователна, защото не е налице най-важната предпоставка, с която законът свързва възникването на правото на обезщетение в този случай: незаконно задържане на трудовата книжка. А незаконното ѝ задържане означава противно на волята на работника нейното непредаване при прекратяване на трудовото правоотношение, както повелява чл. 350, ал. 1 КТ, въпреки че работникът я търси и иска да я получи. И една малка юридическа неточност, допусната в решението: правното основание за предявяване на този иск е чл. 226, ал. 2 и 3 КТ, а не чл. 226, ал. 1 КТ, както е посочено в съдебното решение.

7. ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ И ДИСЦИПЛИНАРНИ НАКАЗАНИЯ

Основанието за прилагане на дисциплинарната отговорност е наличието на нарушение по смисъла на чл. 186 и чл. 187 КТ. Това е първият въпрос, който се поставя в дисциплинарното производство и в съдебния контрол върху наложеното дисциплинарно наказание. Затова няма основание за налагане на дисциплинарно наказание, когато не е извършено дисциплинарно нарушение. Правилно се приема в р. 108—98—III г. о. по гр. д. № 936/97 г., че не е налице дисциплинарно нарушение, когато работникът или служителят не е изпълнил незаконна заповед на работодателя за изменение на характера на трудовата функция при производствена необходимост по чл. 120, ал. 1 КТ, тъй като със заповедта се надвишава

максимално допустимата продължителност от 45 календарни дни през една календарна година. Това принципно разбиране следва от легалното определение на нарушението на трудовата дисциплина, което се съдържа в чл. 186, изр. 1 КТ, като „виновно неизпълнение на трудовите задължения“. А трудовите задължения са винаги законосъобразни правни задължения. Това общо разбиране е изрично потвърдено в чл. 187, т. 7 КТ, в която между примерно изброените в закона нарушения на трудовата дисциплина е посочено и неизпълнение на **законните нареждания на работодателя**. А процесното нареждане на работодателя за изменение на трудовата функция при производствена необходимост за срок по-дълъг от 45 календарни дни в една календарна година е в нарушение на императивната норма на чл. 120, ал. 1 КТ.

Не е достатъчно само да е налице дисциплинарно нарушение, което „покрива“ състава на някое от дисциплинарните нарушения, изброени в чл. 187 КТ. Нужно е още в заповедта за дисциплинарно наказание да се опише конкретното нарушение на трудовата дисциплина, като се посочат неговите признаци, които го индивидуализират като акт на конкретно поведение на провинилия се работник или служител, в какво то се изразява, как и при какви обстоятелства е извършено. Само тогава заповедта за дисциплинарно наказание отговаря на законните изисквания за нейното съдържание и в частност на закономото изискване на чл. 195, ал. 1 КТ дисциплинарното наказание да се налага с „**мотивирана заповед**“. Ако заповедта за дисциплинарно наказание не съдържа описание на конкретните нарушения и не е мотивирана, а се задоволява примерно само с посочване на „неспазване на технологичните правила“ (чл. 187, т. 3 in fine КТ) тя е незаконосъобразна и следва да бъде отменена само на това основание, защото не е мотивирана (р. 11—98—III г. о. по гр. д. № 758/97, р. 225—98—III г. о. по гр. д. № 1120/97 г., р. 583—98—III г. о. по гр. д. № 1603/97 г. и др.).

ВКС отделя особено внимание на **задължението на работодателя да изслуша обясненията на провинилия се работник или служител** или да приеме неговите писмени обяснения по чл. 193 КТ. Обясненията трябва да бъдат искани

и давани по конкретните нарушения, за които се твърди, че са извършени и за които евентуално ще бъде наложено съответно дисциплинарно наказание. Както подходящо се отбелязва в решенията на ВКС, тъкмо това изискване на дисциплинарното производство му придава състезателен характер (р. 49—98—III г. о. по гр. д. № 870/98 г., р. 400—98—III г. о. по гр. д. № 1132/97 г.) и позволява обясненията на работника или служителя да изпълнят своето предназначение на форма за упражняване на конституционното право на защита на провинилия се работник или служител по чл. 56 Конст. В противен случай — ако не бъде изпълнено задължението на работодателя по чл. 190, ал. 1 КТ, заповедта за дисциплинарно наказание е незаконосъобразна само на това основание (чл. 193, ал. 2 КТ) и следва да бъде отменена (р. 819—98—III г. о. по гр. д. № 2021/97 г.).

Когато става въпрос за дисциплинарно наказание, ВКС настоява за прилагане на **критериите по чл. 189, ал. 1 КТ**. По този въпрос ВКС в р. 198—98—III г. о. правилно отбелязва: „Съдът упражнява контрол за законосъобразност относно наличието на съответствие между тежестта на нарушението, обстоятелствата, при които е извършено, както и поведението на работника или служителя — чл. 189, ал. 1 КТ“. В този смисъл е и позицията на ВКС, изразена в р. 247—98—III г. о. по гр. д. № 1144/97 г. Ще видим по-нататък, че тази правилна и законосъобразна позиция ВКС не провежда последователно, когато става въпрос за дисциплинарното уволнение (вж. по-долу № 8).

8. ДИСЦИПЛИНАРНО УВОЛНЕНИЕ

Редица от въпросите на дисциплинарната отговорност и на дисциплинарното наказание се поставят и при дисциплинарното уволнение. И при тяхното решаване ВКС следва своята, като цяло, правилна практика в областта на дисциплинарното наказание. Такива са например въпросите относно реквизитите на заповедта за дисциплинарно уволнение по чл. 195, ал. 1 КТ, посочване и описание на конкретното дисциплинарно нарушение, за което се налага дисциплинарното наказание, за задължението на работодателя да изслуша или да поиска писмените обяснения на провинилия се работник или служител по чл. 193 КТ, за съответствието между посоченото законово основа-

ние (по чл. 187 и чл. 190 КТ) и фактическото основание, сроковете по чл. 194, в които се налага дисциплинарното уволнение и др. (р. 14—98—III г. о. по гр. д. № 921/97 г., р. 15—98—III г. о. по гр. д. № 922/97 г., р. 225—98—III г. о. по гр. д. № 1129/97 г., р. 364—98—III г. о. по гр. д. № 1018/98 г., р. 648—98—III г. о. по гр. д. № 1738/98 г. и др.). И това е естествено, тъй като дисциплинарното уволнение е вид дисциплинарно наказание и за него важат общите разпоредби и общата законодателна уредба, установена за дисциплинарната отговорност и дисциплинарното наказване.

При дисциплинарно уволнение поради **злоупотреба с доверието на работодателя**, като нарушение на трудовата дисциплина (чл. 187, т. 8 и чл. 190, т. 4 КТ) ВКС последователно оценява злоупотребата като умишлено нарушение на трудовата дисциплина, при което работникът или служителят неправомерно използва доверието на работодателя, за да извлече за себе си или за друго облага (р. 36—98—III г. о. по гр. д. № 896/97 г., р. 103—98—III г. о. по гр. д. № 9845/97 г., р. 246—98—III г. о. по гр. д. № 1143/97 г., р. 251—98—III г. о. по гр. д. № 1153/97 г., р. 261—98—III г. о. по гр. д. № 1157/97 г., р. 650—98—III г. о. по гр. д. № 1710/97 г. и др.).

Повдига възражения обаче следваната от ВКС линия относно прилагането на критериите по чл. 189, ал. 1 КТ и на дисциплинарните нарушения по чл. 190 КТ при налагане на дисциплинарното уволнение.

ВКС прилага законовите критерии за дисциплинарното наказване и при дисциплинарното уволнение в **две групи** от случаи.

Първата група е при някои от примерно изброените дисциплинарни нарушения в чл. 187 КТ, които не са посочени отново в чл. 190 КТ: неизпълнение на законните нареждания на работодателя (чл. 187, т. 7 КТ), неспазване на технологичните правила (чл. 187, т. 3 КТ), неизпълнение на други трудови задължения (чл. 187, т. 10 КТ) и др. За тези случаи ВКС преценява тежестта на нарушението като основание за налагане на дисциплинарно уволнение и изобщо изхожда от критериите по чл. 189, ал. 1 КТ при определяне на вида на дисциплинарното наказание, включително

и за прибягването на най-тежкото от тях — дисциплинарното уволнение (р. 178—98—III г. о. по гр. д. № 1001/97 г., р. 542—98—III г. о. по гр. д. № 1517/97 г. и др.).

Нещо повече. ВКС прави интересни и плодотворни обобщения относно тежестта на дисциплинарното нарушение, като един от основните критерии при определяне на вида и съразмерността на дисциплинарното наказание е извършеното дисциплинарно нарушение. Така в р. 387—98—III г. о. по гр. д. № 1369/97 г. по повод на чл. 189, ал. 1 КТ съдебният състав обобщава: „Основното, което определя тежестта на нарушението, е значимостта на неизпълнението задължение, както и степента на това неизпълнение“. Тази посока на разсъждения е правилна и заслужава подкрепа. Тъкмо тя е в най-добрите традиции и смисъл на касационната съдебна практика като „юриспруденция“ (което буквално в превод от латински означава „мъдрост“, „разум на правото“). В конкретния случай обобщението страда от известна непълнота, защото например не е включен елементът „последници от неизпълнението“, толкова повече, че в процесния случай тъкмо това е било решаващо за оценката на законосъобразността и обосноваването на дисциплинарното уволнение. Но по-важно е да се подчертае, че тази линия е правилна като подход в съдебната практика, защото в нея има опит за логическо обобщение и извеждане на общи признаци, които представляват интересно юриспруденциално тълкуване на закона.

Втората група от случаи, при които ВКС прилага критериите по чл. 189, ал. 1 КТ е, когато разсъждава върху понятието „други тежки нарушения на трудовата дисциплина“ по чл. 190, т. 6 КТ (ред. 1992 г., т. 7 — ред. 1999 г.). За тези случаи ВКС изисква работодателя да обоснове наличието на „тежко дисциплинарно нарушение“ (р. 598—98—III г. о. по гр. д. № 1595/97 г., р. 626—98—III г. о. по гр. д. № 1644/97 г. и др.), или пък сам преценява например, че „при сбиване между двама работници не е налице тежко нарушение на трудовата дисциплина“, оценява наложеното дисциплинарно уволнение за несъразмерно и отменя заповедта за уволнение (р. 653—98—III г. о. по гр. д. № 1697/97 г.).

ВКС не прилага обаче критериите по чл. 189, ал. 1 КТ за налагане на дисциплинарно-

то уволнение при дисциплинарните нарушения **по чл. 190, т. 1—5 КТ**.

В р. 339—98—III г. о. по гр. д. № 1279/97 г. категорично се заявява: „Когато дисциплинарното уволнение се основава на някое от нарушенията по чл. 190 КТ, в производството по оспорване на законността на уволнението съдът не може да обсъжда дали това нарушение е достатъчно тежко или не, защото преценката е направена от закона“. Все така категорично и словесно по-обстойно е и р. 561—98—III г. о. по гр. д. № 1557/97 г. В неговите мотиви четем: „Ако работодателят се възползва от даденото му право и е наложил дисциплинарно уволнение, съдът не може да провери законността му въз основа на критериите, визириани в чл. 189, ал. 1 КТ, респ. въз основа на оплаквания, имащи отношение към тях. Както бе посочено, преценката на тежестта на нарушението и съответстващото му наказание е направено от самия законодател. Съдът трябва само да провери осъществено ли е нарушението в обективната действителност и спасена ли е дисциплинарната процедура за налагане на наказание“. От това разбиране изхожда и р. 428—98—III г. о. по гр. д. № 1117/97 г.

Тези съдебни решения са, според мен, **незаконсъобразни**. Те не отчитат дълбоката историческа еволюция и прогресивното развитие, които претърпя нашето законодателство по този въпрос при измененията на Кодекса на труда през м. ноември 1992 г. (обн., ДВ, бр. 100 от 1992 г.).

Нашето трудово законодателство в недалечното минало на своето социалистическо развитие познаваше в областта на дисциплинарното уволнение разрешението, които заповядваха на предприятието (работодателя) да уволнява дисциплинарно работника или служителя при определени изчерпателно изброени нарушения на трудовата дисциплина. Тези законодателни разрешението се прилагаха в една одържавена и централистично управлявана планова икономика, когато държавата като собственик можеше чрез закона да заповядва „на своите предприятия“ да уволняват работниците и служителите при определе-

ни от нея дисциплинарни нарушения. Този законодателен подход изразяваше още една философия на закона: недоверие към работодателя, към неговите оценъчни възможности и към неговата способност да провежда правилно държавната политика в областта на трудовата дисциплина, нейното укрепване и т. н. Конкретен нормативен израз на тези философия на дисциплинарното уволнение се съдържа в известното в миналото Постановление № 127 на МС от 27 септември 1975 г. за ликвидиране на някои отрицателни прояви в търговията, в чл. 190, ал. 2 КТ, ред. 1986 г. Тогава законът изрично заповядваше налагането на дисциплинарното уволнение от работодателя на провинилите се работници и служители. Така например чл. 190, ал. 2 КТ, ред. 1986 г. гласеше: „Работникът се наказва **задължително** с дисциплинарно уволнение...“ и се изброяваха случаите на три дисциплинарни нарушения, при които работодателят беше длъжен да накаже, и то да накаже само с дисциплинарно уволнение провинилия се работник или служител, който ги беше извършил, а съдът не можеше да преценява и отменя тези уволнения, именно защото преценката и повелята за дисциплинарното уволнение идваше пряко от закона. Това означаваше, че тези дисциплинарно уволнени работници и служители не се ползваха със съдебна защита срещу незаконно уволнение, колкото и драстично несправедливи да бяха обстоятелствата, при които е извършено уволнението. Защото самият закон беше несправедлив и допускаше несправедливостта.

Но това беше до края на 1992 г. С измененията на Кодекса на труда през м. ноември 1992 г. беше отменена ал. 2 на чл. 190 и възприета сегашната негова редакция в алинея единствена на чл. 190 КТ. Тя изхожда от **съвършено друга философия**. А тя е: да утвърди субективното право на уволнение на работодателя, да разшири неговата самостоятелност и да му даде възможност по своя преценка да уволнява дисциплинарно провинилите се работници и служители, когато те извършват тежки нарушения на трудовата дисциплина. И затова чл. 190 КТ започва така: „Дисциплинарно уволнение **може да се налага за:**...“. И за да улесни работодателя, законът изброява примерно по-важните тежки нарушения на трудовата дисциплина. Текстът на чл. 190 КТ не би загу-

бил нищо от своето сегашно нормативно съдържание, ако гласеше по-простичко като например: „Дисциплинарно уволнение може да се налага за тежко нарушение на трудовата дисциплина“.

Щом дисциплинарното уволнение за тежки нарушения на трудовата дисциплина може да се налага от работодателя, значи негова е преценката и да не го наложи. Но когато реши да го наложи, понеже дисциплинарното уволнение е вид дисциплинарно наказание (чл. 188 КТ), той може да стори това само като се ръководи от критериите по чл. 189, ал. 1 КТ. Тези критерии са общи и еднакви за всяко и за всички дисциплинарни наказания, включително и за всички дисциплинарни уволнения. „При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, обстоятелствата, при които е извършено, както и поведението на работника или служителя.“ Нима може по-ясно да се каже, че тези критерии се прилагат при определяне на всяко дисциплинарно наказание, включително и на дисциплинарното уволнение, което е най-тежкото дисциплинарно наказание (чл. 188 КТ). Ако идеята на закона беше за всички примерно изброени в чл. 190 КТ дисциплинарни нарушения задължително да се налага единствено и само наказанието „дисциплинарно уволнение“, текстът щеше да следва модела на чл. 190, ал. 2 КТ, ред. 1986 г. А той бяга тъкмо от тази идея и е нейно пълно отрицание. И затова, когато горните решения на ВКС му „приписват“ идеята, че работодателят при тези примерно изброени нарушения е длъжен да наложи дисциплинарно уволнение, „връщат“ законодателството към едно време и идеи, които реформата от ноември 1992 г. отрича. И по мое убеждение, с основание.

Още няколко **съображения** правят неприемлива и незаконосъобразна позицията на ВКС по този въпрос.

Първо, критикуваното разбиране на ВКС въвежда **два вида дисциплинарни уволнения**: едните за уволнения при нарушения по чл. 187 КТ и по чл. 190, т. 6 КТ, а другите — за дисциплинарни уволнения по чл. 190, т. 1—5 КТ. Такава диференциация на дисциплинарните уволнения не намира опора в закона. Дисциплинарното уволнение е едно и също. Подобна „юриспруденциална“ класификация не намира опора в закона, с

всички произтичащи от това последици за тази „диференциация“.

Второ, както беше посочено (вж. по-горе № 7), ВКС следва последователно приложението на чл. 189, ал. 1 КТ при налагането на дисциплинарни наказания по чл. 188, т. 1 и 2 КТ, а се отклонява от тях при дисциплинарното уволнение. Това е **вътрешно противоречие** и непоследователност при прилагането на чл. 189, ал. 1 КТ и в един по-широк план — непоследователност при осъществяването на съдебния контрол за законност върху прилагането на дисциплинарната отговорност.

Трето, прилагането на тази практика води до **несправедливи решения**. Едно отсъствие от работа в течение на два последователни работни дни (чл. 190, т. 2 КТ), когато работникът или служителът е подал молба за отпуск, но не е дочакал писменото му разрешаване от работодателя, както повелява чл. 173, ал. 1 КТ, и по неотложни причини му се е наложило да замине за провинцията или изобщо да отсъствува, при което работодателят не му е разрешил искания от него отпуск и след завръщането му го е уволнил дисциплинарно, е решение, което едва ли може да се приеме за основателно, само защото съдът не могъл да се произнесе по тежестта на това нарушение в конкретния случай. Примерите могат да бъдат умножени и с други нарушения по чл. 190, т. 1—5 КТ. Те не са измислени. Има ги в живота. И ако се продължи започнатата линия, ще стигнем до старото правило, което отричаше римското право „*Summum jus, summa injuria*“. Това не е добро правосъдие и нашият ВКС не би следвало да си го позволява.

Четвърто, ВКС по този начин **стеснява съдебния контрол** върху дисциплинарното уволнение. При това го стеснява по въпроси, които са *per se* есенциални въпроси на законност. „Стеснява го“, защото не допуска съдебната преценка върху конкретната тежест на дисциплинарните нарушения по чл. 190, т. 1—5 КТ. А какво „по-правосъдно“ в дейността на съда от преценката на съразмерността на тежестта на правонарушението с наложеното наказание. Тази преценка е една от най-чистите и класически форми на „правосъдението“, на „казването на правото“ (*jurisdiction*), което е исконна област на правосъдието. Та нима съди-

лицата не се занимават, не правораздават ежедневно по десетки въпроси на наказателното и административното наказване и на трудовото правосъдие! Едва ли една преценка на тежестта на дисциплинарното нарушение, съразмерена с наложеното дисциплинарно уволнение, би била нещо повече от една „рутинна“ за професионалния съд преценка. Затова отбягването на ВКС да се произнася по тези въпроси е отбягване от трудово правосъдие. Но то неволно създава внушението, че така е по-лесно за съда — „да се опре на недосегаемост за съдебен контрол“, която се „извлича“ уж от закона, за да се спести една по-сложна оценъчна дейност. Не подозирам ни най-малко ВКС в подобни намерения. Десетилетия наред ВС и ВКС са отстоявали и отстояват защитата на трудовите права на работниците и служителите и вярвам, че и сега ВКС ще намери сили да поправи своята позиция, приета в тези, може би единични решения.

Пето, проблемът има и конституционно измерение. Съгласно чл. 124 Конст. Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Ако ВКС продължава своя отказ да преценява тежестта на дисциплинарните нарушения по чл. 190, т. 1—5 КТ, за тези случаи той не упражнява върховен съдебен надзор за прилагането на чл. 190 КТ, както повелява чл. 124 Конст.

9. ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ТРУДОВИЯ ДОГОВОР НА ОБЩИ ОСНОВАНИЯ (ЧЛ. 325)

Взаимно съгласие (чл. 325, т. 1 КТ). В р. 224—98—III г. о. по гр. д. № 1075/97 г. ВКС е приел, че даденото съгласие от работника или служител за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие не е опорочено поради заплахата, когато работодателят, който е направил предложение за прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 1 КТ, му е заявил, че ако не се съгласи трудовият договор да бъде прекратен по взаимно съгласие, ще бъде уволнен дисциплинарно. Заплахата не е достатъчно сериозна, за да опорочи волята в случая на ищцата. Тя е могла да не даде съгласието и след това да оспорва евентуалното дисциплинарно уволнение. Струва ми се, че това решение не е достатъчно добре обосновано. Нуж-

но беше въз основа на конкретните обстоятелства по делото да се обоснове несериозността на заплахата и нейното въздействие върху поведението на ищцата, за да се направи крайният извод, че тази заплаха в конкретния случай не е могла да създаде основателен страх⁸.

10. УВОЛНЕНИЕ С ПРЕДИЗВЕСТИЕ (чл. 328 КТ)

Уволнението с предизвестие винаги е било между най-често практикуваното увольнение от работодателя. Това обяснява и големия брой решения на ВКС по прилагането на чл. 328 КТ, който урежда голямата част от материалноправните въпроси на увольнението с предизвестие. **Новите моменти**, които през 1998 г. се проявяват, са свързани с увольнението поради закриване на цялото предприятие, на част от предприятието, намаляване на обема на работата и спиране на работата за повече от 30 дни (чл. 328, ал. 1, т. 1, 2, предл. 1, т. 3 и 4 КТ). Те са „трудова правна и съдебна последица“ от извършващите се в стопанската дейност промени в собствеността и от тежките икономически проблеми, които продължава да изпитва страната ни в трудния преход към пазарна икономика. Те правят все по-често прибегването от работодателите до увольнение на работниците и служителите на посочените основания. Това е обяснението и за причините, поради които съдебните решения за увольнение на тези основания добиват все по-голямо значение и поставят пред съдебната практика интересни и специфични хипотези.

Закриване на цялото предприятие (чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ). Хипотезите, пред които ВКС е бил изправен за проверка на законосъобразността на увольнението, са наличието на открити производства по несъстоятелност на акционерни дружества. Производството по несъстоятелност е открито от окръжния съд и неплатежоспособността на търговското дружество-длъжник е обявена на основание чл. 630, ал. 1 ТЗ. То първо предстои да премине през редица фази: попълване на масата на несъстоятелността (чл. 643—654 ТЗ), предя-

вяване на вземанията от кредиторите (чл. 685—695 ТЗ), оздравяване на предприятието (чл. 696—707). През цялото време докато трае производството по несъстоятелност предприятието продължава да осъществява дейността си, макар и под надзора на синдика, назначен от съда, който изпълнява функциите и на работодател по трудовите правоотношения с работниците и служителите. Тъй като стопанската дейност на предприятието през това време продължава, масата на несъстоятелността се съхранява и попълва, индивидуалните трудови правоотношения също така следва да продължават да съществуват, защото са необходими на работодателя за развиване и поддържане на неговата стопанска дейност. Нещо повече. Съществува икономическа и правна възможност акционерното дружество, обявено в несъстоятелност съгласно чл. 630, ал. 1 ТЗ, да излезе от положението на несъстоятелност (чл. 707 ТЗ) и да продължи своята нормална и пълноценна стопанска дейност. Ето защо през времето, докато посочените по-горе фази на производството по несъстоятелност по чл. 630, ал. 1 ТЗ продължават, не е налице основанието за увольнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ. То настъпва, едва когато в рамките на производството по несъстоятелността по чл. 630, ал. 1 ТЗ, съдът по несъстоятелността обяви предприятието длъжник-работодател по трудовите правоотношения в несъстоятелност по чл. 711, ал. 1, т. 1 ТЗ. Тогава се прекратяват правомощията на органите за управление на търговското дружество, стопанската дейност на дружеството се прекратява, то се лишава от правото да управлява и да се разпорежда с имуществото на предприятието и започва осребряване на имуществото и неговото разпределение за удовлетворяване на кредиторите. Едва в този момент възниква основанието за увольнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ и синдикът като работодател по трудовите правоотношения може да пристъпи към увольнение поради закриване на предприятието. Извършените уволнения по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ преди това и още с откриването на производството по несъстоятелност по чл. 630, ал. 1 ТЗ са незаконосъобразни поради липса на предвиденото в закона основание за увольнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 ТЗ: закриване на предприятието. Това свое разбиране, основано на харак-

⁸ Л. Василев, Гражданско право, обща част, III изд., С., 1956, с. 463—465; В. Таджер, Гражданско право, обща част, дял II, С., 1973, с. 275—276; М. Павлова, Гражданско право, обща част, т. 2, С., 1996, с. 171—173.

тера на производството по чл. 630, ал. 1 ТЗ и на същността на основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ, ВКС провежда последователно от средата на 1998 г., когато по пътя на съществуващото тогава производство за преглед по реда на надзора по недовършени дела от преди 1 април 1998 г., а и след това в рамките на касационното производство, до него достигат първите решения на районните и окръжните съдилища (р. 473—98—III г. о. по гр. д. № 1450/97 г., р. 548—98—III г. о. по гр. д. № 1456/97 г., р. 664—98—III г. о. по гр. д. № 1712/97 г., р. 720—98—III г. о. по гр. д. № 2136/97 г., р. 721—98—III г. о. по гр. д. № 2137/97 г., р. 729—98—III г. о. по гр. д. № 2140/97 г. и др.). Тази практика е правилна. Тя вярно прилага смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ: трудовите правоотношения да се прекратяват от работодателя, когато се прекратява неговата дейност, за осъществяването на която те са създадени.

Закриване на част от предприятието (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ). Това основание е налице, когато е закрито обособено звено в предприятието: цех, технологична линия, производство, лаборатория, отдел, служба и др. под. Важно и съставомерно за наличието на това основание е съществуването на такова обособено звено в неговата организация, структура и щатно разписание и неговото закриване, премахването му за в бъдеще заедно с дейността, производствените и служебните функции и задачи, които то е изпълнявало. Без значение е броят на работниците и служителите, заети в него: те могат да бъдат от 1—2-ма, до стотици, според обема и мащабите на дейност, които съответното звено е осъществявало, и работниците и служителите, които са били ангажирани в нея. Уволнението в тези случаи може да бъде извършено след или едновременно със закриване на съответното звено от органа, който е компетентен да утвърждава структурата и организацията на съответното предприятие, търговско дружество или организация (р. 302—98—III г. о. по гр. д. № 1198/97 г.). Важно изискване за законосъобразността на уволнението на това основание е в заповедта за уволнение да се посочи не само чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ, но изрично и още — „закриване на част от предприятието“, или „чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ“,

както и звеното, т. е. частта от предприятието по смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ, която се закрива. Това се налага, защото т. 2 на чл. 328, ал. 1 КТ съдържа две различни основания: закриване на част от предприятието и съкращаване в щата, поради което от гледна точка на точност е важно да се посочи на кое от тези две основания се извършва и е извършено уволнението. Толкова повече, че уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ може да бъде извършено или на едното, или на другото основание, а не и на двете едновременно, защото двете основания се изключват взаимно. И още нещо много важно: посочването на точното основание за уволнение в рамките на чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ определя спорния предмет по делото за незаконно уволнение, доказателствата, които ще се събират, обстоятелствата, които ще се установяват, и защитата на уволнения работник или служител, която незаконно уволненият работник или служител като ищец търси от съда. Затова правилно ВКС отменя като незаконно съобразни заповедите за уволнение по чл. 28, ал. 1 КТ, които сочат като основание за уволнение само т. 2, без да конкретизират на кое от двете основания е извършено уволнението: по предложение 1 — закриване на част от предприятието, или по предложение 2 — по съкращаване в щата (р. 29—98—III г. о. по гр. д. № 85/97 г., р. 113—98—III г. о. по гр. д. № 965/97 г., р. 352—98—III г. о. по гр. д. № 1296/97 г., р. 396—98—III г. о. по гр. д. № 1131/97 и др.).

Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ може да се съчетава с някои други основания за уволнение по чл. 328, ал. 1, с. к.: с основанието по т. 3 — намаляване обема на работата. И това на практика често се случва както в производствената и служебната дейност на работодателя, когато намаляването на обема на работа води до закриване на обособени звена, така и в практиката по уволненията, когато в заповедта за уволнение като законни основания се сочат чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 и т. 3 КТ. В тези случаи обикновено първо се извършва намаляването на обема на работата и след това въз основа на него и поради него — се закрива и съответното звено, което се оказва най-непосредствено засегнато от закритата дейност или в което намаляването на обема на работата функционално или

технологично се е осъществявала (р. 396—98—III г. о. по гр. д. № 1131/97 г.).

Съкращаване в щата (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ). Необходимо е преди всичко да е налице съкращаване в щата като реално премахване за в бъдеще на съответната щатна бройка и трудовата функция, която тя съдържа. Решението трябва да бъде взето от компетентния орган. Ако той е колективен, няма пречка решението да бъде взето и с протоколно решение „прието на подпис“ (р. 109—98—III г. о. по гр. д. № 941/97 г.). Приетото и по този начин „в оперативен порядък“ решение е валидно взето решение, защото изразява волята на компетентния орган за приемането му. Важно е обаче решението за съкращаване в щата да е взето преди това или към момента (датата) на издаването на заповедта за уволнение (р. 118—98—III г. о. по гр. д. № 956/97 г., р. 250—98—III г. о. по гр. д. № 1147/97 г., р. 287—98—III г. о. по гр. д. № 1189/97 г., р. 433—98—III г. о. по гр. д. № 1008/97 г. и др.).

Самото решение за съкращаване в щата обаче трябва да бъде прието от компетентния орган за утвърждаване и изменение на щатното разписание. Това е, защото всяко съкращаване в щата е негово изменение. Затова ВКС на общо основание и правилно обявява за незаконни и отменя заповедите за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ, при които съкращаването в щата на общинската администрация е извършено от кмета на общината, а не от Общинския съвет, както изисква това чл. 44 ЗМСМА (р. 319—98—III г. о. по гр. д. № 1209/97 г., р. 320—98—III г. о. по гр. д. № 1210/97 г., р. 514—98—III г. о. по гр. д. № 1505/97 г. и др.).

Важни въпроси продължава да поставя наличието на реално съкращаване, което единствено е основание за уволнение по чл. 328, ал. 2, т. 2, предл. 2 КТ, и отличаването му от фиктивното, което не е основание за уволнение. Случаите, когато промяната на длъжностното наименование прикрива едно фиктивно съкращаване в щата, продължават да съществуват и те трябва да бъдат разкривани от съда и заповедите за уволнение отменяни като незаконосъобразни. Фиктивно е съкращаването, при което е променено наименованието на длъжността, без да е променена трудовата функция и трудовите задължения по нея про-

дължават да бъдат същите, например: при промяна на длъжностното наименование „главен специалист „Управление на образованието“ в направление „Управление и организация на образованието“ в „специалист-инспектор по просветата“ в отдел „Просвета и култура“ (р. 734—98—III г. о. по гр. д. № 1793/97 г.). Но има и междинни случаи, когато се променя длъжностното наименование и новата длъжност с промененото длъжностно наименование включва както трудови задължения от старата длъжност, така и нови трудови задължения, например: от длъжност „магазинер“ в длъжност „началник склад“. В тези случаи е необходимо да се извърши конкретна преценка на съотношението между старите и нови трудови задължения. Ако новите трудови задължения са съществени, макар и да са запазени част от трудовите задължения по предишното длъжностно наименование, налице е реално съкращаване в щата, и обратно (р. 351—98—III г. о. по гр. д. № 1292/97 г., р. 391—98—III г. о. по гр. д. № 1035/97 г.).

Съкращаването в щата се различава от преминаването на съответната дейност или функция към друго предприятие или организация. В последния случай е налице съкращаване в щата, а чл. 123, ал. 1 КТ, при което трудовото правоотношение се запазва с новия работодател, към който е преминала съответната дейност, функция или звено. И затова правилно се приема в р. 356—98—III г. о. по гр. д. № 1011/97 г., че при преминаването на вестник „М“ към „М. прес ООД“ не е налице съкращаване в щата на длъжността „главен редактор“ на вестника, а запазване на трудовото правоотношение на главния редактор с новия работодател, към който е преминал вестникът. В този смисъл е и р. 152—98—III г. о. по гр. д. № 786/97 г.

Подборът при уволнение по чл. 329 КТ при закриване на част от предприятието, съкращаване в щата и намаляване на обема на работата продължава и през 1998 г. да привлича вниманието на ВКС.

Неизвършването на подбор в случаите, когато неговото извършване е задължително, прави уволнението незаконно, с всички произтичащи от това последици — отмяна на заповедта за уволнение, възстановяване на работа, присъждане на

обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ в зависимост от предявените с исковата молба претенции от ищеца. А извършването на подбор е задължително при намаляване на обема на работата и при съкращаване в щата на една или няколко от съществуващите повече щатни длъжности с една и съща трудова функция: съкратени са 3 от 6-те технологии, 1 от двете щатни бройки за въоръжена охрана, 4 от 9-те длъжности за шофьори-пласьори и т. н. (р. 27—98—III г. о. по гр. д. № 729/97 г., р. 151—98—III г. о. по гр. д. № 687/97 г., р. 202—98—III г. о. по гр. д. № 1040/97 г., р. 788—98—III г. о. по гр. д. № 1829/97 г., р. 842—98—III г. о. по гр. д. № 1867/97 г. и др.).

Не е задължително извършването на подбор при съкращаване на единствената или на всички еднородни щатни длъжности, както и при уволнение поради закриване на част от предприятието. В тези случаи от преценката на работодателя зависи дали да извърши подбор или да уволни работника или служителя или работниците или служителите, чиято или чиито длъжности се съкращават (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ) или които са заети в дейността или звеното, което се закрива (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ). В този смисъл е р. 939—98—III г. о. по гр. д. № 1985/97 г.

Проблеми в съдебната практика поставя и **кръгът на работниците и служителите**, между които се извършва подбора по чл. 329 КТ. Този кръг не включва всички работници и служители от съответното предприятие, търговско дружество или организация, а се простира само до работниците и служителите, които изпълняват еднакви или близки трудови задължения и трудови функции. Определянето им е въпрос на конкретна преценка и тя трябва да се извършва, като се сравняват трудовите функции на работниците и служителите. Във всеки случай, когато това изискване на подбора е нарушено, и уволнението е незаконно: при съкращаване на щатни бройки на общи работници в жп район София, в кръга на лицата, между които е бил извършван подборът са включени и други работници и длъжности като стрелочници-маневристи, стрелочници-постови, оператори-вагонно бюро и др. Тези длъжности не са близки и сходни и работниците, които ги заемат, не могат да бъдат включени в кръга на лицата, между които се извършва подборът

(р. 541—98—III г. о. по гр. д. № 1083/97 г.). Уместно е тук да се добави още: няма пречка подборът да се извършва между еднородни или сходни длъжности, които се намират в различни звена (отдели, производства) в предприятието.

Разбира се, най-много въпроси продължава да поставя **същността на подбора**: как се извършва, в какво се състои той, критериите, въз основа на които се извършва и т. н. По тези въпроси продължава да съществува неяснота и в инстанционните съдилища.

Подборът е преди всичко оценка, обективен анализ на професионалните и делови качества на лицата, между които се извършва, тяхната производителност, ефективност и резултатност в работата, качеството на работата им, тяхното съпоставяне, сравняване и правене на изводи от този анализ и оценка, оценка на материалното, семейното и здравословното състояние на лицата, между които се върши подборът, в зависимост от това дали подборът се извършва по така наречените „икономически“ (чл. 329, ал. 1 КТ) или „социални“ (чл. 329, ал. 2 КТ) критерии. Подборът не се свежда само до поискването и изготвянето на „кадрови справки“ (р. 63—98—III г. о. по гр. д. № 892/97 г., р. 611—98—III г. о. по гр. д. № 1643/97 г.), нито пък може да се основава на мнението на курсистите (учениците) за учителя, защото тяхното мнение не може да бъде меродавно и компетентно за неговата професионална квалификация (р. 87—98—III г. о. по гр. д. № 915/97 г.).

Спиране на работата за повече от 30 дни (чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ). Спирането на работата за повече от 30 календарни дни трябва да е реално и да е налице в момента на прекратяването на трудовото правоотношение, а не да е хипотетично, очаквано и даже да е изглеждало сигурно, за да се извърши законосъобразно уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ (р. 582—98—III г. о. по гр. д. № 1580/97 г., р. 585—98—III г. о. по гр. д. № 1592/97 г., р. 765—98—III г. о. по гр. д. № 1806/97 г.). Уволнението на това основание може да бъде законосъобразно извършено и на 31-ия ден и всеки следващ ден след началото на спирането на работата. Но необходимите най-малко 30 дни, през които е продължило спирането на работата, трябва да бъдат дни, през които работ-

никът или служителят не е работил и бил в престои поради спирането на работата. Ако работникът или служителят през това време е бил в неплатен отпуск по чл. 160 КТ, 30-дневното спиране на работата е прекъснато и не е налице съставът на основанието по чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ (р. 582—98—III г. о. по гр. д. № 1580/97 г.).

Липса на необходимите качества (чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ). Липсата на необходимите качества за ефективно изпълнение на възложената работа трябва да бъде трайна и установена, а не временна и твърдяна или вероятна (р. 135—98—III г. о. по гр. д. № 974/97 г., р. 292—98—III г. о. по гр. д. № 1180/97 г.). Тя трябва да се основава на данни от състава на основанието за уволнение, които се посочват в заповедта за уволнение (р. 253—98—III г. о. по гр. д. № 2067/97 г.). Посочването в заповедта за уволнение само на „липсата на професионални знания, умения и навици“ не е достатъчно, за да обоснове законосъобразността на уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ (р. 405—98—III г. о. по гр. д. № 1379/97 г., р. 409—98—III г. о. по гр. д. № 1385/97 г. и др.). Липсата на необходимите качества за ефективно изпълнение на възложената работа по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ е налице и когато служителът не умее да се ориентира в пазарната икономика и снабдява магазина със стока, която не се търси, залежава и трудно се реализира (р. 770—98—III г. о. по гр. д. № 1812/97 г.). А когато става дума пък за служител, който изпълнява ръководна работа, в кръга на изискваните качества за изпълнението ѝ са и определени личностни качества, необходими за ръководната му функция, като например: уменията да работи безконфликтно с подчинените, да разпределя и контролира работата им и др. под. (р. 77—98—III г. о. по гр. д. № 1812/97 г.).

Липса на необходимото образование или професионална квалификация (чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ). Това основание е налице, когато в нормативен акт или в щатното разписание се предвижда друго по вид или по степен образование за заемане на съответната длъжност от образованието, което притежава работникът или служителът (р. 79—98—III г. о. по гр. д. № 915/97 г., р. 201а—98—III г. о. по гр. д. № 1096/97 г., р. 206—98—III г. о. по гр. д. № 1121/97 г.,

р. 768—98—III г. о. по гр. д. № 1809/97 г.). В заповедта за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ трябва да се сочат факти, които обосновават наличието на това основание, а не на някое друго, различно от него — например съкращение в щата и правен подбор по него (р. 377—98—III г. о. по гр. д. № 1339/97 г.).

Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ може да се съчетава и „кумулира“ с основанието по чл. 328, ал. 1, т. 11 с. к. Това значи: първо, че в заповедта за уволнение могат да се посочват и двете основания за уволнение и, второ, че изискването за ново образование може да се установява и в длъжностната характеристика, която работодателят утвърждава (р. 289—98—III г. о. по гр. д. № 908/97 г., р. 607—98—III г. о. по гр. д. № 1638/97 г.).

ВКС разграничава в правната норма на чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ две основания, макар че те са близки и тясно свързани помежду си: а) липса на необходимото образование; б) липса на необходимата професионална квалификация за изпълняваната работа. Но когато в заповедта за уволнение се посочва едното от тях, фактите, с които се обосновава уволнението, трябва да бъдат в подкрепа на това, а не на другото основание. В противен случай заповедта за уволнение е незаконна (р. 324—98—III г. о. по гр. д. № 1251/97 г.). Разбира се, няма пречка уволнението да се основава и на двете основания по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ. Но тогава и данните, които се сочат в тяхна подкрепа, трябва да обосновават поотделно и двете основания.

По този повод е необходимо да се направи едно уточнение с по-общ характер: когато заповедта за уволнение е издадена на две основания (на двете основания по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ, или както беше отбелязано по-горе — на основание чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 или 2 и т. 3 и др.), достатъчно е да се установи и докаже наличието само на едно от основанията за уволнение, за да се потвърди неговата законност и се отхвърлят исквете по чл. 344, ал. 1, т. 1—3 КТ.

Това решение не оценява правилно законното изискване „съответната категория“ по смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ. Преди всичко учителите не се пенсионират при условията на III категория труд. Тази категория труд е определена в

чл. 2, ал. 1, б. „в“ ЗП и предвижда като условия за възникване на правото на пълна пенсия за изслужено време и старост: 25 г. трудов стаж и 60-год. възраст за мъжете и 20 год. трудов стаж и 55-год. възраст за жените. А съгласно чл. 5 ЗП учителите се пенсионират при специфични за тях условия, които съществено се отклоняват от изискванията за III категория труд: 20 год. учителски трудов стаж и 57-год. възраст за мъжете и 20 год. учителски трудов стаж и 52-год. възраст за жените. Когато чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ установява правото на лицата, добили право на пълна пенсия за изслужено време и старост да работят 3 год. след навършване на възрастта за съответната категория труд, по която е придобито право на пълна пенсия за изслужено време и старост, той има предвид възрастта и трудовия стаж, при които според закона (Закона за пенсиите) съответните работници и служители добиват това право. А за учителите съгласно чл. 5 ЗП тези изисквания са: 52 год. и 20 год. учителски трудов стаж за жените. Следователно ищцата, която е била на 55 год. с 30 год. учителски трудов стаж, когато е била уволнена, вече е била работила 3 год., след като е навършила възрастта, на която е придобила правото на пълна пенсия за изслужено време и старост, поради което уволнението ѝ на основание чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ е било законосъобразно.

Промяна на изискванията за длъжността, на които работникът или служителът не отговаря (чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ). Тази промяна може да засегне изискванията за образование, както и други квалификационни изисквания: по-високо професионално образование или квалификация, трудов стаж — общ или по определена специалност, владееене на чужди езици, компютърни знания, Интернет и др. под. Тези нови изисквания могат да бъдат установени в закон, подзаконов нормативен акт или в длъжностна характеристика за съответната длъжност. Уволнението е законосъобразно, когато е извършено: а) след като новите изисквания са въведени в нормативен акт или в длъжностната характеристика и б) работникът или служителът не отговаря на тях. Ако не е налице една от тези две предпоставки, уволнението е незаконосъобразно (р. 147—98—III г. о. по гр. д. № 641/97 г., р. 601—98—III г. о. по гр. д. № 1595/97 г.).

Сключване на договор за управление (чл. 328, ал. 2 КТ). Основният въпрос, който продължава да се разисква в съдебните решения, е за времето, през което в рамките на срока на сключения договор за управление може да се извършва уволнението на служителите от ръководството на предприятието. ВКС в р. 41—98—III г. о. по гр. д. № 876/97 г. потвърждава своята позиция, че това право „не може да се упражнява неограничено във времето“. Всъщност става дума за становището на ВКС, което той поддържаше и в своите решения от 1997 г. В „Преглед—97“ (Юрид. Св..., 1999 г., бр. 1, с. 270—271) бяха изложени критични съображения по това становище. Сега ще си позволя само да потвърдя, че чл. 328, ал. 2 КТ не поставя ограничения във времето докато трае действието на договора за управление новият работодател да прекратява трудовите договори със служители от ръководството на предприятието. Ето защо всяко ограничаване със срок във времето, през което може да се прекрати трудовият договор с тези служители по чл. 328, ал. 2 КТ, не намира опора в закона и не произтича от целта на законовата уредба, която, както правилно отбелязва и ВКС в посоченото по-горе решение, е „новият управител да създаде екип за управление“ в изпълнение на бизнеспрограмата и бизнесзадачата, определена в договора за управление. А това може да постигне, като използва правото, което му предоставя чл. 328, ал. 2 КТ без ограничение във времето, докато трае действието на договора за управление.

11. ПРЕДВАРИТЕЛНА ЗАКРИЛА ПРИ УВОЛНЕНИЕ (ЧЛ. 333 КТ)

ВКС продължава да се придържа към чл. 344, ал. 3 КТ, съгласно който в случаите, когато за извършване на уволнението се изисква предварителното разрешение или съгласие на инспекцията по труда или на синдикален орган и такова разрешение или съгласие не е било искано или ако е искано не е дадено преди уволнението, съдът отменя заповедта за уволнение като незаконна само на това основание, с всички произтичащи от това последици, без да разглежда трудовия спор по същество. В десетки свои решения ВКС се е произнесъл по незаконността на уволнението, извършено в нарушение на чл. 333 КТ.

ВКС прилага предварителната закрива при уволнение, състояща се в **предварително решение** на инспекцията по труда за категориите лица и за основанията за уволнение, които са изрично и изчерпателно изброени в чл. 333, ал. 1 КТ. Закривата се отнася само за трудоустроени лица, независимо от това дали имат или нямат призната група инвалидност за времето, докато трае трудоустрояването, но за които има предписание за трудоустрояване от ТЕЛК (чл. 333, ал. 1, т. 2 КТ — р. 673—98—III г. о. по гр. д. № 1523/97 г., р. 941—98—III г. о. по гр. д. № 1987/97 г.), или не е започнало реалното ползване на разрешените отпуски, а не и през времето, когато той е бил разрешен, но не е започнало реалното му ползване (чл. 333, ал. 1, т. 4 КТ — р. 373—98—III г. о. по гр. д. № 1326/97 г., р. 421—98—III г. о. по гр. д. № 1424/97 г.). Важно и меродавно за законосъобразността на уволнението с оглед на предварителната закрива при уволнение е наличието на предварително разрешение от съответната районна инспекция по труда към издаването на заповедта за уволнение. Съдът не може да упражнява контрол върху самото разрешение на инспекцията по труда, защото в него може да има и елементи на целесъобразност, но е достатъчно неговото наличие и издаването му от компетентен орган (р. 149—98—III г. о. по гр. д. № 776/97 г.).

Задължително е **съгласно чл. 333, ал. 2 КТ** и искането от работодателя на **мнението на ТЕЛК** при уволнение на трудоустроени работници и служители и на работници и служители, боледуващи от определени болести, изброени изчерпателно в Наредба № 5 на министъра на здравеопазването (обн., ДВ, бр. 33 от 1987 г.). Това мнение на ТЕЛК е с оглед на адаптацията на организма при евентуална промяна в условията на труда (р. 152—98—III г. о. по гр. д. № 786/97 г., р. 378—98—III г. о. по гр. д. № 1347/97 г.).

Много въпроси поставя и предварителната закрива при уволнение на **синдикални дейци** (чл. 333, ал. 3 КТ). ВКС отстоява правилното разбиране, че тази закрива се прилага, независимо от това дали работодателят е знаел или не за качеството на синдикален деец по чл. 333, ал. 3 КТ на уволнения работник или служител. Достатъчен е обективният факт на това качество, а не субек-

тивното знание на работодателя, за да съществува задължението, което законът му възлага да уволни съответния работник или служител след като поиска и получи предварителното съгласие на съответния синдикален орган (р. 88—98—III г. о. по гр. д. № 916/97 г., р. 208—98—III г. о. по гр. д. № 1135/97 г., р. 215—98—III г. о. по гр. д. № 1067/97 г.). Нещо повече. ВКС признава за незаконно уволнението и на синдикални дейци — председател на учителска синдикална организация, без оглед на това дали дружеството „е легитимно или не“ (р. 846—98—III г. о. по гр. д. № 1872/97 г.). Все пак в това решение ВКС не е изяснил какво разбира под „легитимно синдикално дружество“. Ако разбира под това понятие редовно образувано синдикално дружество — с учредително събрание за създаване на организацията, устав, избрано ръководство на дружеството и др. под., макар и това дружество да не е регистрирано и да не е придобило качеството на юридическо лице по чл. 49 КТ — становището на ВКС е правилно. Но в такива случаи е все пак важно да се установи образуването и наличието на синдикална организация, а не самоволно и произволно обявяване на синдикална организация на всяка група от лица. Това би противоречало на самата идея за организация.

Съгласието за уволнение в тези случаи се дава така, както е определено в чл. 333, ал. 3 КТ — от компетентния синдикален орган, така както той е определен в устава на съответната синдикална организация (р. 95—98—III г. о. по гр. д. № 962/97 г.).

ВКС продължава да се придържа към разбирането си, че закривата по чл. 333, ал. 3 КТ се отнася само до един от секретарите на синдикалния комитет в предприятието, а не до всички секретари (р. 847—98—III г. о. по гр. д. № 1873/97 г.). Това становище не отговаря на закона. Това нарушава принципа на синдикалната автономия и вътрешно управление на синдикатите, правото им свободно да избират своите органи и представители съобразно техния устав (чл. 33 КТ). А това са въпроси на синдикална свобода и на конституционно закрепеното право на синдикално сдружаване (чл. 49, ал. 1 Конст.). Неговата правна уредба в Кодекса на труда следва отбли-

зо разпоредбите на ратифицираните, влезли в сила за България и обнародвани в „Държавен вестник“ конвенции 87 и 98 на МОТ. Време е тези международни актове да започнат да се прилагат пряко и в съдебната практика по силата на чл. 5, ал. 4 Конст. Ето защо всяка съдебна намеса по въпросите на организационната автономия на синдикатите трябва да бъде много внимателно преценявана. Критикуваното становище на ВКС не държи сметка за законовите, конституционните и международните измерения на синдикалната свобода.

Интересни правни въпроси поставя и приложението на **чл. 333, ал. 4 КТ**: за възможността **в колективния трудов договор** да се предвиди **предварителна закрила при уволнение**. Това е много важна правна норма, чрез която законът допуска изрично и по изключение договаряне по въпроси на предварителната закрила при уволнение, която е уредена с императивни правни норми (чл. 333, ал. 1—3, 5) и в която поначало колективното договаряне е недопустимо (чл. 50, ал. 1 КТ).

Практиката на ВКС по тези въпроси е в правилна посока. Преди всичко в колективния трудов договор може да се определя предварителна закрила при уволнение на всички работници и служители, а не само на категориите лица по чл. 333, ал. 1—3 КТ и на основанията, които са изчерпателно изброени в чл. 333, ал. 1 и 3 КТ. Това следва от изричната разпоредба на закона и от императивния характер на предварителната закрила при уволнение, от която е допуснато изключение само с оглед на две основания, посочени в чл. 333, ал. 4 КТ: съкращаване в щата и намаляване обема на работата. Както всички изключения и това изключение трябва да бъде тълкувано и прилагано строго и ограничително. Следователно не може в колективния трудов договор да се предвижда предварителна закрила за уволнение и на други основания за уволнение по чл. 328 и чл. 330 КТ, а само при уволнение поради съкращение в щата и намаляване обема на работата (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 и т. 3 КТ). Към това законосъобразно разбиране се придържа и ВКС (р. 632—98—III г. о. по гр. д. № 1652/97 г.)⁹

⁹ Това становище съм обосновал подробно в „Предварителна закрила при уволнение с колективен трудов договор“, Труд и право, дайджест, 1999, бр. 1, с. 26—31.

Когато предварителната закрила при уволнение е установена съгласно чл. 333, ал. 4, а основанията, предвидени в тази законова норма, уволнение, извършено в нарушение на забраната, установена в сключения колективен трудов договор е на общо основание незаконосъобразно (р. 106—98—III г. о. по гр. д. № 925/97 г., р. 158—98—III г. о. по гр. д. № 557/97 г.). Разбира се, тази закрила се прилага само за работниците и служителите, за които колективният трудов договор се прилага съгласно чл. 57 КТ (р. 713—98—III г. о. по гр. д. № 1759/97 г., р. 790—98—III г. о. по гр. д. № 1832/97 г.).

12. НЕЗАКОННО УВОЛНЕНИЕ

През 1998 г. ВКС се е произнасял и по някои общи процесуални въпроси на съдебната защита срещу незаконно уволнение.

Преди всичко ВКС изхожда, без изрично да го формулира от разбирането за **писмена форма**, като форма *ad solemnitatem* **за прекратяването на трудовия договор**. И затова не допуска доказването със свидетели на факта на прекратяването на трудовия договор по аналогия на чл. 62, ал. 2 КТ, като приема, че чл. 62, ал. 2 КТ е приложим само при възникването на трудовото правоотношение от трудов договор, а не и за неговото прекратяване (р. 307—98—III г. о. по гр. д. № 1201/97 г.). Това правилно, според мен, становище заслужаваше по-обстойно обосноваване. Правните основания за неговото възприемане трябва да се търсят в чл. 328, 330 и чл. 335 КТ, както и в общото правило на чл. 133, ал. 1, б. “в” ГПК. Предимствата на това разбиране са в правната сигурност за работника или служителя и за работодателя, която създава писмената форма за такова важно обстоятелство в „живота“ на трудовото правоотношение, каквото е неговото прекратяване.

С исковете за защита срещу незаконно уволнение по чл. 344, ал. 1 КТ може да се атакува **само незаконосъобразното прекратяване на трудовия договор**, а не и временното отстраняване от работа (р. 570—98—III г. о. по гр. д. № 1590/97 г.). Това становище следва от изричната разпоредба на чл. 344 КТ и от неговото систематическо място. Категорично становище ВКС е взел и по въпроса за **тежестта за доказване** при иско-

вете за незаконно уволнение: тя лежи върху работодателя (р. 577—98—III г. о. по гр. д. № 1583/97 г.). Той трябва да докаже, че законосъобразно е упражнил предоставеното му от закона право на уволнение, след като то е оспорено от уволнения работник или служител.

Важни въпроси поставя и уважаването на иска за възстановяване на работа (чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ), след като съдът е признал за незаконно уволнението на работника или служителя по срочен трудов договор. Творчески, доразвивайки закона ВКС приема, че възстановяването на работа в тези случаи едопустимо само ако към датата на постановяване на съдебното решение срокът на трудовия договор не е изтекъл (р. 184—98—III г. о. и по гр. д. № 882/97 г., р. 194—98—III г. о. по гр. д. № 1063/97 г., р. 306—98—III г. о. по гр. д. № 1222/97 г.). Ако този срок е изтекъл, трудовият договор междуременно би бил прекратен на предвиденото в чл. 325, т. 3—5 КТ основание, поради което потестативното право на възстановяване на незаконно уволнения работник или служител не съществува. А и самата идея за възстановяване на работа предполага трудово правоотношение, което би съществувало, ако не беше незаконно прекратено. А в разглежданите хипотези тъкмо това вече не е налице.

Но работникът или служителят, уволнен по съкращение в щата или на друго основание, следва да бъде възстановен на работа след като уволнението бъде признато за незаконно, въпреки възражението на работодателя — ответник по спора, че длъжността е съкратена и не съществува (р. 315—98—III г. о. по гр. д. № 1231/97 г.). Субективното потестативно право на възстановяване, което се предявява с иска по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ, не се определя от съществуването или несъществуването на свободна щатна длъжност, а от незаконното уволнение. Друг е въпросът, че при явяване на възстановения работник или служител съгласно чл. 345 КТ да заеме работата, на която е възстановен, той може да бъде уволнен по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ. Но тогава ще се следва цялата процедура по новото уволнение: отпращане на предизвестие или обезщетение по чл. 220, ал. 1 КТ, други дължими обезщетения по чл. 222, ал. 1 КТ, чл. 224, евентуална закрила при

уволнение по чл. 333 КТ и др. и в крайна сметка евентуален нов исков процес за незаконно уволнение и т. н.

13. ТРУДОВИ СПОРОВЕ (чл. 357—363 КТ)

Множество процесуални въпроси поставя разглеждането на трудовите спорове от съдилищата. Правилото, от което ВКС се ръководи, е: трудовите спорове се разглеждат от съдилищата по реда на ГПК, освен когато в Кодекса на труда са предвидени специални правила (чл. 360, ал. 1 КТ).

Преди всичко правилото на чл. 360, ал. 1 КТ се отнася само за трудовите спорове по смисъла на чл. 357 КТ. Не са трудови, а граждански споровете за прекратяване на договорите за управление на търговските дружества (р. 213—98—III г. о. по гр. д. № 1050/97 г.). Това е защото самият договор за управление е граждански, а не трудов, поради което и споровете за тяхното прекратяване не се обхващат от легалното определение на понятието трудови спорове по чл. 357 КТ. Гражданските спорове за прекратяване на договора за управление се разглеждат изцяло по реда на ГПК и за тях не се прилагат особените правила за трудовите спорове, установени в гл. XVIII от Кодекса на труда.

Интересни въпроси в практиката възникват при определяне на **подведомствеността на трудовите спорове** за уволнение на отговорните държавни служители, след като с решение № 11 на Конституционния съд от 30 април 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 1998 г.) една значителна част от разпоредбата на чл. 360, ал. 2 КТ (ред. 1996 г.) беше обявена за противоконституционна. Процедурните въпроси, които възникнаха, бяха: уволнените държавни служители, чиито трудови спорове за уволнение по силата на посоченото решение на Конституционния съд подлежах на разглеждане по реда на чл. 360, ал. 1 КТ можеха ли да предявят иски по чл. 344, ал. 1 КТ? Една част от тези дела преди това при действието на чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ (ред. 1996 г.) бяха прекратени от съдилищата, като неподведомствени на тях, а други бяха още висящи пред общите граждански съдилища. ВКС в р. 516—98—III г. о. по гр. д. 1500/97 г. взе принципно становище по въпроса: решението на Конституционния съд не е основание за прераз-

глеждане на делата, които са прекратени с влезли в сила определения. Решението на Конституционния съд има значение само за „несвършените дела в съдилищата“. Разбира се, основната беда в тези случаи, при които стотици граждани се оказаха без съдебна защита срещу някои чисто произволни и политически мотивирани уволнения и след като чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ беше обявен в по-голямата си част за противоконституционен, беше обстоятелството, че Народното събрание не уреди съгласно чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционния съд последиците от обявения за противоконституционен чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ. В тази именно уредба следваше да намери по-радикално решение и въпросът за исковата защита срещу незаконно уволнение на тези лица, включително и за давностните срокове за предявяване на исковите по чл. 344, ал. 1 КТ. Но нашият Парламент изобщо малко се занимава с прилагането на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционния съд при обявяване на законни разпоредби за противоконституционни, макар че тази законова разпоредба съществува от 9 години.

Важни въпроси поставят и **сроковете за предявяване на исковите по трудови спорове**. ВКС след известни колебания от началото на 90-те год. зае принципно правилното, според мен становище за давностния, а не преклузивен характер на сроковете по чл. 358 КТ (р. 944—98—III г. о. по гр. д. № 1944/97 г., Опред. № 15 от 20 януари 1998 г., III г. о. по гр. д. № 1849/97 г. и др.). Поради това съдът не следи служебно за спазването на тези срокове (арг. чл. 120 ЗЗД) и се произнася по тях само по възражение на страните. При възражение за изтекла давност съдът отхвърля иска по същество като неоснователен, а не прекратява делото поради недопустимост на иска, какъвто би бил случаят ако сроковете по чл. 358 КТ бяха преклузивни (р. 536—98—III г. о. по гр. д. № 1252/97 г.).

Искът за възстановяване на работа при незаконно уволнение по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ може да бъде предявен в рамките на 3-годишния давностен срок по чл. 358, ал. 1, т. 3 КТ, ако преди това е бил предявен и уважен искът по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ — за признаване на уволнението за незаконно и заповедта за уволнение отменена като незаконна (р. 518—98—III г. о. по гр. д. № 354/97 г.).

ВКС се е произнасял (с определения в закрити заседания) и по **безплатността на производството** по трудови дела (чл. 359 КТ). В Опред. № 4 от 14 януари 1998 г., III г. о. по гр. д. № 990/97 г., Опред. № 19 от 18 януари 1998 г., III г. о. по гр. д. № 1845/97 г. и др. правилно се посочва, че безплатността на производството се отнася за всички държавни такси и разноски по съдебното производство (свидетели, вещи лица) и обхваща всички видове производства (редовното, обжалването — въззивно и касационно, прегледа по реда на надзора, докато съществуваше или докато има още висящи дела по него), но не и за плащането на разноските към съда — при неуважени иски за адвокатски и юрисконсултски възнаграждения. Заплащането на тези разноски се дължи от страната, загубила делото, на общо основание съгласно чл. 64, ал. 2 ГПК.

Важни процесуални въпроси поставя и отражението на **производството по несъстоятелност по чл. 637, ал. 1 ТЗ върху висящите трудови спорове**. Това производство води до спиране на производствата по заведени срещу несъстоятелния длъжник дела по чл. 200 КТ, за обезщетения по чл. 225 КТ и др. под., защото това са производства по имуществени граждански дела (Опред. № 38 от 19 февруари 1998 г., III г. о. по гр. д. № 913/97 г., Опред. № 42 от 19 февруари 1998 г., III г. о. по гр. д. № 2170/97 г. и др.). Това обаче не се отнася за исковите за признаване на уволнението за незаконно и за възстановяване на работа по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ, защото тези иски са конститутивни, а не осъдителни и имуществени по смисъла на чл. 637, ал. 1 ТЗ срещу несъстоятелния длъжник.

В Опред. № 471 от 23.XCC. 1998 г., III г. о. по гр. д. № 949/98 ВКС се е произнесъл и по местната подсъдност на исковите по чл. 200 КТ. С Апелативен съд е приел, че местната подсъдност на тези спорове се определя по чл. 81, ал. 1 ГПК, тъй като отговорността на работодателя произтича от трудово правоотношение и спорът е труд.

ВКС не е споделил това становище и е приел, че исковите по чл. 200 КТ са за увреждане на живота и здравето на работника или служителя и наличието на трудово правоотношение не променя характера на иски за непозволено увреждане, каквато е и природата на исковите за отго-

ворността по чл. 45 и чл. 49 ЗЗД. Затова тяхната подсъдност — продължава разсъжденията си ВКС, се определя по чл. 85 ГПК по избор на ищеца: по местоизвършването на деянието или по местожителството на ответника, тъй като целта на подсъдността на чл. 85 ГПК е да улесни ищеца.

Това становище не би могло да бъде споделено. По-правилно, според мен, е становището на С. Апелативен съд. Споровете по чл. 200 са трудови спорове и ВС многократно е признавал този им характер в свои решения. Това се определя преди всичко от законовата уредба на тази отговорност в Кодекса на труда (чл. 200 КТ) и от категоричното законово изискване за наличие на трудово правоотношение, на плоскостта на което се регулира отговорността. Въпреки че има своя произход в чл. 45 и чл. 49 ЗЗД, отговорността по чл. 200 КТ и след уредбата ѝ в чл. 200—202 КТ беше извадена от деликтната отговорност по чл. 45 и сл. ЗЗД. И това беше една съществена промяна, която въведе Кодексът на труда от 1986 г. в името на по-засилена защита на работниците и служителите при вреди, които засягат техния и живот, и здраве при изпълнение на трудовите им задължения. Тя има свой облик на отговорност по трудовото право и споровете за нейното реализиране са трудови спорове по смисъла на чл. 357 КТ. Те са спорове за неизпълнение на задълженията на работодателя по трудовия договор и на основното задължение на работодателя по трудовото правоотношение, което е изрично предвидено в чл. 127, т. 3 и чл. 275, ал. 1 КТ. Да се отрича характерът на специфична отговорност по трудовото право на отговорността по чл. 200 КТ и да се „приравнява“ към отговорността по чл. 45 и сл. ЗЗД, означава да не се оценява голямата и радикална промяна, която беше направена в тази област с Кодекса на труда от 1986 г. Ето защо за подсъдността на споровете по чл. 200 КТ следва да се прилагат общите правила на ГПК, по аргумент от чл. 360, ал. 1 КТ, а не специалното правило за местната подсъдност на исковите за неправомерно увреждане.

14. ИСК ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕЗАКОННОСТТА НА СТАЧКА (чл. 17 ЗУКТС)

Съгласно чл. 17, ал. 1 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (съкр. ЗУКТС) „Ра-

ботодателят, както и работниците, които не стачкуват, могат да предявят иск за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка.“

През 1998 г. ВКС е постановил няколко решения и определения в рамките на производството за преглед по реда на надзора по влезли в сила решения на окръжните съдилища, разглеждането на делата по които е приключило до 31 март 1998 г., които поставят интересни правни въпроси.

ВКС е взел преди всичко отношение по самото **понятие за стачка**, като предмет на съдебна защита, така както упражняването на правото на стачка е уредено в чл. 11—19 ЗУКТС.

Като изхожда от основните признаци на стачката, установени в чл. 11, ал. 1 ЗУКТС като временно преустановяване изпълнението на трудовите задължения на работниците, Опред. № 89 от 25 март 1998 г. на III г. о. по гр. д. № 1255/97 г. определя като недопустим по чл. 17 ЗУКТС иска за установяване незаконността на символична стачка, защото я окачествява като несъщинска стачка и приема, че чл. 17, с. з. има предвид само същинската ефективна стачка. Това правилно съдебно определение не се поддава на измамливата терминологична близост между символичната стачка по чл. 10 ЗУКТС, нито на неподходящото ѝ систематическо място в гл. III „Стачки“ на ЗУКТС заедно с другите видове същински ефективни стачки по чл. 11 от този закон. То вярно вниква в същността на стачката като временно преустановяване на изпълнението на трудовите задължения, чиято незаконност е предмет на иска по чл. 17 ЗУКТС.

Все във връзка с наличието на стачка е и р. 540—98—III г. о. по гр. д. № 785/97 г. В него, като изхожда отново от чл. 11, ал. 1 ЗУКТС, ВКС правилно приема, че не е налице стачка, щом като преустановяването на изпълнението на трудовите задължения на работниците и служителите се дължи на обстоятелството, че не са могли да влязат в работните помещения, защото намерили сутринта вратите на предприятието затворени (заварени). И правилно ВКС заключава: „липсва намерение“ за стачка. Към това би трябвало да се добави, че липсва изобщо преустановяване на изпълнението на трудовите задължения по волята и решението на работниците като форма на си-

лов натиск за удовлетворяване на предявени от тях искания в рамките на възникнал и продължил колективен трудов спор. В случая е налице престой не по вина на работниците, а на стачка по смисъла на чл. 11, ал. 1 ЗУКТС. Съдът обявява предявеният от работодателя иск „без предмет и процесуално недопустим“. Може да се оспори точността на тази формулировка, но изразеното в нея основно разбиране, че в случая не е налице стачка, е правилно.

В Опред. № 476 от 29 декември 1998 г., III г. о. по гр. д. № 959/98 г. ВКС приема, че искът по чл. 17 ЗУКТС може да се предявява само срещу стачкували работници, а не и срещу стачния комитет. Исковата молба по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС, която не посочва имената и адреса на стачкувалите работници, не отговаря на изискванията за редовност на исковата молба по чл. 98, ал. 1, б. „б“ ГПК и следва да бъде оставена без движение, като съ-

дът укаже на ищеца да отстрани нередностите ѝ в 7-дневен срок съгласно чл. 100, ал. 1 ГПК и ако не стори това, да му я върне (чл. 100, ал. 2 ГПК), а не да прекратява делото. Важна и правилна е основната идея в това определение: необходимостта от посочване на имената на ответниците и техните адреси измежду стачкувалите работници и служители като изискване за нейната редовност и определяне на ответниците в производството по чл. 17 ЗУКТС. Но ако подаденият иск е срещу членовете на стачния комитет, които са измежду стачкували работници и служители, и искът съдържа данните за тях по чл. 98, ал. 1, б. „б“ ГПК, исковата молба е редовна и в нея правилно и пълно са посочени ответниците по чл. 17, ал. 1 ЗУКТС (р. 463—98—III г. о. по гр. д. № 283/97 г.). В това решение правилно се определя като обикновено и другарството на ответниците-стачници по чл. 172, ал. 1 ГПК.

100 ГОДИНИ ОТ РОЖДЕНИЕТО НА ПРОФЕСОР ЦЕКО ТОРБОВ

(с непубликуван на български език труд)

Валентина Топузова-Торбова, Весела Ляхова

ЦЕКО ТОРБОВ: БИОБИБЛИОГРАФИЯ

ЖИВОТ — МИСИЯ

Роден на 2 (15) април 1899 г. в гр. Оряхово на Дунава в семейството на Райна и Николчо Торбови с четири деца. Бащата, среден търговец, майката — домакиня. Цеко е прилежен и много добър ученик, завършва гимназия в Плевен (1917 г.). Чете много, пише стихове, свири на цигулка, музикален, пее в църковния хор, а покъсно е и диригент на хора. За щастие му е спестено да участва в Първата световна война, тъй като войната свършва, когато той е току-що постъпил в казармата. Заминава за София, за да следва право, но скоро се явява възможност да замине за Германия, Берлин. Тук той попада в центъра на европейската култура и поглъща жадно това, което Берлин му предлага. След две години се премества в тихия и спокоен университетски град Гьотинген, където през 1923 г. завършва право с докторат. Завръща се в България. Баща му умира и семейството е в трудно положение. Ала една щастлива случайност позволява на Цеко Торбов да замине наново за Гьотинген като сътрудник, последовател и приятел на професор Леонард Нелсон. В Гьотинген Цеко Торбов следва философия и се дипломира с втори докторат през 1929 г. Завръща се в България, но не желае да бъде адвокат, а става учител и се отдава на педагогическа и научна дейност. Целта му е — преподавател в университета. През 1942 г. е вече ча-

стен доцент в катедрата по Обща теория и философия на правото, а през 1948 — редовен доцент и после професор. През 1947—1948 г. е декан, а през 1950—1956 г. — зам.-декан на Юридическия факултет. Професор по немски език и международно право във Военната академия в София (1939—1947 г.). Професор по Увод в правната наука във Висшето училище за финансови и стопански науки (1945—1946 г.) в София. Член и секретар на Философско-социологическото дружество в София (1931—1945 г.). Член и секретар на Философския клуб в София (1935—1944 г.). През 1962 г. сключва брак със своята ученичка, постоянна помощница и спътница в живота Валентина Топузова.

Но политическите промени у нас след 1944 г. слагат край на научната му кариера. Той е дълбоко убеден кантианец и не може и не иска да възприеме налагащата се у нас комунистическа марксистка идеология. Оттук нататък животът му е изпълнен пак с много труд, но без публично признание, в усамотение и резигнация, известен повече в чужбина, отколкото в собствената си родина. Член е на международното обединение за правна и социална философия — от 1951 г. Почетен член на немското Кантово дружество в Майнц — от 1973 г. Получава златен докторат по право (1974 г.) на Гьотингенския университет.

Хердеровата награда на Виенския университет, която получава през 1970 г., е светъл лъч в живота му.

Умира през 1987 г. болен, тъжен, огорчен.

Написал е над 100 статии, публикувани у нас и в чужбина, над 15 книги, монографии, преводи, спомени, доклади, стихове, разкази, стотици писма — служебни и лични.

Едно голямо и многостранно творчество, което тепърва ще се оценява, и, вярвам, ще намери своето достойно място в нашата култура. Живот — изпълнен с много труд, с блянове и светли очаквания, но и с много огорчения и малко радости. Живот — МИСИЯ, отдаден на една идея, на една философия, на една етика — на КАНТ. А Кант бе казал: „Ако справедливостта пропадне, няма смисъл да живеят хора на земята.“

ТРУДОВЕ НА ЦЕКО ТОРБОВ*

1. Измененията в германския закон за гражданското съдопроизводство. — Юридически преглед, 1925, № 10, 425—428.

2. Законодателство, междудържавни и съдебни отношения в чужбина. — Юридически преглед, г. XXVII, 1926, № 3, 125—127.

3. Институтът на интервенцията в едно ново международно право. — Юридически преглед, г. XXVII, 1926, № 4—5, с. 166.

4. Преглед на най-новата юридическа книжина в Германия (втората половина на 1925 г.) — Юридически преглед, г. XXVII, 1926, № 1, 27—29.

5. Философското правно учение и философската политика у Леонард Нелсон. — Юридически преглед, г. XXVII, 1926, № 3, 113—121.

6. Философското правно учение у Якоб Фридрих Фриз. — Юридически преглед, г. XXVII, 1926, № 7—8, 311—321.

7. Г. Любенов, „Политически партии и парламентаризъм“, С., 1927. (Рец.). — Юридически преглед, г. XXVII, 1927, № 7—8, с. 356.

8. Съюзът на държавите и учението за суверенитета. — Юридически преглед, г. XXVIII, 1927, № 4—5, 188—194.

9. Intervention oder Neutralität für den Balkan — ISK, Jahrg. 2, Heft 10, Oktober 1927.

10. Превод: Л. Нелсон, Правото на животните (Из книгата на Л. Нелсон „Системата на философското правно учение и философската политика“, 1924, Лайпциг). — Вегетариански преглед, г. VIII, 1927, № 8—9, 187—188.

11. Философско-политическите предпоставки на балканския съюз. — Юридически преглед, г. XXIX, 1928, № 4—5, 166—183.

12. Философия на правото и юриспруденция. С., 1930, 120 стр.; репринтно издание: ИК „Век 22“, 1992, 120 стр.

13. Върху един нов опит във философията на правото. — Юридическа мисъл, г. XII, 1931, № 6, 403—425; самостоятелен отпечатък на ЮМ, 1931, 37 стр.; реферат пред Философско-социологическото д-во през пролетта на 1931.

14. Правораздаване и философия на правото. — Съдийски вестник, г. XII, № 10, 25 юни 1931.

15. Правото на собственост според Кант. — Юридически архив, г. I, 1931, № 3, 219—231.

16. Ку Хунг Минг. Духът на китайската държава според учението на Конфуций. — Юридическа мисъл, г. XIV, 1933, № 1, 41—69; самостоятелен отпечатък под заглавие: Ку Хунг Минг. Истинският китаец. Религията на добрия гражданин. Управлението на китайската държава, С., 1933, 42 стр.

17. Благосъстояние на народа — благосъстояние на държавата. — сп. Страж, № 13—14, 31 дек. 1935 (С подпис д-р Ц. Исков).

18. Превод на: Джорджо дел Векио. Справедливостта. С., 1935.

19. Превод на: Л. Нелсон. Правото на животните. С., 1935.

20. Превод на: Джорджо дел Векио. Принципът на справедливостта и длъжностите на родителите. — Просветно единство, г. II, № 14, 20 януари 1936.

21. Мусолини и неговата държавна и социална философия. — Юридически архив, 1936, № 5—6, с. 341—365; самостоятелно издание С., 1936, 27 стр.

22. Дейността на философско-социологичното дружество в София от основаването му до днес. — Юридически архив, г. XXXVII, 1937, № 4—6, с. 549—557.

23. Държавата като регулатор на цените (примерът с държавната тухларна фабрика) — Трудово дело, 1937, № 5—6, с. 16—18.

* Библиографията обхваща трудове на Цеко Торбов и отзивы за него, които се отнасят само до правото.

24. Европа и мирът на Балкана — Земя и труд, г. II, дек. 1936 — ян. 1937, № 4—5, с. 95—99.
25. Система на критичната етика (учение за добродетелите и педагогиката, учение за правото и политиката) — Училищен преглед, г. XXXVII, 1938, № 7, с. 822—836.
26. Правният позитивизъм и динамиката на общественоправния живот. (Реферат, държан пред философско-социологическото дружество на 26 февруари 1939) — Юридически архив, 1939, № 5—6, с. 369—384, самостоятелен отпечатък, С., 1939, 16 стр.
27. Правото на закона, законът на правото и учението за целта на правото. — Правни изследвания. С., 1939, с. 141—154.
28. Разум и политика. — Нов живот, г. V, 15 октомври 1939; второ изд. — Демократически преглед, 1997, № 32.
29. Върху теорията на правните субекти у Венелин Ганев. — Юридически архив, г. XI, 1940, № 4, с. 317—337; самостоятелно издание: С., 1940, 21 стр.
30. Основният принцип на правото. Право и справедливост. С., 1940, 254 стр.; второ репринтно издание: ИК „Век 22“, С., 1992, 253 стр.
31. Проблеми из общата теория на правото у Венелин Ганев, изяснени според схващането му за правните субекти. — Юридически архив, 1940, № 5, с. 419—450; самостоятелно издание: С., 1940, 34 стр.
32. Война и право. — Архив за правни науки, 1941, № 5, с. 413—420. Самостоятелно издание, 1941, 10 стр.; второ изд. — Демократически преглед, 1997, № 32.
33. Феличе Баталя (Болоня). Суверенитетът и неговите граници. — Архив за правни науки, 1941, № 6, с. 528—547, прев. д-р Цеко Торбов.
34. Рационализъм и емпиризъм в правото (въстъпителна лекция, четена на 29 октомври 1942). — Годишник на университета, Юридически факултет, том XXXVIII, 5, 1942/1943; Самостоятелен отпечатък на годишника — 1943, 37 стр.
35. La teoria di Venelin Ganev intorno ai soggetti del diritto. — Rivista internazionale de filosofia del diritto. Anno XXIII, serie II, marzo-agosto 1943, fascicolo II—III—IV.
36. Учение за естественото право. Хабили- тационен труд за конкурса за редовен доцент в катедрата по Обща теория и философия на правото. 1945. Самостоятелно издание под заглавие: Естествено право и философия на правото, 1947.
37. Джорджо дел Векио. Homo juridicus и недостатъчността на правото като правило на живота. С., 1947 (прев. д-р Цеко Торбов). — Годишник на СУ, ЮФ, т. XLII, 1946/1947, 25 стр.
38. Естествено право и философия на правото. — Годишник на СУ, ЮФ, т. XLII, 1946/1947 г. с. 109; Самостоятелен отпечатък, С., 1947; репринтно издание, С., 1991.
39. Das Grundgesetz des Rechtes bei Kant, Fries und Nelson, — в: Kant—Studien. Philosophische Zeitschrift der Kant—Gesellschaft, 65. Jahrgang, Sonderheft. Akten des 4. Internationalen Kant—Kongresses, Mainz 6. № 10. April 1974, Teil 1.
40. Der juristische Kritizismus und Naturrechtslehre bei Leonard Nelson. — в: Bewusst sein, Gerhard Funke zu eigen, Herausgegeben von A. J. Bucher, H. Drue, T. M. Seebohm, Bonn, 1975, S. 269.
41. Предговор към: Имануел Кант. Към вечния мир. С., Изд. БАН, 1977, 7—17, прев. Ц. Торбов.
42. История и теория на правото. С., Изд. на БАН, 1992, 500 стр.
43. Изследвания върху критическата философия (сб. избрани статии), С., 1993, 262 стр.
44. Учение за държавата. С., 1995, изд. „Лик“, 156 стр.
45. Спомени за Леонард Нелсон 1924—1929. С., изд. „Лик“, 1996, 199 стр.

ЗА ЦЕКО ТОРБОВ

1. **В. С.**, „Философия на правото и юриспруденция“. — ЮП, 1931, № 3.
2. **Enrico Damiani** за: Основният принцип на правото. Право и справедливост. — Rivista Internazionale di Filosofia del diritto, Marzo—Aprile, 1942.
3. **Венелин Ганев**. Доклад до Съвета на ЮФ по конкурса за частен хоноруван доцент при катедра по Обща теория и философия на правото — Годишник на СУ, ЮФ, т. XXXVII, 1941/1942.
4. **Петко Венедиков**. Доклад до Съвета на ЮФ по конкурса за частен хоноруван доцент при ка-

тедра по Обща теория и философия на правото — Годишник на СУ, ЮФ, т. XXXVII, 1941/1942.

5. Рец. за: Основният принцип на правото. Право и справедливост — ФП, 1942, № 3.

6. **Кр. Димитров** за: Основният принцип на правото. — Адвокатски преглед, 1943, № 11.

7. **Борис Яновски**. Критика на чистия разум — В: в. Софийски университет, 27.IV.1968.

8. **Борис Яновски**. Наградата „Хердер“ за 1970, дадена на български учен. — сп. Славяни, 1970, № 10. Същият текст е поместен преведен на немски и английски език в Софийски новини, 24 дек. 1970.

9. **Иван Славов**. Несломеният кантианец. С., 1992.

10. **Нено Неновски**. Философията на правото в България: Цеко Торбов. — Правна мисъл, 1992, № 3.

11. **Нено Неновски**. Изтъкнат български философ на правото. Предговор в: Цеко Торбов. История и теория на правото, С., 1992.

12. **Димитър Радев**. Проф. Цеко Торбов и правната метафизика. — Демокрация, бр. 287, 8 дек. 1993.

13. **Михайлина Михайлова**. Цеко Торбов — почти самотен философ в българската правна мисъл. — сп. Съвременно право, 1994, № 4.

14. **Невена Милушева**. Цеко Торбов — изтъкнат философ на правото в българската правна мисъл. — сп. Съвременно право, 1994, № 4.

15. **Димитър Цацов**. Критическата школа на Фриз—Нелсон—Торбов. С., 1999.

16. **Димитрина Милкова**. Цеко Торбов — чистото интелектуално начало на българската философска правна мисъл. — сп. Съвременно право, 1999, № 3.

Д-р Цеко Торбов

ЮРИДИЧЕСКИЯТ КРИТИЦИЗЪМ И УЧЕНИЕТО ЗА ЕСТЕСТВЕНТО ПРАВО У ЛЕОНАРД НЕЛСОН¹

I

Схващането си за същината и задачата на философското учение за правото Нелсон излага след едно последователно критично изследване на основните мисли на възможните схващания за това учение. Тези схващания той подрежда в пет групи: юридически емпиризъм, юридически мистицизъм, юридически естетизицизъм, юридически логицизъм и юридически критицизъм.

Юридически емпиризъм е учението, което не приема никаква философска наука за правото, което, с други думи, разглежда учението за правото като опитна наука и при това като изключително опитна наука. Правото за това учение е историческо или социално явление, което като такова може да бъде предмет на историческо или социологическо, но не на философско изследване. Според основната мисъл на това схващане проблемата за необходимостта на правото се разрешава заедно с факта на неговото емпирично установяване. Школата на правния позитивизъм дава най-различни примери за такива учения за правото. Някои искат да установят правната необходимост на една воля с **друга** воля, с волята на отделно лице или на законодателя. Други приемат факта на определен **обичай** като единствен или като един от изворите на правото. Не са малко юристите, за които правната задължителност

на дадена норма на поведение се основава на **принудата**, т. е. на възможността тя да бъде наложена. Схващането за емпирическият произход на правото извежда по необходимост и до убеждението за **относителния** характер на правото, до приемането, че то е подложено на изменения по време и място. И накрая, схващането на онова учение за правото, което не се задоволява само с фактическата сила на правото, прибягва до мисълта за **целта** на правото. Правото според това учение се явява като необходимото средство за постигането на тази цел, която от своя страна определя дали дадено правило на поведение притежава или не белега на правната необходимост.

Но фактът на едно правно правило още не определя неговата правност. Като посочваме една действаща система от норми, ние не разрешаваме с това без друго и въпроса за валидността им, а определяме само **претенцията** им да бъдат взети за задължителни. Но дали това, което претендира да е право, в действителност е право, това е друг въпрос. Този въпрос може да се разреши само с указването на един **Закон**, който придава на такава претенция правна задължителност. Този закон от своя страна не е никакъв факт. Той не подлежи на никакви изменения, той не се създава, нито отменя, той не е различен по време и място, и тъй като не се намира върху плоскостта на някакво емпирично дирене, не може да се установи опитно, поради което и не бива да го правим предмет на каквото и да е емпирично изследване. Основната грешка на учението на юридически емпиризъм е, че лишава правото от белега на **необходимостта**, без който всъщност е немислимо никаково понятие за правото. А необходимостта на закона на правото няма нищо общо със случайността на правилата на позитивното пра-

¹ Статията е излязла за първи път на немски език през 1975 г. в томчето, посветено на професор **Герхард Функе**, председател на немското Кантово дружество в Майнц под заглавие: *Bewusst sein Gerhard Funke zu eigen*. Bonn 1975, S. 269—289. На български език тя се печата за първи път сега. В нея д-р **Цеко Торбов** излага схващането на Леонард Нелсон от книгата *my System der philosophischen Rechtslehre und Politik*. — Leipzig, 1924. Препращанията към страниците на тази книга тук са пропуснати.

во. Като белег на един закон, тя може само да се мисли. И затова основният закон на правото остава извън обсега на каквото и да е опит като предмет на едно чисто философско изследване. Тези основни критически възражения на Нелсон запазват изцяло силата и значението си и тогава, когато привържениците на позитивното разглеждане на правото се опитват да избегнат неговата философска обосновка, като търсят основанието на факта на една правна претенция в друг факт. „Но лесно се вижда, че тогава бихме стоели пак пред новия въпрос, откъде този нов факт от своя страна получава правна сила, т. е. на какво се основава валидността на неговата претенция да създава задължителност. С това би се отишло до трети факт, при който пак би се застанало пред въпроса, на какво се основава неговата правна претенция, и така до безкрайност, без някога въпросът да може действително да се разреши.“

Юридическият мистицизъм иска да преодолее относителния характер на правото на правния позитивизъм. Той търси също така да се освободи и от случайността при определянето на крайната цел на правото, която случайност юридическият опит не може да избегне. Това учение за правото приема една така наречена абсолютна цел, изборът на която не зависи от нашето желание и която притежава сама по себе си задължителност, така че не може да се мисли като подчинена на никакво ограничение. Това е идеята за една цел, която стои над всяко право, за осъществяването на която правото би съставлявало необходимото средство. Тази цел значи не би могла да бъде такава на една същност, която е подчинена на правото, а би трябвало да бъде цел на една същност, която поставя на самото право една цел. Някои приемат, че същността, която определя абсолютната цел на правото, е самото общество: волята на обществото, народният дух, социалният организъм, волята на държавата и т. н. Този вид юридически мистицизъм Нелсон нарича **социологически** мистицизъм. Тук следва обаче да се причислят и онези юристи, които твърдят, че волята на бога определя абсолютната цел, което служи като мащаб на правото, което схващане Нелсон нарича **теологически** мистицизъм. В единия и в другия случай юридическият мистицизъм

се характеризира с това, че за да стигнем до познанието на абсолютната цел на правото, зависим от откровението на една по-висша воля, тъй като собственият ни разум не е достатъчен за определяне на целта на правото.

Тази характерна особеност на юридическия мистицизъм извежда обаче до необходимостта да приемем съществуването на един по-висш или интелектуален наглед като познавателна способност на човека. В противен случай не бихме могли да говорим за волеизявленията на онази по-висша воля. Но ако приемем, че изобщо би било възможно да стигнем до познанието на такава воля, все пак би останал другият въпрос, на какво се основава претенцията на тази воля да бъде за нас задължителна и значи какво трябва да ни застави да направим нейната цел наша. Тази по-висша воля е сама по себе си само факт, и въпросът би бил, как с факта на претенцията за задължителност, която тя изявява, е свързано и правото да ни задължава. Тук би се изисквало приемането на едно по-висше право, по силата на което нейната воля би била задължителна за нашата. Следователно това право би следвало да се постави другаде в противоречие на опита — правото да се извлече от по-висшата воля, която поставя целта. И накрая, основната мисъл на юридическия мистицизъм също така не може да запази белега на необходимостта на правото, без който понятието за правото не може да се мисли, защото необходимостта според него е условна, а не категорична, каквато тя в същност е, когато науката за правото работи с понятието за правото.

Представителите на **юридическия естетизъм** не се задоволяват с посочването на позитивността на правото и не приемат откровението на една по-висша воля, когато търсят да дадат основанието за необходимия характер на нормите на даден позитивноправен ред. Според тях, „въпросът за правото може да се разреши от всеки поотделно, като се позове на така нареченото **правно чувство**, без каквато и да е възможност да се даде научно оправдание за решенията на това чувство и значи при противоречие на чувствата да се стигне до някакво споразумение“. Очевидно това учение за правото приема свободно различие или противопоставянето на чувство-

то за правото, изхождайки от мисълта, че познанието в чувството, което би ни дало основанието за задължителността на правото, **е само по себе си тъмно**. С думите на Нелсон, „ако различаването между право и неправо се предоставя само на чувството, то работата с учението за правото стои както при естетиката: Ние трябва тогава да оставим всеки на вкуса му и да се откажем от научно изясняване“. То твърди в действителност **невъзможността** на една наука за правото, тъй като си служи с познание, което не се оставя да бъде предадено в понятия, съждения и умозаклучения и следователно не може да се издигне до светлината на съзнанието с никакви средства на логическото мислене. Когато представителите на това схващане за правото все пак говорят за наука, те в действителност се занимават само със средствата, които са необходими за постигане на някоя цел в обществото и съвсем не засягат въпроса за правната необходимост на всяка цел или на всяко правило на поведение. Това схващане за правото може да бъде оборено, ако със строгите средства на науката **се даде** такова основание на правото, което от своя страна да отговаря на всички изисквания, които са необходими и достатъчни, за да се разреши по окончателен начин проблемът за задължителността на правото.

Нелсон излага и разглежда критично **юридическия логицизъм** като учение за правото, според което „едно научно и при това философско разрешение на въпросите на правото е възможно, за което обаче освен логиката не е нужен никакъв друг философски критерий. Логическата последователност или вътрешното безпротиворечие на един правен ред биха били според това достатъчни като критерий“. Но и това учение за правото не ни дава критерия на правото, тъй като логическата последователност е изискване, което се отнася само до **формата** на законността на даден правен ред, тя не предлага нищо, за да се определи и неговата правност. С нея се стига само до онова, което вече е било предпоставено в самото понятие за правото, което понятие се употребява в смисъла и значението на закон на **реда** в човешкото общество. Но когато се иска от даден правен ред да отговаря на този закон, в действителност той се определя само по отношение

на своята **форма**, докато въпросът за неговата **правност** остава неразрешен. В действителност правният закон у представителите на юридическия логицизъм е само **аналитично** съждение, докато законът на правото, който би ни дал критерия на правото, може да лежи само в едно синтетично основно положение. Освен това в случая не се прави разлика между практически и спекулативни познания. Практически правила, каквито са нормите на правото, не могат да се обосновават със спекулативни правила, каквито са правилата на логиката, по-скоро те се нуждаят пак от практически основни положения, за да бъдат осигурени като необходими и задължителни. Някои представители на юридическия логицизъм търсят да заобиколят тази трудност, като заменят идеята за справедливостта с формалната идея за мира. Те приемат, че тя има силата и значението на правен закон. Но изискването, което се съдържа във формалната идея за мира, се дава със самия закон на правото. Върху **съдържанието** на този закон може да се спори, обаче не може да се спори, че той определя мира като изискване, което се отнася до **формата** на отношенията между хората независимо от своето съдържание, тъй като **мирното** уреждане на тези отношения е постулат, който се издига още от самата форма на правото. Следователно изискването, което се съдържа в принципа на идеята за мира, не може да направи от него правен закон, тъй като то само определя реалността на правното понятие и значи определя закона на правото само формално. Не по-добро е положението на онези привърженици на юридическия логицизъм, които се опитват да дадат практическа обосновка на правото с идеята за **свободата**. Който говори за правен ред, в действителност мисли за **ограничения**, които правото налага на членовете на едно общество по отношение на тяхната свобода на действие. А опитът да се използва свободата като правен принцип в своя краен извод значи всъщност да се издигне до положението на основно начало изискването на **неограничена** свобода на всички членове на дадено общество. Но в такъв случай не е трудно да се забележи, че така се отхвърля правното състояние на обществото изобщо. Проблемата на учението за правото започва тъкмо там, където се оказва като необходимо ог-

раничение на свободата. Защото свободата на един се състои в степента, как с нея се ограничава свободата на други, доколкото хората живеят изобщо в общество. Трудността не се преодолява и тогава, когато под някаква форма се приеме принципът на Кант, че свободата на отделния човек трябва да се съгласува със свободата на всеки друг според един закон. Защото това е изискване, което се определя от **всеки** правен ред на обществото, дори и от онзи, който не отговаря на правото. То всъщност ни извежда отново само до постулата на законността изобщо. Равенството пред закона е необходимо, но не достатъчно условие за правния характер на един обществен ред. Следователно ние не бива да излизаме в учението за правото от понятието за свободата; в него ние търсим по-скоро тъкмо закона за ограничаването на свободата на отделните хора. Само такъв закон може да бъде правен закон.

II

Нелсон идва до учението на **юридическия критицизъм** въз основа на критиката на така изложените основни мисли за възможните теории на правото. Тази критика позволява да се изключат последователно като погрешни всички тези теории и същевременно подпомага да се изтъкне ясно и самото схващане на Нелсон за същината и задачата на философското учение за правото и за неговото систематично изложение. В основата на юридическия критицизъм, противно на юридическия емпирицизъм, лежи не някакво емпирично познание, а едно философско познание в най-общия смисъл на думата, т. е. един независим от всякакъв опит принцип: един принцип *a priori*. До този принцип не се стига, както мисли юридическият мистицизъм, по мистичен начин чрез някакво по-висше откровение, а единствено с помощта на мисленето. Защото този принцип ни е даден в едно първоначално тъмно познание. Същественото на това познание обаче, противно на разбирането на юридическия естетизицизъм, е, че то е само първоначално тъмно, а не тъмно само по себе си. Което значи, че правното чувство може да се разложи в ясни понятия. И накрая, за разлика от юридическия логицизъм, философското познание, единствено чрез което сме в състояние да определим принципа на правото, може

да ни даде не логиката, а метафизиката на правото. Под „метафизика“ Нелсон разбира заедно с Кант онази част от философията, която се състои не от аналитични, а от синтетични съждения. Тази метафизика не се изгражда върху произволно възприети принципи. Тя може да даде основанието на своите принципи, ако само се разработи след една предварителна Критика на практическия разум. Защото практическият разум не е нищо друго освен способността за метафизически практически познания. Следователно метафизиката на правото ще се предхожда от една предварителна Критика на практическия разум, която ще й осигури основния закон на правото.

Нравственият закон като основа на етиката в широк смисъл на думата е основен принцип както на учението за добродетелта, така и на учението за правото. Същината и задачата на критическото философско учение за правото и на неговата систематична разработка у Нелсон почива на това, че „то се абстрахира от формата на нравствения закон, т. е. от задачата, която нравственият закон поставя на волята на отделния човек да постъпва от своя страна според изискванията на правото. То приема, че нравственият закон има съдържание, което се определя от правния закон, който поставя изискванията си непосредствено на състоянието на обществото, без оглед на това дали това състояние се изпълнява или не въз основа на верността към дълга на отделния човек“. Това схващане за разликата между моралността и легалността на постъпките, между морала и правото, в действителност отива по-далеко от Кант и определя по-дълбоко същината на правото като отделя **формата** на нравствения закон от неговото **съдържание**. В първия случай ние се интересуваме от понятието за нравствения закон, като се абстрахираме от съдържанието на закона, във втория случай ние се интересуваме от съдържанието на закона, като се абстрахираме от онова, което лежи в понятието за закон. По този начин се стига до **правния закон като съдържание** на нравствения закон. Така се преодолява решително и погрешното отделяне на правото от морала с приемането на външни и вътрешни задължения.

Обстоятелството, че правният закон се интересува само от постъпката като такава, без да се

съобразява с това, дали тя произлиза от добри намерения или не, изяснява значението, което той има за обществените отношения на хората. Когато казваме, че с правния закон преценяваме постъпките като такива, ние преценяваме в действителност **правното състояние** на обществото. Затова „учението за правото развива изискванията, които следва да се поставят на състоянието на едно общество, за да заслужи да се нарича правно състояние.“ Но тъй като осъществяването на правното състояние на обществото като такова не може да бъде дълг на отделния човек, а то е практически необходимо, Нелсон го определя като „**задача**“, която все пак се поставя на волята на всеки поотделно“. Тази задача получава един по-висш смисъл, като се определя като идеал на правото. Така това учение за правото става учение за **идеала на правото** като идеал за действие на правния закон в обществото.

Определянето на понятието за правото като чисто понятие на разума с белезите на необходимостта и общозадължителността и свързаното с това определение разрешение на въпроса за съществуването и обосновката на основния закон на правото Нелсон постига по един забележителен начин с метода на своята Критика на практическия разум. Този метод у него се състои от две части. С помощта на **експозицията**, която съставлява първата част, се установява съществуването на принципите на етиката и значи и на учението за правото. Тя протича регресивно, но не както индукцията чрез умозаклучения, а чрез разлагане или абстракция. Индукцията търси **реалните основания** или причините на явленията, докато абстракцията се интересува от **познавателните основания** или предпоставките на дадени съждения. При експозицията на етическите принципи се излиза от съжденията ни в обикновения живот и се стига до общите съждения, които стоят в тяхната основа. Тези общи съждения са и търсените етически принципи. Но докато експозицията разрешава въпроса за факта на съществуването на етическите принципи, дедукцията, която съставлява втората част на критическия метод, разрешава въпроса за основанието на тези принципи, като посочва непосредственото етическо познание, което стои в тяхната основа. Теорията на дедукцията е онази част от Критиката на практичес-

кия разум у Нелсон, която всъщност няма равна на себе си по своята научна стойност и значение за етиката в цялата критическа философия. Тя ни изяснява **емпиричния** характер на дедукцията и нейната **психологическа** същина, с което се развива окончателно мисълта на Критиката не само на Кант, но и на Фриз. С помощта на тази така определена дедукция се доказва съществуването на онова познание на чистия практически разум, което, достоверно само по себе си, но само първоначално тъмно, дава обосновката на основните етически принципи. По този начин се осигурява строго научно и самият нравствен закон като основен принцип както на учението за добродетелта, така и на учението за правото.

На основание на този закон на правото на всяко лице като такова се признава едно право да иска неговите интереси да се уважават от разумни същества. Отговора на въпроса, докъде се простира правото на лицето по отношение на друго лице или кои интереси са свързани с такова право, дава законът, според който повелята да се уважава правото на другите получава съдържание от **повелята на справедливостта**. И тъй като справедливостта не прави разлика между лицата като такива, тъй като за нея **всяко лице като такова** има еднакво достойнство с всяко друго лице, нравственият закон като правен закон, по-точно определен, е повелята на справедливостта или законът на **личното равенство**. До тази повеля, която изразява съдържанието на нравствения закон като правен закон, Нелсон стига по пътя на Критиката на практическия разум. Тя отнася правния закон непосредствено до външните отношения на хората в обществото, за да прецени състоянието на обществото от гледището на правото. Когато се казва, че при колизия на интереси този закон изключва всяко предимство, което се обуславя от номерната определеност на отделните лица като членове на дадено общество, това значи, че едно общество от разумни същества изпълнява условията на правния закон тогава, когато членовете на това общество във взаимните си отношения се отнасят един към друг като равни на себе си. Изискването на правното уреждане на споровете, които произлизат от сблъскването на интереси, повелява да се съобразяваме с правото на другите, щом като при отмерване се

установи, че те превъзхождат нашите. Ние отмерваме тук според закона на личното равенство, а той повелява да определяме превъзходството на този или онзи интерес, като се абстрахираме от номерната разлика на лицата, отмервайки значаи сблъскащите се интереси така, както си ги представяме събрани в едно лице. Това разрешение се отказва от помощта на силата и особеното положение на лицата или тяхната индивидуална определеност в обществото, за да разреши споровете в общественния живот само според **стойността** на сблъскащите се интереси. При това тази повеля на личното равенство не забранява да се държи сметка за възможните други предимства на лицата, чиито интереси се отмерват. Тя говори освен това не за някакво **фактическо** равенство, а за равенство на лицата в онзи точно определен смисъл на думата, според който всяко лице като такова има еднакво достойнство с всяко друго лице. Поради това принципът на личното равенство не може да се разглежда като някакво **аналитично** съждение, тъй като мисълта, че всяко лице като такова има еднакво достойнство с всяко друго лице, не може да се получи с никакъв анализ на понятието за правния закон. Той отива по-далече от обикновеното понятие за правния закон, като определя съдържанието на този закон във формата на едно **синтетично** съждение.

Най-близката и в същото време така важна грешка в тази връзка, която се прави, когато не се има предвид синтетичният характер на повелята на личното равенство, идва от смешението на личното равенство с **равенството пред закона**. Който не знае да разграничи тези две положения едно от друго, той се задоволява само с понятието за правния закон и като установява равенството пред закона като чисто логически извод от формата на общозадължителността на правния закон, мисли, че установява закона за равенството на лицата. Но при закона за личното равенство ние не оставаме при понятието за правото, което определя формата на правото, а стигаме до критерия на правото като основание за търсената задължителна сила на нормите на даден позитивно-правен ред. Значението на така определения правен закон може да се установи също така много добре и в дълбоката връзка, която въпросът за правния характер на нормите на да-

ден правен ред има с проблемата за **позитивността на правото** и проблемата за едно **право на разума**. Принципът на личното равенство или справедливостта като съдържание на правния закон е чисто философски принцип и като такъв не позволява да се извлече от него чисто логически самото право. Затова, когато се казва, че определя съдържанието на правото, с това не се твърди, че той ни дава отделни правни норми или **материята** на правото. С думите на Нелсон, „съдържанието на правния закон не е достатъчно, за да се определи от него по логически път материята на правото. Това наричам формален характер на правния закон“. Така отбелязаният формален характер на правния закон ни предпазва от мисълта на класическото естествено право с неговия правен кодекс. В същото време обаче той ни отправя и към познанието на живота с неговото безкрайно многообразие от конкретни интереси и обстоятелства. Това познание вече няма правен характер. То обаче е абсолютно необходимо, за да се определят нормите на един правен ред. Така **този** формален характер на закона на правото извежда по необходимост и до мисълта, че цялото действащо или позитивно право е изложено на **изменения** в зависимост от измененията в обществените отношения на хората.

Но невъзможността на една рационално определена материя на правото се установява не само въз основа на формалния характер на правния закон. Тя следва и когато се приеме, че до едно материално-определено право може да се стигне и по емпиричен път, като правният закон се приложи направо върху конкретни интереси и обстоятелства на хората в обществото. „Защото може да се помисли без противоречие, че, ако и не чисто логически въз основа само на правния закон, все пак като се прибавят факти, които могат да се познаят емпирично, може да се стигне до едно такова право в този смисъл на думата. Такова право би се съгласувало с формалния характер на правния закон, то не би представлявало една съвкупност от рационално определени правни положения. Но неговата невъзможност се определя вече от **лимитиращия** характер на правния закон. Защото принципът на личното равенство или справедливостта изключва само тези форми на взаимодействие на лицата, които на-

рушават личната свобода. Но измежду онези, които отговарят на това условие, той не изключва никоя определена форма“. „Значи вътре в тази свобода на действие на взаимното равенство той ни предоставя избора да ограничаваме взаимно както намерим за добре по един или друг начин нашите сфери на свобода. Следователно за невъзможността на едно материално-определено право в този смисъл формалният характер на правния закон е наистина едно необходимо, но не достатъчно условие. Това условие се определя едва от лимитиращия характер на правния закон.“

И така, когато се казва, че основният закон на правото е необходим, за да се стигне до отделните правни норми при помощта на разнообразните условия на даден обществен живот, с това още не се казва, че той е и **достатъчен**, за да се стигне до тях. Защото със закона за личното равенство той ни дава само **критерия**, с помощта на който може да се установи не онова, което в този или онзи случай е позитивно право или не, а само изискванията, с които законодателят следва да се съобразява, за да не наруши повелята на личното равенство, когато търси да установи позитивните положения на своя правен ред в рамките на онази свобода, която правният закон в действителност не му отказва и която фактически му е абсолютно необходима в неговата работа с оглед на голямото многообразие от интереси и обстоятелства, които общественият живот дава.

Казва се, че правният закон предоставя на законодателя свобода на действие при установяването на многото и отделни правила на поведение, които съставляват системата на позитивния правен ред. Тази свобода обаче има точно определен смисъл. Законодателят е свободен да избира този или онзи **начин** на позитивно определяне на тези правила, той обаче не е свободен **дали** да прибегне към това позитивно установяване или не. По-скоро той е **длъжен** да се възползва от свободата на позитивно определяне на отделните норми на поведение, като потърси най-подходящите за различните случаи начини на тяхното установяване. Така се стига до всички свободни разпоредби на позитивното законодателство като до необходими разпоредби, за да се даде действително и значи позитивно ограничение на свободата на действие на отделните членове

на обществото според закона на личното равенство или справедливостта. Така накрай правният закон дава **основанието** за задължителността на позитивното право, като определя в същото време и неговите **границы**.

III

Законът на правото, върху който е изградено цялото философско учение за правото у Нелсон, е основно положение на чистата практическа философия. То е независимо от всякакво позитивно законодателство и е получило научната си обосновка в Критиката на практическия разум. При предпоставката на практическата реалност на правното понятие, при предпоставката значи на този закон на правото, Нелсон стига до изискванията, които следва да се поставят на едно общество от разумни същества в природата. Това са общите постулати, извлечени от субсумционните формули, до които той стига без каквито и да е емпирични предпоставки или заемки, направени от съдържанието на правния закон. С така изяснената същина и значение на постулатите и с мисълта за формалния и лимитиращ характер на основния закон на правото и изводите за невъзможността на каквото и да е рационално или емпирично материално-определено право, учението за правото у Нелсон като чисто философско учение отговаря на основната мисъл на едно прочистено от грешките и недостатъците на миналото учение за естественото право. Същевременно то е и неопровержимо доказателство за невъзможността на така нареченото „естествено право“ с неговия правен кодекс като съвкупност от материално-определени правни положения. Според духа и смисъла на така изясненото учение за правото у Нелсон общите постулати не са и не могат да бъдат естественоправни положения, те са „само критерии за преценка на всяко възможно позитивно законодателство“. Те нямат конститутивен, а само регулативен характер, те не представляват никакъв кодекс на правото и не могат да ни помогнат да извлечем от тях такъв кодекс.

Но философското учение за правото у Нелсон не се изчерпва с тези общи постулати, както учението за правото у Фриз. Наистина то търгова от това учение, но у Нелсон то е не само обнове-

но, доразвито систематически и затвърдено, но и разширено с едно истинско и единствено по своя вид естественоправно положение. Това положение, което определя същината на неговото учение за естественото право и на неговото философско учение за правото изобщо, е изложено най-напред в една **Теория на истинския интерес и нейното правно и политическо значение**, която след това намира своята разработка в Критиката на практическия разум. Общите постулати се характеризират с това, че съдържат критериите, които са абсолютно необходими, за да се изложи един истински кодекс на правото. „Онова което трябва да се прибави, за да се получи действително такъв кодекс на правото, е, от една страна, установяването на необходимите към всяко материално право позитивни условия и, от друга страна, отмерването на взаимнообразните интереси за определянето на правнонеобходимите предели на всички свободни разпореждания.“ Но отделните правни положения на всяко позитивно законодателство трябва да отговарят не само на принципа на правната всеобщозадължителност, но и на този на правното диференциране, защото „формата на законността или всеобщозадължителността, която лежи в понятието за правото, не изисква униформеност на правото, а напротив, в зависимост от разнообразието на обстоятелствата единството на закона свързва с това и различни правни последици“. Но заедно с тези принципи изпълнението на идеята за един истински кодекс на правото зависи и от правния принцип на **спецификацията**. В основата на този принцип лежи мисълта, че многообразието на явленията в природата не е несъвместимо с известно еднообразие в тях. Тези изяснения извеждат накрая и до мисълта за постоянната смяна на всяко позитивно законодателство. За да са в съгласие с идеята за правото, нормите на действащите закони трябва да се съобразяват с промените в обществените отношения на хората, за които са създадени. „Защото всъщност смяната в съдържанието на законодателството е само последица от смяната на обстоятелствата, за които то е в сила.

Но при така изложените ограничаващи условия на всяко позитивно законодателство, на всеки правен кодекс, ние се нуждаем и от едно из-

вънправно познание, за да можем все пак да отмерим правилно интересите според изискванията на закона за личното равенство. Възможността на едно такова познание на едно правно положение от чист разум, зависи от възможността определени интереси да се субсумират a priori под закона на правото. „Едно такова положение би трябвало да може да се установи, ако не чисто логически въз основа на правния закон, все пак като се вземе и едно не правно, обаче все пак чисто философско познание, щом като за отмерването на интересите не би трябвало да зависим от опита. То би било едно естественоправно положение в смисъл, че би могло да се изведе наистина не чисто логически от правния закон, но все пак a priori, т. е. без да се вземе и едно не само позитивно, но изобщо не емпирично познание.“ Ние знаем, че в случай на колизия на интереси законът на личното равенство повелява да определим превъзходството на този или онзи интерес, като се абстрахираме от номерната разлика на носителите на тези интереси, на лицата като такива. Но превъзходството на един интерес се определя не само от неговата субективна сила, а и от неговата достойност. Когато някой се интересува фактически за нещо, което в действителност не е в негов интерес, зачитането на истинския интерес ще се определи от неговата стойност, а тя е независима от субективната сила на интереса. Нелсон говори за „практическа грешка при несъгласуването на фактическия интерес с това, което в действителност е в интерес на отделното лице“. Разликата в такива случаи може да има значение само при предпоставката, че обективно съществува едно правило на достойността на целите, което от своя страна е независимо от правния закон. Това правило се нарича **идеал**. При предпоставката, че съществува един идеал, би било значи възможно да се стигне до естественоправно положение в посочения смисъл, без все пак да се нарушава формалният характер на правния закон. Защото идеалът би ни дал едно правило на достойността на интересите, което би ни освободило от необходимостта да се съобразяваме с тяхната субективна сила. И ние бихме могли, ако не да познаем a priori фактическото съществуване на такъв интерес, все пак да го определим според неговия предмет и, като при-

ложим правния закон върху това определение, да стигнем до едно независимо от всякакъв опит решение върху един материален правен въпрос.

Логическият преход от тези предварителни разсъждения върху възможността на естествено-то право в духа на юридическия критицизъм у Нелсон се определя от една субсумционна формула за неговото извличане. Познанието на достойността на идеалния интерес, който като обективен интерес не зависи от фактичката сила на потребностите, е едно първоначално тъмно непосредствено познание на разума. Поради това практическата грешка при него винаги е възможна. Тя може да се избегне отчасти или изцяло в зависимост от степента на образоваността на човека, което значи доколко у него е развита способността да рефлектира, т. е. да повтаря във формата на съждение и така да осъзнава това познание на разума. И характерно за човека е това, че като същество с разум той е в състояние чрез достатъчно образование да се издигне до положението винаги да преодолява една такава практическа грешка, а именно това, което се нарича негово **човешко достойнство**. От така определената с приемането на такъв идеал на човешкото достойнство субсумционна формула Нелсон може вече да извлече своето формално естествено право, което се характеризира с това, че е независимо от определянето на съдържанието на идеала. „С приемането на положението, че идеалът съществува, в действителност се стига и до съществуването на неотчуждаеми права, ако под неотчуждаемост на едно право се разбира, че съгласието на онзи, който има право, с нарушаването на интереса, който определя съдържанието на това право, не освобождава другия от задължението да уважава този интерес.“ До това понятие за неотчуждаемостта на едно право и до неговото така важно значение за определянето на материята на правото се стига очевидно въз основа на мисълта, че познанието на обективния интерес като истински интерес е едно първоначално тъмно непосредствено познание.

Но ние бихме си противоречили, ако приемем, че съществува един идеал на човешко достойнство, а не приемем, че е обективно възможно да се определи неговото съдържание. Защото това определяне в действителност следва като поло-

жение от самото понятие за идеала. Това положение може да се въведе в учението за естествено-то право само като основно положение. То гласи, че „идеалът за разумното същество не се състои в нищо друго освен в това, че разумното същество става действително такава; което е възможно да стане по своето понятие, в **разумно самоопределяне**“. Това положение дава всъщност и търсеното правило на обективната достойност на интересите. От него следва като правен извод общественият **идеал за личната свобода** или идеалът на едно състояние на обществото, което позволява на всеки да има неограничената възможност да стигне до разумно самоопределяне. Този идеал трябва обаче грижливо да се отдели от принципа на правната свобода като независимост от противоправни ограничения. Защото, както вече се посочи, той е един само формален принцип, който не може да се приложи, ако не съществува един критерий за противоправността на тези ограничения. Докато „идеалът на личната свобода ни дава такъв критерий, който от своя страна съставлява необходимата предпоставка за правилното определяне на съдържанието на правото“. Но в случаите, когато личната свобода според идеала на свободата противоречи на изискванията на идеала на правото, „правният идеал ограничава личната свобода на лицето до условието на личното равенство“. Това решение идва у Нелсон от принципа на правния ригоризъм, според който правното състояние е необходимо условие, за да има стойност едно състояние на обществото. „Този принцип ограничава значи идеала на личната свобода до условието да се съгласува с правото на личното равенство. И тогава, като се свърже определянето на съдържанието на идеала със закона на правото, се получава положението: „**Всички разумни същества имат право на еднаква външна възможност да стигнат до самоопределяне**“.

Но как следва да се постъпи в случаите, когато потребността от самоопределяне не е достатъчно развита, което никога не е изключено, като се има предвид, че истинският интерес е първоначално тъмен? Тук ни помага учението за истинския интерес, без което „не може да се избегне изводът, че едно неограничено ограничение на възможността за самоопределяне би било прав-

но допустимо, ако само с него не се нарушава един фактически интерес. Защото където няма нарушаване на интерес, там не може да има и никакво нарушение на право“. Но при положението, че истинският интерес съществува, преоценката на всяко ограничаване на личната свобода става в правно отношение така, както се преценява всяко нарушение на един интерес, т. е. така, както фактическата свобода би отговаряла на истинския интерес към нея. С тази мисъл Нелсон изразява накрая и положението за **неотчуждаемостта на правото към разумно самоопределяне**.

Ние сме към края на нашето изложение и изтъкване на достойнствата на учението за естествено право у Нелсон. Това учение, както и цялото философско учение за правото на този значителен философ, протича изцяло във формата на едно, изключително по своята точност и строгост логическо умозаключение. Остава ни само да разберем какво значи, че задоволяването на истинския интерес според определянето на съдържанието на идеала е възможно само чрез самодейност. Непосредственият извод от тази мисъл е, че не може да бъде дълг да се задоволява истинският интерес на други. Дълг може да бъде само да се премахват препятствията, които се поставят от някои, за да се попречи на тази самодейност и значи на задоволяването на истинския интерес на заинтересуваните. Дейност, с която се цели извън това задължение да се задоволи позитивно истинският интерес, би нарушила самодейността, поради което не е позволена дори като приятелска услуга. Казва се по-нататък, че някой се намира под настойничество, когато като разумно същество е лишен от възможността на самоопределяне. Настойничеството обаче може да бъде позволено само тогава, когато е правно необходимо. Това следва от положението за проти-

воправността на всяко ограничение на свободата, което не е правно необходимо. Оттук идва **забраната на всяко изкуствено настойничество**, когато настойничеството на едно разумно същество не е правно необходимо. Отговорът на въпроса за правната необходимост на настойничество на едно разумно същество може от своя страна да се даде само като се има предвид пак положението, че истинският интерес е първоначално тъмен. Тъй като зависи от самодейността на лицето, истинският интерес може да се задоволи само тогава, когато му съответства един фактически интерес. „Ако е условие за задоволяването на истинския интерес той да е фактически развит, то фактическото развитие на самия истински интерес лежи в истинския интерес на отделното лице. Когато липсва съзнанието за истинския интерес и значи той не може да се задоволи със самодейност, настойничеството е позволено, и то е позволено винаги тогава, но и само тогава, когато е в услуга на истинския интерес на поставения под настойничество, когато има за цел да подпомогне развитието на този интерес. На същото основание обаче настойничеството се ограничава в правно отношение до условието тази правна необходимост да се премахне, когато това стане възможно, като се подпомогне поставеното под настойничество същество да стигне до разумно самоопределяне.

„Ако резюмираме това изследване, получаваме положението, което в изяснен смисъл представлява действително едно естественоправно положение, но и същевременно единствено по своя вид. Ние можем да го изразим така: **С публичния закон следва да се осигури еднаквата възможност за всички да стигнат до образование и да се защити духовната свобода на всеки един срещу изкуствено настойничество**.“

Професор Нено Неновски

ЗА ПРОФЕСОР ЦЕКО ТОРБОВ ¹

С Цеко Торбов се познавах, но не сме били близки. Разликата във възрастта ни беше голяма, а и поначало той трудно се сближаваше с някого. Беше индивидуалист.

Бях студент в началото на 50-те години, когато „революционното преустройство“ на правната наука не бе още завършено и критиката срещу нейните стари представители беше още като „дежурен номер“, който се издекламирваше почти от всеки преподавател. Не мисля, че това се е правело по указания „отгоре“, или че е било резултат на някакъв страх. Ако е имало страх, той е действал твърде опосредено — чрез стремежа, който неофитът (или ренегатът!) има към себеутвърждаване в новите условия. Нали и сега сме изправени пред подобна картина!

Най-много бе нападан Венелин Ганев. Разграничаването от теорията му беше своеобразен тест за това, че преподавателят стои върху нови позиции. Правеха го и безпартийни. И сега си ги спомням. За това обаче ще разкажа друг път, ако успея. Нека мине време. В тази обстановка Цеко Торбов оставаше някак в сянка. Той си беше действаш професор, но по немски език. Беше заместник-декан на Юридическия факултет. Положението му беше необичайно и много пъти ме е теглило да си изясня „кой е той“. Студенти от погорните курсове и някои асистенти, с които имах възможност да общувам, ми казваха: „Той е умен човек, помага на студентите, но е буржоазен професор, преподавал е философия на правото“. „А как не са го изгонили след Девети?“ „Не, той не е симпатизирал на фашистите. Привърженик е на естественото право...“

Всичко това, както и начинът му да се облича и да се държи — изискано и „отмерено“ — ни респектираха силно. Ходеше с тъмен костюм, бяла риза и бяла вратовръзка. Много по-късно установих, че така се е обличал и Леонард Нелсон, неговият учител по философия в Гьотинген. Явно Цеко Торбов имаше качеството да бъде предан, да следва при всички обстоятелства пътя, който големи личности му бяха открили и осветили. В началото бе Кант, чийто портрет стоеше на стената у дома му, след него идваше Нелсон. И ако ги е следвал с нещо външно, то е било, за да се застави по този начин да ги следва духовно и идейно. Нима той не остана непримирим докрай кантианец!

Това означава, че той имаше своето философско верую. Да му измени, за него, както и за всеки истински интелектуалец и учен, беше непосилно. Факултетски партийни дейци от онова време са ми казвали, че още в самото начало на промяната проф. Торбов по своя инициатива и директно им поставя въпроса така: социалистическият идеал е и мой идеал, но аз го разбирам другояче, привърженик съм на една философия и на една философия на правото, които не са марксизъм; марксист не ще мога да стана; да преподавам марксистка философия и теория на правото също не ще мога — това ще бъде лицемерие, то е невъзможно за мене; така стоят нещата, а вие направете извода за положението ми във факултета. Така Цеко Торбов остава професор по... немски език. Персонално той не е бил преследван. Напротив — зачитан е от всички. Но установилата се политическа и идеологическа система не е можело да не го засегне дълбоко лично и дълбоко несправедливо.

И още едно разсъждение по този повод. Новата идеология искаше да има пълен монопол именно в общата теория и във философията на правото. Защото тези науки разкриваха опреде-

¹ В първата част на текста, който има характер на една ретроспектива, са използвани фрагменти от предишни публикации на автора за Цеко Торбов.

лен идеал, който за истинския учен се превръща-ше във верую. Него той проповядваше на младите. Не е случайно, че тъкмо в тези области на правната наука заварените специалисти не можеха да продължат преподаванията си и че в тях нишката на приемствеността беше прекъсната най-пълно и най-драстично.

(И за съжаление, вече десет години след 1989 г. не виждам тя да е възстановена в нужната степен.)

Още като студент съм се обръщал към проф. Торбов в качеството му на заместник-декан. Той умееше да уважава студентите. Държеше се с тях като към равни. Внимателен, благожелателен и заедно с това „официален“. Педагог беше отличен. Един от тогавашните ми колеги, сега доцент, ми казва: „Много хора са ми преподавали, но чудното е, че малцина от тях помня така ярко, както помня проф. Торбов. Пък макар и да ми е преподавал само немски език.“

Като станах асистент през 1962 г., Цеко Торбов беше още във факултета. Имах възможност да го срещам и наблюдавам по-често. През есента на 1963 г. ръководството на Юридическия факултет даде вечеря в ресторант „Москва“, сега „Минералсувенир“, по случай пенсионирането на проф. Цеко Торбов и на още двама професори. Поканените бяха малко — бях попаднал сред тях вероятно като „представител“ на младите. Деканът, тогава доцент Витали Таджер, с хубави думи очерта творческия път на учените, заслугите им пред факултета, като за проф. Торбов отбеляза, че е изтъкнат майстор на философията на правото. Поканен да говори, проф. Торбов вежливо поблагодари, но отказа. С присъствието си той уважаваше жеста на деканската управа (за разлика от него единият от пенсионираните, недоволен, не дойде на вечерята), но същевременно дипломатично изразяваше отношението си към „преустройството“ на юридическото образование, на което и той бе жертва.

Спомням си, ще да е било през 1965 г., среща ме проф. Торбов, спира ме и ме пита как съм, какво правя, с какво се занимавам. Отговарям му, че ми предстои специализация във Франция и сега съм се заловил с френския. „По какви книги и помагала се готвите?“ „По курса на **Mauger**“, му отговарям. „Да, да, **Mauger** е добър, но във

Вашия случай бих Ви препоръчал друго. Вие сте учили френски в гимназията. Вземете тогава отново учебниците по френски език за гимназията. И последователно ги изучете — от първия до четвъртия. Те са кратки, опростени и леки, подчинени са на една методика, съдържат най-важното, което ще Ви бъде нужно като начало.“ Този съвет аз послушах.

Макар и пенсиониран, проф. Торбов наминаваше във факултета. Обичаше да се отбива в библиотеката. Тук при старата факултетна служителка и библиотекарка Маргарита Михайлова съм разговарял няколко пъти с него. „Вие сте превеждали Джорджо Дел Векио. Познавахте ли го лично?“ „Първо Ви моля да произнесете точно името му“, започва професорът. „Кажете: делвекио, делвекио — без прекъсване между Дел и Векио. Познавам го добре. Той идва у нас и аз го развеждах насам-натам, по лекции.“ Направило ми е впечатление, че в неговите „Lezioni di Filosofia del Diritto“ се съдържат данни за развитието на българската обща теория и философия на правото“, вметвам аз. „Да, аз съм му помагал в това отношение, изпращал съм му нужната му библиография и съответни разяснения.“ „А какво знаете за симпатиите му към фашизма?“ „Той преживя по едно време такива увлечения. Даже беше ми изпратил снимката си, фотографиран в униформа, фашистка.“ Интересен щрих към образа на световно известния италиански философ на правото. Увлечения (очевидно добросъвестни заблуждения) по фашизма на естественоправника и хуманиста Дел Векио!²

Цеко Торбов беше един от основателите на Съюза на научните работници. През 1979 г. ученият навърши 80 години и трима членове на ръководството на Правната секция го посетихме вкъщи, за да му връчим почетната значка на съюза. Разговорът засегна много теми. За Венелин Ганев, за Философско-социологическото дружество с председател В. Ганев, на което Ц. Торбов е бил секретар, и др. „Протоколите на дружеството

² Ще мине време и ще се опитам да напиша нещо за профашистките увлечения на Дел Векио, както и за контактите му с Ц. Торбов (вж. **Неновски, Н.** Философията на правото на Джорджо Дел Векио. — Юридически свят, 1999, № 1, с. 227—229, 245—248).

с подробни записи върху темите и обсъжданията се съхраняваха у мене, но дойдоха, взеха ги за послужване и още не са ги върнали.“ И той ни показа една тетрадчица, в която си е отбелязвал на кого, кога и каква книга е дал.

По време на разговора проф. Торбов извади един свой ръкопис по история на правото. Машинописен текст върху розова хартия, подвързан с твърди корици. Изрази желанието си да го публикува. Аз си давах сметка, че да се публикува този труд не е никак опасно — това беше история, изложена обективистично и без заемане на някаква идеологическа позиция. Отидох в изд. „Наука и изкуство“, съобщих за ръкописа и предложих да бъде публикуван, като заявих, че се наемам да му бъда редактор. За нещастие, липсваше елементарен кураж. Докато в научни области като история и философия произведенията на крупните немарксистки учени започнаха да се преиздават, на „правния фронт“ консерватизмът и боязънта от „идеологически пропуски“ бяха силни. Но времето течеше и когато се появиха „новото мислене“ и „перестройката“ на Михаил Горбачов, въпросът за ръкописа бе поставен отново. В същото издателство бе планирана поредица от книги за историческото наследство в политическата и правната мисъл и по този повод новият ръководител на юридическата редакция Борислав Стратев разговаря с Ц. Торбов за издаването на ръкописа. Авторът му пожела да го прегледа отново. Смъртта обаче му попречи да нанесе докрай поправките си. По-късно работата бе подета от издателството на БАН (там се беше преместил и Стратев) и бе успешно завършена. Става дума за книгата „История и теория на правото“ (1992 г.).

Знаех, че годините на проф. Торбов се натрупаха, чувах, че боледува. Не смеех да му се обадя и реших, че е по-лесно за него да му напиша едно писмо. Съставих писмото, в което изказвах желанието си, ако е здрав, да имам разговор с него за влиянията на различните общотеоретични и философскоправни течения у нас, за някои от по-старите ни юристи (имах предвид Венелин Ганев и всички, които се бяха подвизавали повече или по-малко върху попрището на общото правно знание). Пиших му, че е отдавна време да се започне осмислянето на извървяния от българската правна наука път. А за това е потребно да

се съберат данни, материали. Годините вървят — това е банално. Но си отиват ценни хора, а с тях — и цяла история. Пиших му още, ако не би бил в състояние да разговаряме, да ми изпрати отпечатайки от трудовете си, ако разполага с такива, като му обещавах да ги използвам коректно. А като му дойде времето — да ги предоставя на този, който заслужава. Написах писмото (в черновка) и го задържах на масата си няколко дена, докато проверя точния адрес на проф. Торбов. За жалост, както много пъти, и сега времето ме изпревари: пред мен стоеше вестникът с отпечатания в него некролог на проф. Цеко Торбов.

През 1994 г. и през настоящата 1999 г. юристи и философи отбелязаха съответно 95-годишнината и 100-годишнината на професор Цеко Торбов. Особена активност проявяват философите кантианци, за които личността и възгледите на Цеко Торбов са им опора в избраната от тях философска посока. Всяка идейна групировка търси да се опре на едно минало и нашият философ на правото им дава такова минало, и то без прекъсване. Дава им, изглежда, и своеобразно алиби, тъй като освен него не ми е известно да е имало у нас в неотдашното време философи, обявили се за кантианци и проявили се като кантианци. И ето го сега Цеко Торбов, повикан да спаси „честта на мундира“ на българското кантианство през последните петдесет години.

Тази моя „закачка“ към философите изказвам пътем, макар че тя би могла да се обоснове повече. По-важно обаче е това, че Цеко Торбов с неговия живот и дело заслужава не само да бъде споменаван, честван, но и изясняван по-пълно от всички страни.

На 30 април 1999 г. Българската асоциация по философия на правото и социална философия проведе среща в дома на Съюза на юристите по случай стогодишнината от рождението на проф. Цеко Торбов. Освен членове на асоциацията присъстваха съпругата му Валентина Топузова-Торбова, негови познати, както и студенти юристи от Софийския университет и Нов български университет. Пишещият тези редове направи встъпително изложение за Ц. Торбов. В него се повдигаха и въпроси, необичайни за ухото на някои

новоизлюпени негови почитатели: а) може ли да се откъсне философът Торбов от юриста Торбов и има ли място философията на правото в системата на правните науки и на юридическите учебни дисциплини; б) Цеко Торбов — кантианец или неокантианец?; в) лаицизъм и извънцърковност на Цеко Торбов; г) „етичният социализъм“ на Цеко Торбов и изявите му като лъв интелектуалец.

Ще скицирам само първия въпрос³.

Напоследък, като говорят за Цеко Торбов, наблягат все на философската му формация и философската му ориентация — бил философ и — и това понякога се пропуска от някои — философ на правото.

Вярно е, че Ц. Торбов е преди всичко философ и философ на правото. Но това не е всичко.

³ Осветляването на останалите въпроси предполага изясняване на философските и общественостите схващания на Леонард Нелсон, на когото Ц. Торбов е възторжен и предан ученик, почитател и последовател. Всички неокантианци и постнеокантианци тръгват от Кант, остават в направлението на кантианството, но прилагат кантовия критичен метод към философията на самия Кант. В този смисъл при тях няма „кантианска ортодоксия“, няма я нея и в школата на Нелсон. Това се отнася и за Ц. Торбов, който обаче и не мисли да подлага на критика своя непосредствен философски и духовен учител. У него няма и следа от такава критика. Това има важно значение при определяне на светогледа и практическото поведение на Цеко Торбов, на научните му приноси и заслуги, а също и за обяснение на някои негови несполуки (факт е, че днес школата на Нелсон няма следовници нито във философията, нито в обществената практика, що се отнася поне до онова, което е „нейно“). В тази насока от изключителна важност са неговите спомени, писани в края на жизнения му път (вж. **Торбов, Ц.** Спомени за Леонард Нелсон 1924—1929. С., „Лик“, 1996, 199 с.). Твърде ценна и полезна е и книгата на Димитър Цацов, излязла от печат през юни 1999 г. (вж. **Цацов, Д.** Критическата школа Фриз — Нелсон — Торбов. С., ИК „Богданна“, 1999, 128 с.). Да добавя, че е твърде любопитно да се констатира, че Нелсон е „немарксистки социалист“, но в никой случай не е антикомунист. Изпитва известно влияние от Ленин — не толкова в теорията, колкото в областта на разбиранията за общественостите практика. Ц. Торбов му подарява портрет на Ленин, който Нелсон поставя до портрета на Кант. Червеното знаме и „Интернационалът“ също са приети от нелсонцианците. За всичко това вж. отбелязаните току-що две работи.

Особеното при него е, че той е юрист-философ, или, ако се предпочита, философ-юрист. Той е юрист по образование и доктор по правото. Започва адвокатство, макар че тази професия не го привлича. След това се свързва с немския философ Леонард Нелсон, а чрез него и с философията. Юридическото у него обаче не угасва. Първите му публикации, когато е още в Германия, са на правни теми и виждат бял свят в български юридически списания, главно в списанието на С. С. Бобчев „Юридически преглед“. И по-късно, вече в родината си, Цеко Торбов пише в юридически списания и други юридически издания. Проблематиката, която го занимава на първо място, е по философия на правото, а не просто по философия — повечето от публикуваните му работи (при това сравнително по-значителните и обемните) са по философия на правото, обща теория на правото, обща история на правото⁴.

Мечтата на Цеко Торбов, когато влиза в кръга на Нелсон, „тайната мисъл“, която започва да леее оттогава, е, като се върне един ден в България, да стане учител по философия, а по-късно — преподавател в Университета, където да се хабилитира в катедрата по философия; от тази си позиция да отстоява философията на Кант, Фриз и Нелсон и да привлича за нея привърженици⁵. Мечтата, намерението, желанието на нашия философ не се осъществяват. Дошъл си в България, той е дълги години учител по немски език и стои настрана от Университета. В гилдията на философите на влиза. Някои от тях научават за него много по-късно, едва когато започват да се появяват преводите му на Кант. Така в обемистия труд на Ангел Бънков (философ отпреди и след 1944 г.) „Развитие на философската мисъл в България“, 1966, 888 с. името на Цеко Торбов не се споменава изобщо, както впрочем и името на Леонард Нелсон. Десет години след това, в „История на българската философия“, т. III, 1976, той вече е споменат на няколко места като привърженик на неокантианството.

⁴ Вж. библиографията на трудовете му в: **Торбов, Ц.** Изследвания върху критическата философия. С., Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 1993, с. 249—253.

⁵ Вж. **Торбов, Ц.** Спомени за Леонард Нелсон, цит. съч., с. 44, 58, 168.

Ориентиран на практика към философията на правото преди всичко, отколкото към другите области и проблеми на философията, Цеко Торбов се изявява повече сред юристите (като се изключат училищните и педагогическите среди). Пише в юридически научни списания, в професионалните издания на съдиите и адвокатите. Свързва се по-тясно с Венелин Ганев — член и секретар е на ръководеното от него философско-социологическо дружество, обнародва у нас и в Италия статии върху теорията му за правните субекти, участва със студия в сборник от правни изследвания, издаден в негова чест (1939 г.). Установява контакти с големия италиански юрист и философ на правото Джорджо Дел Векио и превежда неговите работи. Не е случайно при това положение, че в 1942 г. успява да се включи в работата на Университета като частен доцент по обща теория и философия на правото (по това време той продължава да бъде учител), а в 1944 г. — като редовен доцент (при В. Ганев). Наскоро след това става и професор. По това време започва да чете и лекции по обща теория на правото. Чете лекции и по международно право във Военната академия (в някои свои публикации засяга и тази проблематика). Независимо от неблагоприятните за него промени след 1948 г., той предпочита да остане в Юридическия факултет до пенсионирането си (включен е в катедрата по история на държавата и правото). Участва и в административното ръководство на факултета.

С казаното дотук искам да подчертая ролята на Цеко Торбов за развитието на правната наука и юридическото образование у нас. Във връзка с това поставям два въпроса.

Първо. Необходимо е в правната ни книжнина да се напише повече за учения Цеко Торбов. Студенти-юристи могат да бъдат напътени да подготвят курсови и дипломни работи по темите, с които той се е занимавал. Докторант би могъл да подготви дисертация върху философскоправното творчество на Ц. Торбов. Малко са юристите, които досега са написали по нещо за него (Нено Неновски, Михайлина Михайлова, Димитрина Милкова). Нашият Юридически факултет (на Софийския университет) за жалост, не направи нищо за отбелязване на годишнината на своя именит професор. И това не е без връзка с традиционното

за българския юрист недооценяване на философията и общата теория на правото. Така стигам до втория въпрос.

Второ. За мястото на философията на правото в системата на правните науки и на юридическите дисциплини, които се преподават на младите правници — студентите. Въпросът е твърде сложен. Тук само го поставям. Философията на правото, безспорно, е философска наука. Нейният предмет не е правото само по себе си, той се отнася до философските аспекти и проблеми на правото (основание и задължителност на правните повели, правни идеали, цели и ценности, човешката личност за правото и в правото, и др.). Работата обаче е в това, че изследването на този предмет не е възможно без добро или много добро емпирично правно знание. Цеко Торбов, за разлика от традиционните („общите“) философи, ясно съзнаваше това и го подчертаваше: без съчетаване на рационални и емпирически елементи философията на правото и теорията на правото не са възможни⁶. И наистина, каква философия на **правото** може да се обоснове и развие без познаване на правото, което **действа, регулира**, на правото, което претендира да е право, макар това качество да му се оспорва. За да кажеш, че един регулатив (закон и пр.) е само факт, но не и право, ти трябва да познаваш и разбираш този регулатив. Ето защо „философията на правото на философите“ през последните едно-две столетия не задоволява юристите, предизвиква не само неудоволствието, но и насмешката им — тя твърде често показва елементарно неразбиране на „материята на правото“, на динамиката на правото като социална реалност, която, да забележим, става все по-сложна, все по-технизирана, все по-универсална, прекрачваща границите на националната държава. Затова и Бергбом, един от големите юристи на новото време, писа в края на миналия век, че на юристите е необходима една

⁶ Вж. **Торбов, Ц.** Философия на правото и юриспруденция. С., 1930, с. 87, 88; **от същия**. Естествено право и философия на правото. — Год. на Соф. унив., Юрид. фак., т. 42, 1946/1947. С., 1947, с. 19—21; **от същия**. Рационализъм и емпиризм в правото. — В: Изследвания върху критическата философия, цит. съч., с. 147—178.

философия на правото, и ако философите не искат или не могат да им я дадат, то на тях, юристите, не остава нищо друго, освен да философстват върху правото, както сами могат. (Отделен е въпросът как сам Бергбом разбира правното философстване и дали можем да се съгласим с него).

С една дума, философията на правото, за да не остане само в сферата на „чистия разум“, предполага **специални правни знания**. От тази гледна точка тя не е просто философска наука, а е **гранична наука** — между философията и правото. Като такава тя, според немалко учени, не е чужда и на системата на правните науки и на правните дисциплини в юридическите факултети.

В юридическите факултети у нас философията на правото като самостоятелен учебен курс (избираема дисциплина) бе предвидена за пръв път

през последните няколко години⁷. По-рано нейни проблеми са намирали място в рамките на учебния курс по обща теория на правото — стабилна традиция, заложена от Венелин Ганев. Това би трябвало да означава, че в юридическите факултети (и в Правния институт на БАН) трябва да могат да се подготвят дисертации и по философия на правото, което от своя страна предполага достатъчна степен на философска подготовка. В официално утвърдената и използвана сега класификация на специалностите, по които се дават научни степени и научни звания в областта на правото обаче липсва „философия на правото“. Напротив — в областта на философските науки е включена дисциплината „философия на културата, политиката, правото и икономиката“ (?) (ДВ, бр. 34/90 г.)⁸.

⁷ Изглежда странно, но е факт, че философът на правото Цеко Торбов, след като остава да преподава само немски език, се залавя да пише не курс или книга по философия на правото, а да пише по история на правото и да обработва лекциите си по обща теория на правото. (Ръкописите му по тези две матери бяха издадени в една обща книга след смъртта му — „История и теория на правото“, С., Изд. на БАН, 1992.) Тези ръкописи той оставя в неокончателна редакция, за да се върне към своята „първа любов“ — превода. Този път обаче на Кантовите произведения! Това, може би, е най-силният и най-успешният негов „ход“ в живота му. И с най-трайни резултати. Кой, кога и как щеше да стори това, ако не беше той? Причините за това „криволичене“ се коренят в българската действителност. Отделно трябва да се посочи дългогодишната практика да се преподава обща теория на правото без отделен курс по философия на правото. Да си припомним още, че Венелин Ганев бе замислил да

напише няколкотомен „Курс по обща теория на правото“, като успя да публикува увода му („суров материал“ според самия него) и първия му том, за да се откаже и да започне „Учебник по обща теория на правото“, останал, за жалост, също незавършен. Сам Ганев сочеше условията на българската действителност като неблагоприятен за българския учен-юрист фактор, който не му е позволявал да се отдаде спокойно и концентрирано на заниманията си и да изпълни замисленото.

⁸ В последно време се появи случай, при който правнофилософска работа, подготвена от юрист, бе оценена от юристите (в редколегиата на правно списание и другаде) като чужда на тяхната наука, като философия, поради което трябвало да се предостави на вниманието на философите. Предоставена на същите, тя обаче е обявена от някои от тях за труд по обща теория на правото, а не по философия на правото. Трудна е ситуацията на юриста-философ у нас!

НАУЧЕН ЖИВОТ

Старши научен сътрудник д-р Юлия Бояджиева

БЪЛГАРСКАТА АСОЦИАЦИЯ ПО КРИМИНОЛОГИЯ И НЕЙНАТА ДЕЙНОСТ

Българската асоциация по криминология (БАК) е учредена през 1986 г. Първ неин председател е проф. д-р В. Каракашев.

Създаването на асоциацията е логичен и необходим етап от развитието на българската криминология, която към средата на 80-те години вече е изградена като самостоятелна обществена наука с богата емпирична база. От специализираните и други научни звена са проведени десетки изследвания на престъпността и нейната превенция. Публикациите на българските криминолози получават обществено признание в страната и в чужбина.

Създаването на Асоциацията по криминология задоволява потребността от редовни контакти и обединяване усилията на специалистите и звената, работещи в сферата на науката и практиката на превенцията и контрола върху престъпността.

В интерес на историческата прецизност трябва да се отбележи, че първото обществено институционализиране на криминологията е още от началото на века. През 1922 г. се основава Дружество за борба с престъпността в България. В издаваното от него списание се публикуват материали изключително с криминологична тематика.

Понастоящем с колективно членство в БАК са 11 ведомства и научни организации: Министерство на правосъдието, Върховна касационна прокуратура, в състава на която функционира Съвет за криминологически изследвания, Върховен ка-

сационен съд, Висш адвокатски съвет, Специализирана следствена служба, Институт за правни науки при БАН, Научноизследователски институт по криминалистика и криминология при МВР, Висш институт за подготовка на кадри и научноизследователска дейност при МВР, Научно-методически съвет по затворно дело при ГУМЛС, Клиника по съдебна психиатрия и съдебна психология при Университетската болница по неврология и психиатрия, социологическо дружество „Българска идея“.

С индивидуално членство в асоциацията са 75 научни и практически работници и преподаватели с различни специалности: юристи, психолози, педагози, философи, социолози, психиатри, статистици.

БАК е колективен член на Съюза на учените в България и на Международната асоциация по криминология.

По време на своето 13-годишно съществуване БАК успешно реализира замисъла на своите създатели и учредители. Дейността ѝ е насочена към изпълнение на нейните основни задачи: да съдейства за развитието на криминологията и научните изследвания, за популяризирането и ефективното използване на резултатите от тях за целите на превенцията на престъпността; да координира и подпомага научното сътрудничество при изучаване проблемите на престъпността; да повишава квалификацията на криминолозите; да информира за различни криминологични прояви и т. н.

Разнообразни са организационните и научните прояви на БАК.

Ръководството на асоциацията ежегодно обобщава научноизследователската дейност, като изготвя списъци с приключените и провеждащите се през годината проучвания с криминологична и сходна тематика. За тези изследвания се информират колективните и индивидуалните членове на БАК, като целта е готовият криминологичен продукт да се използва за нуждите на предотвратяването, разкриването и разследването на престъпленията, на наказването и ресоциализацията на техните извършители.

Многобройни са изяви на членовете на БАК на конгреси, конференции и други форуми в страната и чужбина. Български криминолози участват активно в световни конгреси и курсове по криминология. Много са научните и други форуми по актуални проблеми на престъпността и нейната превенция, проведени в страната, в които са взели участие членове на БАК. Разнообразни са техните публикации в научни издания и в средствата за масово осведомяване.

Членове на асоциацията подпомагат законотворческата дейност с участието си при разработването на проекти за промени в действащи закони и за нови нормативни актове. Активно участват и в разработването на стратегии и програми за противодействие на престъпността.

БАК следи положителната тенденция на значително разширяване на преподаването на криминологията като учебна дисциплина. При учредяването на асоциацията криминология се преподаваше само във Висшия институт при МВР. Сега тя е въведена в юридическите факултети на всички висши училища в страната и в някои педагогически факултети. Криминология се преподава и в Учебния център на Военната полиция при Министерството на отбраната. В Софийския университет е въведена нова специалност „Педагогика на отклоняващото се поведение“, а студентите по социология изучават дисциплината „Социология на отклоняващото се поведение“.

През 1996 г. ръководството на БАК организира среща-разговор на преподаватели по криминология и сродни дисциплини във висши училища и учебни центрове, на която бяха обменени

мнения и опит в областта на организацията и методиката на учебния процес.

Важна инициатива на БАК е теоретичният семинар по криминология. Негови ръководители последователно са проф. д-р Б. Панев и проф. д-р Б. Станков. Семинарът е обединително звено и престижно място за изяви, дискусии и обмяна на информация между криминолози и други специалисти. Обсъждат се теоретични и методически въпроси на криминологията, актуални проблеми на престъпността и нейната превенция, резултати от емпирични изследвания. Тематиката на семинара е разнообразна и отразява интересите на членовете на БАК, изследващи престъпността и престъпното поведение от аспекта на различни научни области. Като теми на проведени в последно време занятия могат да се посочат: „За жертвите на престъпността“, „Проблемите на престъпността, отразени в медиите“, „Агресивност и престъпност — психологически аспекти“, „Индекс на престъпността в България“.

Най-крупни прояви на криминологичния семинар са научната конференция „Чезаре Бекариа — начало на съвременната наказателна политика“, посветена на 200-годишнината от смъртта на големия италиански мислител и хуманист, родоначалник на съвременното наказателно право и предтеча на криминологичната наука (1995 г.), както и научната сесия „Криминологията в България — минало, настояще и бъдеще“, с която беше отбелязана 10-годишнината от създаването на БАК (1996 г.).

На последното занятие, състояло се през юни 1999 г. на тема „Приватизация и престъпност“, бяха представени резултати от изследване, проведено от Научноизследователския институт по криминалистика и криминология при МВР. Обсъждания предизвикаха въпросите на методиката на изследването, направените изводи относно размерите на явлениято, проявите му форми, противодействието на полицейските служби на МВР и на органите от съдебната система.

Основните изводи от изследването се свеждат до следното. „Приватизационната“ престъпност възникна преди официалния старт на легалната приватизация, силно преплитайки се с т. нар. тайна приватизация, като мултиплицира дестабилизиращия ѝ ефект върху националното стопан-

ство. Много бързо тази престъпност нарасна, обхващайки държавната и общинската сфера и новите приватизационни структури, непрекъснато променяйки и усложнявайки формите си и разширявайки мащабите си. Престъпността при приватизацията достигна размерите на значително явление, заемащо немалък дял в общата структура на икономическата престъпност. Обемът на неразкритите престъпления е значително по-голям от този на установените от органите на полицията. От друга страна, броят на деянията, за които са образувани предварителни и особени съдебни производства, е много малък. Извършителите на престъпления в различните етапи на касовото и масовото раздържавяване са обикновено с висок длъжностен статут и съставляват съществена част от разпространилата се в периода на преход престъпност на „белите якички“. Противодействието, което оказват правозащитните и другите компетентни органи, е крайно недостатъчно и не съответства на обществената опасност на това ново и нямащо аналог явление в икономическата действителност на страната.

Периодът на организационно укрепване и разгръщане на дейността на БАК съвпадна с началото на сложните промени в социално-политическия живот на страната по пътя към демок-

ратизация. В съответствие с това криминологичната наука, която винаги е подлагала на критичен анализ обществените явления, и БАК са търсили вярната посока и пътища за обновление в изследването на променящата се действителност. Ситуацията за това сега, в навечерието на XXI век, е особено благоприятна. В глобален план престижността и използваемостта на криминологията и криминологичните изследвания нарастват и са достигнали завидно високо ниво. Криминологията се очертава като съвременната надежда за овладяване на вълната от престъпност, заляла всички региони на света. Все повече се налагат вижданията, че ефективно може да ѝ се противодейства преди всичко със социални подходи и средства и чрез сполучливи превантивни мерки, резултатността от които е много по-голяма, отколкото от последваща корекционна работа и от строгостта на закона.

Въпреки трудностите на кризисната ситуация, в която се намират науката и научните изследвания, БАК ще продължи да работи за обединяване усилията на българските криминолози за по-нататъшно развитие на криминологичната наука и практика и за по-ефективна превенция на престъпността.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ПОЛША

Редколегията на „Юридически свят“ изказва благодарност на Канцеларията на президента на Република Полша и на Полския институт в София, със съдействието на които стана възможно отпечатването на Конституцията.

КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ПОЛША ¹

В своята грижа за настоящето и бъдещето на нашето Отечество,

възвръщайки си през 1989 година възможността да решаваме суверенно и демократично Нейната съдба,

ние, Народът на Полша — всички граждани на Републиката —

както вярващите в Бога, който е източник на истината, справедливостта, доброто и красотата, така и несподелящите тази вяра, а универсалните ценности, които се извеждат от други източници, равни в правата и задълженията си към нашето общото благо — Полша,

признателни на нашите предци за техния труд, за борбата им за независимост, заплатена с огромни жертви, за културата, която се корени в християнското наследство на Народа и общочовешките ценности,

продължавайки най-добрите традиции на Първата и Втората Република,

задължени да предадем на бъдните поколения всичко ценно от натрупаното в продължение на повече от хилядолетие,

обединени чрез връзките на общността с пръснатите по света наши сънародници,

съзнавайки необходимостта от сътрудничество с всички страни за благо на Човешкото семейство,

като не забравяме горчивия опит от времента, когато в нашето Отечество бяха нарушавани фундаменталните свободи и права на човека, в стремежа си да гарантираме завинаги гражданските права,

както и да осигурим добросъвестността и коректността на публичните институции,

със съзнанието за своята отговорност пред Бога или пред собствената си съвест,

приемаме Конституцията на Република Полша като основен закон на нашата държава, който изхожда от зачитането на свободата и справед-

ливостта, взаимодействието между властите и общественения диалог, а също така и от принципа на допълнителността, който укрепва правомощията на гражданите и техните общности.

Призоваваме всички, които ще прилагат тази Конституция за благо на Третата Република,

да осъществяват това с грижата за опазване на прирожденото достойнство на човека, на неговото право на свобода и на дълга му за солидарност с другите, както и да приемат зачитането на тези принципи като непоклатим фундамент на Република Полша.

Глава I РЕПУБЛИКАТА

Чл. 1.

Република Полша е общо благо на всички граждани.

Чл. 2.

Република Полша е демократична правова държава, прилагаща принципите на социалната справедливост.

Чл. 3

Република Полша е единна държава.

Чл. 4.

1. Върховната власт в Република Полша принадлежи на Народа.

2. Народът упражнява властта си чрез свои представители или непосредствено.

Чл. 5.

Република Полша опазва независимостта и ненарушимостта на своята територия, гарантира човешките и гражданските права и безопасността на своите граждани, опазва националното наследство и осигурява опазването на околната среда, като се ръководи от принципа на балансираното развитие.

Чл. 6.

1. Република Полша създава условия за разпространението и равния достъп до културните блага, които са източник на полската национална идентичност, приемственост и развитие.

¹ Конституцията е приета от Националното събрание на 2 април 1997 г. Одобрена е на референдум на 25 май 1997 г. Обнародвана е в Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej на 16 юли 1997, № 78 (ред.).

2. Република Полша подпомага поляците, които живеят зад граница, в запазването на техните връзки с националното културно наследство.

Чл. 7.

Органите на публичната власт функционират въз основа и в рамките на правото.

Чл. 8.

1. Конституцията е върховното право на Република Полша.

2. Предписанията на Конституцията имат непосредствено действие, освен ако Конституцията не разпорежда друго.

Чл. 9.

Република Полша спазва международното право, по което е страна.

Чл. 10.

1. Устройството на Република Полша се основава на разделението и равновесието между законодателната власт, изпълнителната власт и съдебната власт.

2. Законодателната власт се осъществява от Сейма и Сената, изпълнителната власт от президента на Република Полша и от Министерския съвет, а съдебната власт от съдилищата и трибуналите.

Чл. 11.

1. Република Полша гарантира свободата на образуване и дейността на политическите партии. Политическите партии се образуват на принципите на доброволността и равенството между полските граждани с цел да въздействат с демократични методи върху формирането на политиката на държавата.

2. Финансирането на политическите партии е явно.

Чл. 12.

Република Полша гарантира свободата на създаване и дейност на професионални съюзи, на обществено-професионални организации на земеделците, на сдружения, граждански движения и други доброволни обединения и фондации.

Чл. 13.

Забранено е съществуването на политически партии и други организации, които се позовават в своите програми на тоталитарните методи и действия на нацизма, фашизма и комунизма, както и

на такива, чиято програма или дейност предполагат или допускат расова и национална омраза, използване на насилие с цел да се завземе властта или да се въздейства върху политиката на държавата, или предвиждат засекретяване на своите структури или членство.

Чл. 14.

Република Полша гарантира свободата на печата и на другите средства за масово осведомяване.

Чл. 15.

1. Териториалното устройство на Република Полша осигурява децентрализация на публичната власт.

2. Основното териториално деление на държавата, което отчита обществените, стопанските или културните връзки и осигурява на териториалните единици възможността да изпълняват своите публични задачи, се определя със закон.

Чл. 16.

1. Всички жители на единиците на основното териториално деление съставляват по силата на закона самоуправляваща се общност.

2. Териториалното самоуправление участва в упражняването на публичната власт. Значителната част от обществените задачи, които му се дават в рамките на закона, се изпълняват от самоуправлението от негово име и на негова отговорност.

Чл. 17.

1. По реда на закона може да се създава професионално самоуправление, което представлява лица, практикуващи професии, които изискват публично доверие, и се грижи за надлежното практикуване на тези професии в рамките на обществения интерес и в негова защита.

2. По реда на закона могат да се създават и други видове самоуправление. Те не могат да накърняват свободата на упражняване на професия, както и свободата на стопанската инициатива.

Чл. 18.

Бракът като връзка между жена и мъж, семейството, майчинството и родителството са под закрилата и грижите на Република Полша.

Чл. 19.

Република Полша полага особени грижи за ветераните от борбите за независимост, включително за военноинвалидите.

Чл. 20.

Социалното пазарно стопанство, основаващо се върху свободата на стопанската инициатива, върху частната собственост и върху солидарността, диалога и сътрудничеството между социалните партньори, е в основата на стопанското устройство на Република Полша.

Чл. 21.

1. Република Полша закриля собствеността и правото на наследяване.
2. Отчуждаване на собственост се допуска само тогава, когато се извършва за публични цели и при справедливо обезщетение.

Чл. 22.

Ограничаване на свободата на стопанската инициатива се допуска само въз основа на закона и само при съображения от важен публичен интерес.

Чл. 23.

Основа на земеделското устройство на държавата е семейното стопанство. Този принцип не може да нарушава разпоредбите на чл. 21 и чл. 22.

Чл. 24.

Трудът е под закрилата на Република Полша. Държавата упражнява надзор над условията на труд.

Чл. 25.

1. Църквите и другите верски организации са равноправни.
2. Публичните власти в Република Полша спазват безпристрастност по въпросите на религиозните и философските убеждения и на мирогледа, като осигуряват свободата на изразяването им в публичния живот.
3. Отношенията на държавата с църквите и другите верски организации се изграждат върху основата на зачитането на тяхната автономност и на взаимната независимост на всяка от тях в собствената ѝ област, както и на тяхното взаимодействие за благо на човека и за общото благо.
4. Отношенията между Република Полша и католическата църква се определят от сключено с Апостолическата столица международно споразумение и от законите.
5. Отношенията между Република Полша и другите църкви и верски организации се опреде-

лят със закони, приети въз основата на споразумения, сключени от Министерския съвет с техните отговорни представители.

Чл. 26.

1. Въоръжените сили на Република Полша служат за защита на независимостта на държавата и неделимостта на нейната територия, както и за гарантиране на сигурността и неприкосновеността на нейните граници.
2. Въоръжените сили спазват неутралитет по политическите въпроси и подлежат на граждански и демократичен контрол.

Чл. 27.

В Република Полша официален език е полският език. Това предписание не нарушава правата на националните малцинства, произтичащи от ратифицираните международни споразумения.

Чл. 28.

1. Гербът на Република Полша е бял орел с корона на червено поле.
2. Знамето на Република Полша е двуцветно — бяло и червено.
3. Химн на Република Полша е „Мазурката на Домбровский“.
4. Гербът, знамето и химнът на Република Полша са под закрилата на закона.
5. Положенията, които засягат герба, цветовете и химна, се уреждат със закон.

Чл. 29.

Столица на Република Полша е Варшава.

**Глава II.
СВОБОДИ, ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ
НА ЧОВЕКА И ГРАЖДАНИНА****ОБЩИ ПРИНЦИПИ****Чл. 30.**

Прирожденото и неотчуждаемото достойнство на човека е източник на свободите и правата на човека и гражданина. То е неприкосновено, а неговото зачитане и закрила е задължение на публичните власти.

Чл. 31.

1. Свободата на човека подлежи на правна защита.
2. Всеки е длъжен да зачита свободите и правата на другите. Никой не може да бъде принуж-

даван да върши това, което правото не му предписва.

3. Ограничения при ползването на конституционните свободи и права могат да бъдат установявани само със закон и само тогава, когато са необходими за сигурността на демократичната държава или за публичния ред, опазването на околната среда, здравето и публичния морал или свободите и правата на другите. Тези ограничения не могат да накърняват същината на свободите и правата.

Чл. 32.

1. Всички са равни пред закона. Всички имат право на еднакво отношение от страна на публичните власти.

2. Никой не може да бъде дискриминиран в политическия, обществен или стопанския живот по каквато и да било причина.

Чл. 33.

1. Жената и мъжът в Република Полша се ползват с равни права в семейния, политическия, обществен и стопанския живот.

2. Жената и мъжът, по-специално, имат равно право на образование, труд и професионално издигане, на еднакво възнаграждение за работа с еднаква стойност, на социално осигуряване, а също така да заемат високи длъжности и да изпълняват отговорни функции, както и да бъдат удостоявани с публично признание и отличия.

Чл. 34.

1. Полско гражданство се придобива по рождение от родители, които са полски граждани. Другите случаи на придобиване на полско гражданство се определят със закон.

2. Полски гражданин не може да изгуби полското си гражданство, освен ако сам не се откаже от него.

Чл. 35.

1. Република Полша гарантира на полските граждани, принадлежащи към националните и етническите малцинства, свободата да опазват и развиват своя език, да опазват обичаите и традициите си и да развиват своята култура.

2. Националните и етническите малцинства имат право да създават свои просветни и културни институции, както и институции, които служат за опазването на религиозната им идентичност, както и да участват в разрешаването на

въпросите, които засягат тяхната културна идентичност.

Чл. 36.

При пребиваване зад граница полският гражданин има право на закрила от страна на Република Полша.

Чл. 37.

1. Който се намира под властта на Република Полша, се ползва със свободите и правата, гарантирани в Конституцията.

2. Изключенията от този принцип, които се отнасят за чужденците, се определят със закон.

ЛИЧНИ СВОБОДИ И ПРАВА

Чл. 38.

Република Полша гарантира на всеки човек правна защита на неговия живот.

Чл. 39.

Никой не може да бъде подлаган на научни експерименти, включително медицински, без неговото доброволно изразено съгласие.

Чл. 40.

Никой не може да бъде подлаган на мъчение, както и на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение и наказание. Прилагането на телесни наказания е забранено.

Чл. 41.

1. На всеки се гарантира лична неприкосновеност и лична свобода. Лишаване от свобода или нейното ограничаване може да бъде наложено само въз основа и по реда, определени от закона.

2. Всеки, който е лишен от свобода без съдебна присъда, има право да се обърне към съда, който да се произнесе незабавно по законосъобразността на това лишаване. При лишаване от свобода незабавно се известява семейството или лицето, посочено от лишения от свобода.

3. Всеки задържан трябва да бъде незабавно и по разбираем за него начин осведомен за причините за задържането. В срок от 48 часа от момента на задържането му той трябва да бъде предаден на съдебната власт. Задържаният трябва да бъде освободен, ако 24 часа след предаването му на съдебната власт не му е връчено съдебно решение за временен арест заедно с повдигнатите срещу него обвинения.

4. Всеки лишен от свобода трябва да бъде третиран по хуманен начин.

5. Всеки незаконно лишен от свобода има право на обезщетение.

Чл. 42.

1. На наказателна отговорност подлежи само онзи, който е извършил деяние, забранено под страх от наказание от закон, който е в сила в момента на неговото извършване. Този принцип не може да възпрепятства наказването на деяние, което в момента на неговото извършване е представлявало престъпление от гледна точка на международното право.

2. Всеки, срещу когото се води наказателно производство, има право на защита на всички стадии на производството. Той може, по-специално, да си избере защитник или в съответствие със закона да се възползва от служебен защитник.

3. Всеки се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила съдебна присъда.

Чл. 43.

1. Военните престъпления и престъпленията срещу човечеството не се погасяват по давност.

Чл. 44.

Давностният срок за престъпления, които не се преследват по политически причини, и са извършени от публични длъжностни лица или по тяхно нареждане, престава да тече до момента на отпадането на тези причини.

Чл. 45.

1. Всеки има право на справедливо, открито и без неоснователно забавяне разглеждане на неговото дело от надлежен, независим и безпристрастен съд.

2. Дело може да се гледа при закрити врати по съображения за морала, сигурността на държавата и общественения ред, както и по съображения за защита на правото на личен живот на страните или друг важен частен интерес. Присъдата се произнася публично.

Чл. 46.

Конфискация на имущество се допуска само в случаите, посочени от закона, и само на основание на надлежно съдебно решение.

Чл. 47.

Всеки има право на правна защита на частния си и семеен живот, на честта и доброто си име, както и да взема сам решенията за своя личен живот.

Чл. 48.

1. Родителите имат право да възпитават децата си в съответствие със своите убеждения. Това възпитание трябва да е съобразено със степента на зрелост на детето, със свободата на неговата съвест и вероизповедание, както и с неговите убеждения.

2. Ограничаване или лишаване от родителски права се допуска само в случаите, предвидени от закона, и само с надлежно съдебно решение.

Чл. 49.

Гарантира се свободата и опазването на тайната на комуникацията. Те могат да бъдат ограничавани само в предвидените от закона случаи и по определения от него начин.

Чл. 50.

Гарантира се неприкосновеността на жилище-то. Обиск на жилище, помещение или превозно средство може да се извърши само в предвидените от закона случаи и по определения от него начин.

Чл. 51.

1. Никой не може да бъде задължен иначе, освен въз основа на закона, да разкрие информация, засягаща неговата личност.

2. Публичните власти не могат да придобиват, събират и предоставят никаква друга информация за гражданите, освен необходимата в демократичната правова държава.

3. Всеки има право на достъп до засягащите го служебни документи и банки от данни. Ограниченията на това право се определят със закон.

4. Всеки има право да изисква поправянето или отстраняването на невярна, непълна или събрана по незаконосъобразен начин информация.

5. Начинът и редът за събиране и предоставяне на информация се определят със закон.

Чл. 52.

1. На всеки се гарантира свободата на придвижване по територията на Република Полша, както и изборът на местоживеене и пребиваване.

2. Всеки може да напусне свободно територията на Република Полша.

3. Свободите, посочени в ал. 1 и 2, могат да подлежат на ограничения, определени със закон.

4. Полски гражданин не може да бъде принуден да напусне страната, нито да му се забрани да се завърне в страната.

5. Лице, чийто полски произход е удостоверен в съответствие със закона, може да се установи за постоянно на територията на Република Полша.

Чл. 53.

1. На всеки се гарантира свободата на съвестта и вероизповеданието.

2. Свободата на вероизповедание включва свободата да се изповядва или приема религия по собствен избор, а също да се изразява, индивидуално или заедно с други лица, публично или частно своята религия чрез извършване на култови действия, молитви, участие в обреди, практикуване и проповядване. Свободата на вероизповедание обхваща също притежаването на храмове и други култови места съобразно с нуждите на вярващите, както и правото им да задоволяват религиозните си потребности там, където се намират.

3. Родителите имат правото да осигурят на децата си нравствено и религиозно възпитание и обучение според своите убеждения. Разпоредбата на чл. 48, ал. 1. се прилага съответно.

4. Религията на дадена църква или на друга верска организация с правно уредено положение може да бъде предмет на преподаване в училище, без обаче да накърнява свободата на съвестта и религията на други лица.

5. Свободата да се изразява религията може да бъде ограничена само със закон и само тогава, когато това е необходимо за защита на държавната сигурност, публичния ред, здравето, морала или свободата и правата на други лица.

6. Никой не може да бъде принуждаван да участва или да не участва в религиозни действия.

7. Никой не може да бъде задължен от органите на публичната власт да разкрие своя мироглед, религиозни убеждения или вероизповедание.

Чл. 54.

1. На всеки се гарантира свободата да изразява своите възгледи, а също да придобива и разпространява информация.

2. Превантивната цензура на средствата за масово осведомяване и лицензирането на печата

са забранени. Със закон може да се въведе изискване за предварително придобиване на лиценз за функциониране на радио- или телевизионна станция.

Чл. 55.

1. Екстрадицията на полски гражданин е забранена.

2. Забранена е екстрадицията на лице, заподозряно в извършване на престъпление по политически причини, при което не е използвано насилие.

3. По допустимостта на екстрадицията се произнася съдът.

Чл. 56.

1. Чужденци могат да се ползват от правото на убежище в Република Полша съобразно с реда, определен от закона.

2. На чужденец, който търси в Република Полша закрила от преследване, може да му бъде даден статут на бежанец в съответствие с международните договори, по които Република Полша е страна.

ПОЛИТИЧЕСКИ СВОБОДИ И ПРАВА

Чл. 57.

На всеки се гарантира свободата да организира мирни събрания и манифестации и да участва в тях. Ограничения на тази свобода могат да се определят със закон.

Чл. 58.

1. На всеки се гарантира свободата на сдружаване.

2. Забранени са сдружения, чиято цел или дейност противоречат на Конституцията или закона. За отказа на регистрацията или за забраната на дейността на такова сдружение се произнася съдът.

3. Законът определя видовете сдружения, подлежащи на съдебна регистрация, реда за тяхната регистрация и формите на надзор над тези сдружения.

Чл. 59.

1. Гарантира се свободата на сдружаване в професионални съюзи, общественно-професионални организации на земеделците, както и в организации на работодателите.

2. Професионалните съюзи, а също така работодателите и техните организации имат право

на преговори, по-специално за решаване на колективни спорове, както и да сключват колективни трудови договори и други споразумения.

3. Професионалните съюзи се ползват с правото да организират стачки на работещите и други форми на протест в рамките, определени от закона. От съображения за публичното благо законът може да ограничи провеждането на стачка или да я забрани за дадени категории работещи или в дадени области.

4. Рамките на свободата на сдружаване в професионални съюзи и в организации на работодателите, както и другите съюзни свободи могат да бъдат подлагани само на такива законови ограничения, които не противоречат на международните договори, по които Република Полша е страна.

Чл. 60.

Полските граждани, които се ползват с пълни публични права, имат право на достъп до публичните служби при еднакви условия.

Чл. 61.

1. Гражданинът има право да получава информация за дейността на органите на публичната власт и за лицата, изпълняващи публични функции. Това право включва също получаването на информация за дейността на органите на стопанското и професионалното самоуправление, както и за дейността на други лица или организационни единици в рамките, в които те изпълняват функции на публичната власт и стопанисват комунално или държавно имущество.

2. Правото на получаване на информация включва достъпа до документите, а също така присъствието на заседанията на колективните органи на публичната власт, избрани в общи избори, и възможността за записване на звук или образ.

3. Правото по смисъла на ал. 1 и 2 може да бъде ограничено само в съответствие с определената от законите защита на свободите и правата на другите лица и стопанските субекти, както и защитата на публичния ред, сигурността на държавата или на неин важен стопански интерес.

4. Редът за предоставяне на информация по смисъла на ал. 1 и 2 се определя със закон, а по отношение на Сейма и Сената — от техните правилници.

Чл. 62.

1. Полският гражданин има право на участие в референдум, както и право да избира прези-

дент на Републиката, депутати, сенатори и представители в органите на териториалното самоуправление, ако навършва 18 години най-късно в деня на гласуването.

2. Няма право на участие в референдум или избори лица, които са поставени под запрещение или са лишени от публични или изборителни права с надлежно съдебно решение.

Чл. 63.

Всеки има право да внася петиции, предложения и жалби от публичен, свой или на друго лице, с негово съгласие, интерес, в органите на публичната власт, както и в обществените организации и институции във връзка с изпълнението на задълженията, с които са натоварени те в областта на публичната администрация. Редът за разглеждане на петициите, предложенията и жалбите се определя със закон.

ИКОНОМИЧЕСКИ, СОЦИАЛНИ И КУЛТУРНИ СВОБОДИ И ПРАВА

Чл. 64.

1. Всеки има право на собственост, на други имуществени права и правото на наследяване.

2. Собствеността, другите имуществени права и правото на наследяване подлежат на равна за всички правна защита.

3. Собствеността може да бъде ограничена само със закон и то само в рамките, в които това не накърнява същината на правото на собственост.

Чл. 65.

1. На всеки се гарантира свободата да избира и упражнява професията си, както и да избира своето място на работа. Изключенията се определят със закон.

2. Задължение за труд може да бъде наложено само от закона.

3. Наемането на постоянна работа на деца до 16 години е забранено. Формите и характерът на допустимото наемане се определят със закон.

4. Минималното трудово възнаграждение или начинът на определяне на неговия размер се определят със закон.

5. Публичните власти провеждат политика, която цели пълна и продуктивна трудова заетост чрез осъществяването на програми за борба с безработицата, включително организирането и поддържането на професионално консултиране и

обучение, както и на публични дейности и интервенционен труд².

Чл. 66.

1. Всеки има право на безопасни и хигиенични условия на труд. Начинът на ползване на това право и задълженията на работодателя се определят със закон.

2. Работникът има право на посочените в закона неработни дни и на платен годишен отпуск; максималната продължителност на работното време се определя със закон.

Чл. 67.

1. Гражданинът има право на социално осигуряване при нетрудоспособност по болест или инвалидност, както и след навършване на пенсионна възраст. Обхватът и формите на социалното осигуряване се определят със закон.

2. Гражданин, който е без работа не по своя воля и няма други средства за издръжка, има право на социално осигуряване, чийто обхват и форми се определят със закон.

Чл. 68.

1. Всеки има право на здравеопазване.

2. На гражданите, независимо от тяхното материално положение, публичните власти осигуряват равен достъп до медицинското обслужване, финансирано с публични средства. Условието и обхватът на ползване на това обслужване се определят със закон.

3. Задължение на публичните власти е да осигурят особена здравна закрила на децата, бременните жени, лицата с физически и психически увреждания и лицата в напреднала възраст.

4. Задължение на публичните власти е да се борят срещу епидемиите и да предотвратяват негативните за здравето последици от влошаването на околната среда.

5. Публичните власти насърчават развитието на физическата култура, особено сред децата и младежта.

Чл. 69.

В съответствие със закона публичните власти оказват на лицата с физически и психически увреждания помощ в осигуряването на тяхното съществуване, професионална адаптация и социална комуникация.

² От „интервенционизъм“ — политика на държавна намеса в икономиката (ред.).

Чл. 70.

1. Всеки има право на образование. Обучението до 18-годишна възраст е задължително. Начинът на осъществяване на задължителното обучение се определя със закон.

2. Обучението в публичните училища е безплатно. Законът може да разреши оказването срещу заплащане на някои образователни услуги в публичните висши училища.

3. Родителите са свободни да избират за своите деца и други училища освен публичните. Гражданите и институциите имат право да създават начални, следначални и висши училища, а също и възпитателни заведения. Условието за основаване и функциониране на непублични училища, както и за участието на публичните власти в тяхното финансиране и за принципите на педагогическия надзор над училищата и възпитателните заведения, се определят със закон.

4. Публичните власти осигуряват на всички граждани равен достъп до образование. За тази цел те създават и поддържат системи за индивидуално финансово и организационно подпомагане на учениците и студентите. Условието за подпомагане се определят със закон.

5. Гарантира се автономията на висшите училища на принципите, определени от закона.

Чл. 71.

1. В своята социална и стопанска политика държавата се съобразява с интересите на семейството. Семействата, които се намират в тежко материално и социално положение, включително многодетните семейства и семействата с един родител, имат право на особена помощ на публичните власти.

2. Всяка майка преди и след раждането на детето има право на особена помощ от страна на публичните власти, като видът и размерът ѝ се определят от закона.

Чл. 72.

1. Република Полша осигурява закрила на правата на детето. Всеки има право да изисква от органите на публичната власт защита на децата от насилие, жестокост, експлоатация и нравствена поквара.

2. Дете, което е лишено от родителска закрила, има право на закрилата и помощта на публичните власти.

3. При определянето на правата на дете органите на публичната власт и лицата, които отговарят за детето, трябва да изслушат и по възможност да се съобразят с мнението на детето.

4. Компетенциите и редът за назначаване на длъжността застъпник по правата на детето се определят със закон.

Чл. 73.

На всеки се гарантира свободата на художественото творчество, на научните изследвания и оповестяването на техните резултати, свободата да ги преподава, както и свободата да се ползва от културните блага.

Чл. 74.

1. Публичните власти провеждат политика, която осигурява екологичната безопасност на съвременното и на бъдещите поколения.

2. Опазването на околната среда е задължение на публичните власти.

3. Всеки има право на информация за състоянието и опазването на околната среда.

4. Публичните власти насърчават дейността на гражданите за опазване и подобряване на състоянието на околната среда.

Чл. 75.

1. Публичните власти провеждат политика, която съдейства за задоволяването на жилищните нужди на гражданите, по-специално те противодействат на бездомничеството, подкрепят развитието на социалното строителство и насърчават дейността на гражданите, насочена към придобиване на собствено жилище.

2. Защитата на правата на наемателите се определя със закон.

Чл. 76.

Публичните власти защитават потребителите, ползвателите и наемателите от действия, които заплашват тяхното здраве, личния живот и безопасността им, както и от нечестни пазарни похвати. Рамките на тази защита се определят със закон.

СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА НА СВОБОДИТЕ И ПРАВАТА

Чл. 77.

1. Всеки има право на обезщетение за вреда, причинена му от незаконосъобразно действие на орган на публичната власт.

2. Законът не може да възпрепятства никого да търси по съдебен път възстановяване на своите накърнени свободи и права.

Чл. 78.

Всяка от страните има право да обжалва присъдите и решенията, издадени от първа инстанция. Изключенията от това правило и редът на обжалване се определят със закон.

Чл. 79.

1. Всеки, чиито конституционни свободи или права са накърнени, има право да се обърне по определения от закона ред към Конституционния трибунал с жалба относно съответствието с Конституцията на закон или друг нормативен акт, въз основа на който съд или орган на публичната администрация се е произнесъл окончателно за негови свободи или права или за негови задължения, определени в Конституцията.

2. Разпоредбата на ал. 1 не се отнася до правата, посочени в чл. 5б.

Чл. 80.

Всеки има право да се обърне по определения от закона ред към застъпника по гражданските права с искане за помощ в защитата на свои свободи или права, накърнени от органи на публичната власт.

Чл. 81.

Правата, посочени в чл. 65 ал. 4 и 5, чл. 6б, чл. 69, чл. 71 и чл. 74—76, могат да се търсят в рамките, определени от закона.

ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Чл. 82.

Задължение на полския гражданин е верността към Република Полша и грижата за общото благо.

Чл. 83.

Всеки е длъжен да спазва правото на Република Полша.

Чл. 84.

Всеки е длъжен да носи определените от закона публични тежести и повинности, включително данъците.

Чл. 85.

1. Задължение на полския гражданин е защитата на Отечеството.

2. Рамките на задължението за военна служба се определят със закон.

3. Гражданин, чиито религиозни убеждения или морални принципи не му позволяват да отбие военната си служба, може да бъде задължен с алтернативна служба в съответствие с принципи, определени от закона.

Чл. 86.

Всеки е длъжен да полага грижи за състоянието на околната среда и носи отговорност за причинено от него влошаване. Принципите на тази отговорност се определят със закон.

**Глава III
ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО****Чл. 87.**

1. Източници на общозадължителното право в Република Полша са: Конституцията, законите, ратифицираните международни договори, а също така разпорежданията.

2. Източници на общозадължителното право в Република Полша на територията на дейност на органите, които са го установили, са актовете на местното право.

Чл. 88.

1. Условие за влизане в сила на законите, разпорежданията, както и на актовете на местното право, е тяхното обнародване.

2. Принципите и редът на обнародване на нормативните актове се определят със закон.

3. Международните договори, ратифицирани с предварително съгласие, изразено със закон, се обнародват по изисквания за законите ред. Принципите на обнародване на други международни договори се определят със закон.

Чл. 89.

1. Ратифицирането на международен договор и неговото денонсиране от Република Полша изисква предварително съгласие, изразено със закон, ако договорът засяга:

1) мира, съюзите, политическите споразумения и военните споразумения,

2) гражданските свободи, права или задължения, определени в Конституцията,

3) членството на Република Полша в международна организация,

4) значително финансово задължаване на държавата,

5) въпроси, уредени със закон, или по които Конституцията изисква закон.

2. За намерението си да предложи на президента на Републиката да ратифицира международен договор, чиято ратификация не изисква съгласие, изразено със закон, председателят на Министерския съвет известява Сейма.

3. Принципите, а също редът за сключване, ратифициране и денонсиране на международни договори се определят със закон.

Чл. 90.

1. Република Полша може на основание на международен договор да делегира на международна организация или международен орган компетенциите на органи на държавната власт по някои въпроси.

2. Закон, изразяващ съгласие за ратифициране на международен договор по смисъла на ал. 1, се приема от Сейма с мнозинство от 2/3 от гласовете на депутатите в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите, както и от Сената с мнозинство от 2/3 от гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на сенаторите.

3. Изразяването на съгласие за ратифициране на такъв договор може да стане с национален референдум в съответствие с разпоредбата на чл. 125.

4. Решение относно избора на начина за даване на съгласие за ратификация се взема от Сейма с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите.

Чл. 91.

1. След обнародването му в „Дженник устав Жечипосполитей Полскей“ ратифицираният международен договор става част от правовия ред на страната и се прилага непосредствено, освен ако прилагането му не изисква приемането на закон.

2. Международен договор, ратифициран с предварително съгласие, изразено със закон, има предимство пред закон, който не може да бъде съгласуван с договора.

3. Ако произтичат от ратифициран от Република Полша договор, конституиращ международна организация, неговите положения се прилагат

непосредствено, като се ползват с предимство в случай на противоречие със законите.

Чл. 92.

1. Разпорежданията се издават от органите, посочени в Конституцията, въз основа на особено упълномощаване, съдържащо се в закона, и с цел за неговото изпълнение. Упълномощаването трябва да посочва органа, който е компетентен да издава разпореждане, и обхвата на въпросите, предадени за уреждане, както и указанията относно съдържанието на акта.

2. Органът, упълномощен да издава разпореждания, не може да предаде на друг орган компетенциите си по ал. 1.

Чл. 93

1. Решенията на Министерския съвет и заповедите на председателя на Министерския съвет и на министрите имат вътрешен характер и са задължителни само за организационните единици, подчинени на органа, който издава тези актове.

2. Заповедите се издават само въз основа на закона. Те не могат да служат като основание за решения спрямо граждани, юридически лица или други субекти.

3. Решенията и заповедите подлежат на контрол по отношение на тяхното съответствие с общозадължителното право.

Чл. 94.

Органите на териториалното самоуправление, а също местните органи на правителствената администрация, на основата и в рамките на пълномощията, съдържащи се в закона, издават актове на местното право, задължителни на територията на дейност на тези органи. Принципите и редът за издаване на актове на местното право се определят със закон.

Глава IV СЕЙМ И СЕНАТ

Чл. 95.

1. Законодателната власт в Република Полша се осъществява от Сейма и Сената.

2. Сеймът осъществява контрол над дейността на Министерския съвет в рамките, определени от предписанията на Конституцията и законите.

ИЗБОРИ И СРОК НА ПЪЛНОМОЩИЯТА

Чл. 96.

1. Сеймът се състои от 460 депутати.

2. Изборите за Сейм са общи, равни, преки и пропорционални и се произвеждат с тайно гласуване.

Чл. 97.

1. Сенатът се състои от 100 сенатори.

2. Изборите за Сенат са общи, преки и се произвеждат с тайно гласуване.

Чл. 98.

1. Сеймът и Сенатът се избират за четиригодишен срок. Срокът на пълномощията на Сейма и Сената започва от деня, в който Сеймът се събира на първото си заседание, и продължава до деня преди първото заседание на новоизбрания Сейм.

2. Изборите за Сейм и Сенат се насрочват от президента на Република Полша не по-късно от 90 дни преди изтичането на 4 години от началото на мандата на Сейма и Сената, с определяне датата на изборите за неприсъствен ден, в рамките на 30-дневния период преди изтичането на 4 години от началото на мандата на Сейма и Сената.

3. Сеймът може да съкрати срока на своите пълномощия с решение, прието с не по-малко от 2/3 от гласовете на законния брой на депутатите. Съкращаването на мандата на Сейма означава едновременно съкращаване на мандата на Сената. В такива случаи се прилага разпоредбата на ал. 5.

4. В случаите, определени от Конституцията, президентът на Републиката, след като вземе мнението на маршала на Сейма и маршала на Сената, може да разпорежи съкращаване на срока на пълномощията на Сейма. Заедно със съкращаването на мандата на Сейма се съкращава и мандатът на Сената.

5. Разпореждайки съкращаване на мандата на Сейма, президентът на Републиката едновременно насрочва избори за Сейм и Сенат, като определя тяхната дата за не по-късно от 45 дни от деня на разпореждането за съкращаване на мандата на Сейма. Президентът на Републиката свиква първото заседание на новоизбрания Сейм не по-късно от 15 дни след произвеждането на изборите.

6. В случай на съкращаване на мандата на Сейма се прилага разпоредбата на ал. 1.

Чл. 99.

1. За депутат в Сейма може да бъде избран полски гражданин, ползващ се с избирателни права, който навършва 21 години най-късно в деня на изборите.

2. За сенатор в Сената може да бъде избран полски гражданин, ползващ се с избирателни права, който навършва 30 години най-късно в деня на изборите.

Чл. 100.

1. Кандидати за депутати и сенатори могат да издигат политическите партии, а също избирателите.

2. Никой не може да се кандидатира едновременно за Сейма и Сената.

3. Принципите и редът за издигане на кандидати и произвеждане на избори, както и условията за действителност на изборите, се определят със закон.

Чл. 101.

1. Действителността на изборите за Сейм и Сенат се потвърждава от Върховния съд.

2. Избирателите се ползват с правото да се жалват пред Върховния съд относно действителността на изборите по реда, определен от закона.

ДЕПУТАТИ И СЕНАТОРИ**Чл. 102.**

Никой не може да бъде едновременно депутат и сенатор.

Чл. 103.

1. Депутатският мандат не може да се съвместява с функцията председател на Полската национална банка, председател на Върховната сметна палата, застъпник по гражданските права, застъпник по правата на детето и техните заместници, член на Съвета по парична политика, член на Националния съвет за радио и телевизия, посланик или служител в канцеларията на Сейма, канцеларията на Сената, канцеларията на президента на Републиката или служител в правителствената администрация. Тази забрана не се отнася за членовете на Министерския съвет и държавните секретари в правителствената администрация.

2. Съдия, прокурор, чиновник от държавната гражданска служба, военнослужещ на действителна военна служба, служител на полицията или

служител в службите за защита на държавата не може да изпълнява депутатски мандат.

3. Със закон могат да бъдат определени и други случаи на забрана за съвместяване на депутатски мандат с публични функции, както и на забрана за изпълнение на депутатски мандат.

Чл. 104.

1. Депутатите са представители на Народа. Те не са обвързани от инструкциите на избирателите си.

2. Преди да започнат да изпълняват своя мандат, депутатите полагат пред Сейма следната клетва: „Тържествено се заклевавам да изпълнявам усърдно и добросъвестно дълга си пред Народа, да пазя суверенитета и интересите на държавата, да правя всичко за добруването на Отечеството и благо на гражданите, да спазвам Конституцията и другите закони на Република Полша“. Клетвата може да бъде положена с прибавянето на изречението „Бог да ми помага“.

3. Отказът да се положи клетва означава отказ от мандата.

Чл. 105.

1. Депутат не може да бъде подведен под отговорност за дейност, която влиза в сферата на изпълнение на депутатските му пълномощия, нито по време на неговия мандат, нито след изтичането му. За такава дейност депутатът отговаря единствено пред Сейма, а в случай на нарушаване на правата на трети лица може да бъде подведен под съдебна отговорност само с изричното съгласие на Сейма.

2. От деня на оповестяването на изборните резултати до деня на изтичането на неговия мандат никой депутат не може да бъде подведен под наказателна отговорност без изричното съгласие на Сейма.

3. Наказателно производство, възбудено срещу лице преди деня на избора му за депутат, подлежи по искане на Сейма на спиране до момента на изтичането на мандата. В такъв случай до този момент престава да тече и давностният срок по наказателното производство.

4. Депутат може да даде съгласие да бъде подведен под наказателна отговорност. В такъв случай предписанията на ал. 2 и 3 не се прилагат.

5. Депутат не може да бъде задържан или арестуван без изричното съгласие на Сейма, освен ако е заловен на местопребъплението и ако задържането му е необходимо за осигуряване на

правилното протичане на производството. За задържането незабавно се известява маршалът на Сейма, който може да разпорежи незабавното освобождаване на задържания.

6. Принципите за подвеждане под наказателна отговорност на депутат и редът на производството се определят със закон.

Чл. 106.

Условията, необходими за ефективното изпълнение на депутатските задължения и защитата на правата, произтичащи от упражняването на мандата, се определят със закон.

Чл. 107.

1. В рамките, определени от закона, депутат не може да се занимава със стопанска дейност, с която да извлече полза от имуществото на Държавната хазна или на териториалното самоуправление, нито да придобива такова имущество.

2. За неспазване на забраните по ал. 1 и по решение на Сейма, прието по предложение на маршала на Сейма, депутат може да бъде подведен под отговорност пред Държавния трибунал, който се произнася по предмета на лишаването му от мандат.

Чл. 108.

За сенаторите се прилагат съответно предписанията на чл. 103—107.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРАНЕ

Чл. 109.

1. Сеймът и Сенатът дебатират на заседания.

2. Президентът на Република Полша свиква първото заседание на Сейма и Сената не по-късно от 30 дни след деня на изборите, с изключение на случаите, посочени в чл. 98 ал. 3 и 5.

Чл. 110.

1. Сеймът избира от своя състав маршал на Сейма и вицемаршали.

2. Маршалът на Сейма председателства заседанията на Сейма, защитава правата на Сейма и представлява Сейма навън.

3. Сеймът създава постоянни комисии, а също може да създава извънредни комисии.

Чл. 111.

1. Сеймът може да създаде комисия за разследване на даден въпрос.

2. Редът на действие на комисиите за разследване се определя със закон.

Чл. 112.

Втрешната организация и редът на работа на Сейма, а също редът на създаване и функциониране на неговите органи, както и начинът на изпълнение на конституционните и законови задължения на държавните органи по отношение на Сейма, се определят с правилника на Сейма, приет от Сейма.

Чл. 113.

Заседанията на Сейма са открити. Ако това се изисква от държавния интерес, Сеймът може да вземе решение за закрито заседание с абсолютно мнозинство и в присъствието на не повече от половината от законния брой на депутатите.

Чл. 114.

1. В случаите, определени от Конституцията, Сеймът и Сенатът, заседавайки съвместно под председателството на маршала на Сейма или на маршала на Сената, който го замества, функционират като Национално събрание.

2. Националното събрание приема свой правилник.

Чл. 115.

1. Председателят на Министерския съвет и останалите членове на Министерския съвет са длъжни да дават отговор на депутатските въпроси и питання в срок от 21 дни.

2. Председателят на Министерския съвет и останалите членове на Министерския съвет са длъжни да дават отговори по текущи въпроси на всяко заседание на Сейма.

Чл. 116.

1. Сеймът решава, в името на Република Полша, въпросите за обявяване на война и за сключване на мир.

2. Сеймът може да вземе решение за обявяване на страната в положение на война единствено в случай на въоръжено нападение срещу територията на Република Полша или когато от международни договори произтича задължение за съвместна отбрана срещу агресия. Ако Сеймът не може да се събере на заседание, решението за обявяване на положение на война се взема от президента на Републиката.

Чл. 117.

Принципите за използване на Въоръжените сили извън границите на Република Полша се определят от ратифициран международен договор или от закона. Принципите за пребиваване на чужди войски на територията на Република Полша и принципите на придвижването им през тази територия се определят от ратифицирани международни договори или от закона.

Чл. 118.

1. Право на законодателна инициатива имат депутатите, Сенатът, президентът на Републиката и Министерският съвет.

2. Право на законодателна инициатива има и група от не по-малко от 100 000 граждани, ползващи се с изборителни права за Сейм. Начинът на процедуриране в този случай се определя със закон.

3. Вносителите, които предлагат в Сейма законопроект, представят финансовите последици от неговото изпълнение.

Чл. 119.

1. Сеймът разглежда законопроектите на три четения.

2. С право да внасят поправки в законопроекта по време на разглеждането му от Сейма се ползват носителите на проекта, депутатите и Министерският съвет.

3. Маршалът на Сейма може да откаже да предложи на гласуване поправка, която не е била предварително внесена в съответната комисия.

4. Вносител може да оттегли законопроект по време на законодателната процедура в Сейма до момента на приключване на второто четене на проекта.

Чл. 120.

Сеймът приема законите с обикновено мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите, освен ако Конституцията не изисква друго мнозинство. По същия ред се приемат и решения, освен ако законът или решението на Сейма не разпореждат другояче.

Чл. 121.

1. Приетият от Сейма закон се предава на Сената от маршала на Сейма.

2. В срок от 30 дни от деня на предаването на закона Сенатът може да го приеме без промени,

да внесе в него поправки или да го отхвърли изцяло. Ако в срок от 30 дни от получаването на закона Сенатът не вземе съответното решение, законът се смята за приет във вида, одобрен от Сейма.

3. Решение на Сената за отхвърляне на закон или решение на Сената за внасяне на поправка се смята за прието, ако Сеймът не го отхвърли с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите.

Чл. 122.

1. След приключването на процедурата по чл. 121 маршалът на Сейма представя приетия закон на президента на Републиката за подписване.

2. Президентът на Републиката подписва законите в срок от 21 дни от тяхното получаване и се разпорежда за тяхното обнародване в „Дженик устав Жечипосполитей Полскей“.

3. Преди подписването на закона президентът на Републиката може да се обърне към Конституционния трибунал с искане да се произнесе относно съответствието на закона с Конституцията. Президентът на Републиката не може да откаже да подпише закон, за който Конституционният трибунал се е произнесъл, че съответства на Конституцията.

4. Президентът на Републиката отказва да подпише закон, за който Конституционният трибунал се е произнесъл, че не съответства на Конституцията. Ако обаче несъответствието с Конституцията се отнася до отделни предписания на закона, а Конституционният трибунал не се е произнесъл, че те са неразривно свързани с целия закон, президентът на Републиката, след като вземе мнението на маршала на Сейма, подписва закона без обявените за несъответстващи на Конституцията предписания или връща закона на Сейма за отстраняване на несъответствията.

5. Ако президентът на Републиката не се е обърнал към Конституционния трибунал по реда на ал. 3, той може да върне закона на Сейма с мотивирано предложение за ново разглеждане. След повторното приемане на закона от Сейма с мнозинство от 3/5 в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите, президентът на Републиката подписва закона в 7-дневен срок и се разпорежда за обнародването му в „Дженик устав Жечипосполитей Полскей“. В случай на повторно приемане на закона от Сейма президентът на Републиката няма право

да се обръща към Конституционния трибунал по реда на ал. 3.

6. Когато президентът на Републиката се обръща към Конституционния трибунал с искане да се произнесе по съответствието на закон с Конституцията или с искане към Сейма за ново разглеждане на закон, срокът за подписване на закона, определен в ал. 2, спира да тече.

Чл. 123.

1. Министерският съвет може да определи приет от него законопроект като бърз, с изключение на данъчни законопроекти, законопроекти, свързани с избори за президент на Републиката, за Сейм, Сенат и органи на териториалното самоуправление, законопроекти, уреждащи устройството и правомощията на публичните власти, а също така на кодексите.

2. Особеностите на законодателната процедура по бързите законопроекти се уреждат в правилника на Сейма и правилника на Сената.

3. При процедурата по приемането на закон, чийто проект е определен като бърз, срокът за неговото разглеждане от Сената е 14 дни, а срокът за подписване на закона от президента на Републиката — 7 дни.

Чл. 124.

За Сената се прилагат предписанията на чл. 110, чл. 112, чл. 113 и чл. 120.

РЕФЕРЕНДУМ

Чл. 125.

1. По въпроси от особено значение за държавата може да се проведе национален референдум.

2. Решение за национален референдум се взема от Сейма с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите, или от президента на Републиката с изричното съгласие на Сената, гласувано с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на сенаторите.

3. Ако в националния референдум са взели участие повече от половината граждани, имащи право на глас, резултатът от референдума е със задължителна сила.

4. Действителността на национален референдум, както и на референдум по чл. 235, ал. 6, се установява от Върховния съд.

5. Принципите и редът на произвеждане на референдум се определят със закон.

Глава V

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА ПОЛША

Чл. 126.

1. Президентът на Република Полша е върховен представител на Република Полша и гарант на непрекъснатостта на държавната власт.

2. Президентът на Републиката следи за спазването на Конституцията и опазването на суверенитета и сигурността на държавата, на ненарушимостта и неделимостта на нейната територия.

3. Президентът на Републиката изпълнява своите задачи в рамките и в съответствие с принципите, определени от Конституцията и законите.

Чл. 127.

1. Президентът на Републиката се избира от Народа в общи, равни, преки избори и с тайно гласуване.

2. Президентът на Републиката се избира за петгодишен срок и може да бъде преизбран само веднъж.

3. За президент на Републиката може да бъде избран полски гражданин, който навършва 35 години най-късно в деня на избора и се ползва с пълни изборителни права за Сейм. Кандидат се издига от не по-малко от 100 000 граждани, които се ползват с изборителни права за Сейм.

4. За президент на Републиката е избран кандидатът, който е получил повече от половината подадени действителни гласове. Ако никой от кандидатите не получи изискваното мнозинство, на четиринадесетия ден след първото гласуване се провежда повторно гласуване.

5. При повторното гласуване изборът се извършва измежду двамата кандидати, които са получили най-много гласове в първото гласуване. Ако някой от двамата кандидати оттегли кандидатурата си, загуби избираемостта си или умре, неговото място в изборите на повторното гласуване се заема от следващия кандидат с най-много гласове от първото гласуване. В такъв случай датата на повторното гласуване се отлага с още 14 дни.

6. За президент на Републиката е избран кандидатът, който е получил повече гласове в повторното гласуване.

7. Принципите и редът за издигане на кандидати и произвеждането на избори, както и усло-

вията за законност на избора за президент на Републиката се определят със закон.

Чл. 128.

1. Мандатът на президента на Републиката започва да тече от деня на встъпването му в длъжност.

2. Избори за президент на Републиката се насрочват от маршала на Сейма за дата, която се пада не по-рано от 100 дни и не по-късно от 75 дни преди изтичането на мандата на действащия президент на Републиката, а в случай на овакантяване на длъжността президент на Републиката — не по-късно от четиринадесет дни след овакантяването на длъжността, определяйки датата на изборите за неприсъствен ден, който се пада в периода от 60 дни след деня на насрочването на изборите.

Чл. 129.

1. Действителността на избора за президент на Републиката се установява от Върховния съд.

2. Избирателите се ползват с правото да се жалват пред Върховния съд относно действителността на избора за президент на Републиката в съответствие с принципите, определени от закона.

3. В случай на установяване на недействителност на избора за президент на Републиката се произвеждат нови избори по реда, предвиден в чл. 128, ал. 2 за случая на овакантяване на длъжността президент на Републиката.

Чл. 130.

Президентът на Републиката встъпва в длъжност, след като полага пред Националното събрание следната клетва: „Като встъпвам по волята на Народа в длъжността президент на Република Полша, тържествено се заклевавам, че ще бъда верен на разпореденията на Конституцията, че ще пазя непоколебимо достойнството на Народа, независимостта и сигурността на държавата, а благото на Отечеството и добруването на гражданите винаги ще бъдат за мене най-висша повеля“. Клетвата може да бъде положена с добавянето на изречението „Бог да ми помага“.

Чл. 131.

1. Ако президентът на Републиката не може временно да изпълнява правомощията си, той известява за това маршала на Сейма, който поема временно задълженията на президента на Републиката. Когато президентът на Републиката не е в състояние да извести маршала на Сейма за невъзможността да изпълнява правомощията си, то-

гава по установяването на възпрепятствеността за изпълнение на задълженията на президента на Републиката се произнася Конституционният трибунал по предложение на маршала на Сейма. В случай на установяване на временна неспособност на президента на Републиката да изпълнява правомощията си, Конституционният трибунал поверява на маршала на Сейма временното изпълнение на задълженията на президента на Републиката.

2. Маршалът на Сейма изпълнява временно, до избирането на нов президент на Републиката, задълженията на президента на Републиката в случай на:

1) смърт на президента на Републиката,

2) отказ от длъжността президент на Републиката,

3) установяване на недействителност на избора за президент на Републиката или други причини за невстъпване в длъжност след избора,

4) установяване от Националното събрание на трайна невъзможност на президента на Републиката да изпълнява правомощията си поради здравословното му състояние с решение, прието с мнозинство не по-малко от 2/3 от гласовете на законния брой на членовете на Националното събрание,

5) отстраняване на президента на Републиката от поста му по решение на Държавния трибунал.

3. Ако маршалът на Сейма не може да изпълнява задълженията на президент на Републиката, тези задължения се поемат от маршала на Сената.

4. Лице, което изпълнява задълженията на президента на Републиката, не може да постанови съкращаване на мандата на Сейма.

Чл. 132.

Президентът на Републиката не може да заема никаква друга длъжност, нито да изпълнява никакви други публични функции, с изключение на тези, които са свързани с изпълнението на неговите правомощия.

Чл. 133.

1. Президентът на Републиката като представител на държавата във външните отношения:

1) ратифицира и денонсира международни договори, за което уведомява Сейма и Сената,

2) назначава и отзовава пълномощните представители на Република Полша в други държави и при международни организации,

3) приема акредитивните и отзователните писма на акредитираните при него дипломатически представители на други държави и на международни организации.

2. Президентът на Републиката преди ратифицирането на международен договор може да се обърне към Конституционния трибунал с искане да се произнесе относно неговото съответствие с Конституцията.

3. Президентът на Републиката в областта на външната политика взаимодейства с председателя на Министерския съвет и със съответния министър.

Чл. 134.

1. Президентът на Републиката е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република Полша.

2. В мирно време президентът на Републиката осъществява върховенството си над Въоръжените сили чрез министъра на националната отбрана.

3. Президентът на Републиката назначава началника на генералния щаб и командващите родовете войски за определен срок. Времетраенето на техните пълномощия, редът и условията за тяхното предсрочно освобождаване се определят със закон.

4. При положение на война президентът на Републиката по предложение на председателя на Министерския съвет назначава главнокомандващ на Въоръжените сили. По същия ред той може да освободи главнокомандващия на Въоръжените сили. Правомощията на главнокомандващия на Въоръжените сили и принципите на неговата подчиненост на конституционните органи на Република Полша се определят със закон.

5. Президентът на Републиката по предложение на министъра на националната отбрана удостоверява с посочените от закона военни звания.

6. Правомощията на президента на Републиката, свързани с неговото върховенство над Въоръжените сили, се определят подробно със закон.

Чл. 135.

Съвестателен орган при президента на Републиката в областта на вътрешната и външната сигурност на държавата е Съветът за национална сигурност.

Чл. 136.

В случай на непосредствена външна заплаха за държавата президентът на Републиката по предложение на председателя на Министерския съвет издава заповед за обща или частична мобилиза-

ция и използване на Въоръжените сили за отбрана на Република Полша.

Чл. 137.

Президентът на Републиката дава полско гражданство и изразява съгласие за отказ от полско гражданство.

Чл. 138.

Президентът на Републиката награждава с ордени и отличия.

Чл. 139.

Президентът на Републиката упражнява правото на помилване. Правото на помилване не се упражнява за лица, осъдени от Държавния трибунал.

Чл. 140.

Президентът на Републиката може да отпрати обръщение към Сейма, Сената или Националното събрание. Тези обръщения не стават предмет на дебати.

Чл. 141.

1. По въпроси от особена важност президентът на Републиката може да свика Кабинетния съвет. Кабинетният съвет се състои от Министерския съвет, заседаващ под председателството на президента на Републиката.

2. Кабинетният съвет не се ползва с правомощията на Министерския съвет.

Чл. 142.

1. Президентът на Републиката издава разпореждания и заповеди според принципите, определени в чл. 92 и чл. 93.

2. Президентът на Републиката издава постановления в областта на осъществяването на останалите си правомощия.

Чл. 143.

Помощен орган на президента на Републиката е Канцеларията на президента на Републиката. Президентът на Републиката одобрява статут на Канцеларията, а също така назначава и освобождава началника на Канцеларията на президента на Републиката.

Чл. 144.

1. Президентът на Републиката, упражнявайки своите конституционни и законови правомощия, издава официални актове.

2. За да влязат в сила, официалните актове на президента на Републиката изискват приподписване от председателя на Министерския съвет, който с приподписването на акта носи отговорност пред Сейма.

3. Предписанието на ал. 2 не се отнася до:

- 1) насрочването на избори за Сейм и Сенат,
- 2) свикването на първото заседание на новозабранения Сейм и Сенат,
- 3) съкращаването на срока на пълномощията на Сейма в случаите, определени от Конституцията,
- 4) законодателната инициатива на президента на Републиката,
- 5) насрочването на национален референдум,
- 6) подписването или отказа да подпише закон,
- 7) издаването на заповед за обнародване на закон или международен договор в „Дженински устав Жечипосполитей Полскей“,
- 8) отправянето на обръщение към Сейма, Сената или Националното събрание.
- 9) искането към Конституционния трибунал,
- 10) искането за извършване на ревизия от Върховната контролна палата,
- 11) посочването и назначаването на председател на Министерския съвет,
- 12) приемането на оставката на Министерския съвет, както и възлагането на Министерския съвет да изпълнява временно функциите си,
- 13) искането към Сейма за подвеждане под отговорност пред Държавния трибунал на член на Министерския съвет,
- 14) освобождаването на министър, на когото Сеймът е гласувал вот на недоверие,
- 15) свикването на Кабинетния съвет,
- 16) награждаването с ордени и отличия,
- 17) назначаването на съдии,
- 18) упражняването на правото на помилване,
- 19) даването на полско гражданство и изразяването на съгласие за отказ от полско гражданство,
- 20) назначаването на първи председател на Върховния съд,
- 21) назначаването на председател и заместник-председател на Конституционния трибунал,
- 22) назначаването на председател на Главния административния съд,
- 23) назначаването на председател на Върховния съд и на председател и заместник-председатели на Висшия административен съд,

24) внасянето в Сейма на предложение за назначаване на председател на Полската национална банка,

25) назначаването на членовете на Съвета по парична политика,

26) назначаването и освобождаването на членове на Съвета за национална сигурност,

27) назначаването на членове на Националния съвет по радио и телевизия,

28) одобряването на статута на Канцеларията на президента на Републиката и назначаването и освобождаването на началника на Канцеларията на президента на Републиката,

29) издаването на наредби по реда, определен в чл. 93,

30) отказа от длъжността президент на Републиката.

Чл. 145.

1. Президентът на Републиката за нарушаване на Конституцията, закона или извършване на престъпление може да бъде подведен под отговорност пред Държавния трибунал.

2. Обвинение срещу президента на Републиката може да се повдигне с решение на Националното събрание, прието с мнозинство не по-малко от 2/3 от гласовете на законния брой на членовете на Националното събрание по предложение на не по-малко от 140 членове на Националното събрание.

3. От деня на приемането на решение за повдигане на обвинение срещу президента на Републиката пред Държавния трибунал изпълнението на правомощията му на президент на Републиката временно се прекратява. В този случай се прилага предписанието на чл. 131.

Глава VI

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ И ПРАВИТЕЛСТВЕНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Чл. 146.

1. Министерският съвет осъществява вътрешната и външната политика на Република Полша.

2. Министерският съвет се занимава с въпросите на държавната политика, които не са от изключителната компетентност на други държавни органи и на териториалното самоуправление.

3. Министерският съвет ръководи правителствената администрация.

4. В рамките и в съответствие с принципите, определени от Конституцията и законите, Министерският съвет в частност:

- 1) осигурява изпълнението на законите,
- 2) приема разпореждания,
- 3) координира и контролира работата на органите на правителствената администрация,
- 4) защитава интересите на Държавната хазна,
- 5) приема проект на държавния бюджет,
- 6) ръководи изпълнението на държавния бюджет и приема приключването на бюджетните сметки и отчета за изпълнението на бюджета,
- 7) осигурява вътрешната сигурност на държавата и публичния ред,
- 8) осигурява външната сигурност на държавата,
- 9) осъществява общото ръководство в областта на отношенията с другите държави и с международни организации,
- 10) сключва международни договори, които подлежат на ратификация, а също така утвърждава и денонсира други международни договори,
- 11) осъществява общото ръководство в областта на отбраната на страната и определя ежегодно броя на призованите да отбият редовната си военна служба граждани,
- 12) определя организацията и реда на осъществяване на своята дейност.

Чл. 147.

1. Министерският съвет се състои от министър-председател и министри.
2. В състава на Министерския съвет могат да се назначават и заместник-председатели на Министерския съвет.
3. Председателят и заместник-председателите на Министерския съвет могат да изпълняват и функцията на министър.
4. Председателите на комитетите, определени от закона, също могат бъдат включени в състава на Министерския съвет.

Чл. 148.

Председателят на Министерския съвет:

- 1) представлява Министерския съвет,
- 2) ръководи работата на Министерския съвет,
- 3) издава разпореждания,
- 4) осигурява изпълнението на политиката на Министерския съвет и определя начините на нейното изпълнение,
- 5) координира и контролира работата на членовете на Министерския съвет,

6) упражнява надзор над териториалното самоуправление в рамките и формите, определени от Конституцията и законите,

7) е административен началник на служителите от правителствената администрация.

Чл. 149.

1. Министрите ръководят определени подразделения на правителствената администрация или изпълняват задачи, които им е възложил председателят на Министерския съвет. Обхватът на дейността на министър, който ръководи подразделение на правителствената администрация, се определя със закон.

2. Министър, който ръководи подразделение на правителствената администрация, издава разпореждания. По предложение на министър-председателя Министерският съвет може да отмени разпореждане или наредба на министър.

3. За председател на комитет по смисъла на чл. 147 ал. 4 се прилагат предписанията, отнасящи се до министър, който ръководи подразделение на правителствената администрация.

Чл. 150.

Член на Министерския съвет не може да се занимава с дейност, която противоречи на неговите публични задължения.

Чл. 151.

Председателят на Министерския съвет, заместник-председателите на Министерския съвет и министрите полагат пред президента на Републиката следната клетва:

„Като встъпвам в длъжността председател на Министерския съвет (заместник-председател на Министерския съвет, министър), тържествено се заклевавам, че ще спазвам разпорежданията на Конституцията и другите закони на Република Полша, а благо на Отечеството и добруването на неговите граждани винаги ще бъдат за мене най-висша повеля.“ Тази клетва може да бъде положена и с добавяне на изречението: „Бог да ми помага“.

Чл. 152.

1. Представител на Министерския съвет във воеводството е воеводата.

2. Редът за назначаване и освобождаване, както и рамките на дейността на воеводите се определят със закон.

Чл. 153.

1. За осигуряване на професионално, добро съвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на държавните мероприятия в институциите на правителствената администрация функционира корпус от чиновници на държавната гражданска служба.

2. Председателят на Министерския съвет е началник на корпуса на държавната гражданска служба.

Чл. 154.

1. Президентът на Републиката посочва председателя на Министерския съвет, който предлага състава на Министерския съвет. Президентът на Републиката назначава председателя на Министерския съвет заедно с останалите членове на Министерския съвет в 14-дневен срок от деня на първото заседание на Сейма или от приемането на оставката на предишния Министерски съвет и приема клетвата на членовете на новоназначения Министерски съвет.

2. Председателят на Министерския съвет в 14-дневен срок от назначаването му от президента на Републиката представя пред Сейма програма за дейността на Министерския съвет с искане да му се гласува вот на доверие. Сеймът гласува вот на доверие с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите.

3. В случай на неназначаване на Министерски съвет по реда на ал. 1 или когато не е получен вот на доверие по реда на ал. 2, Сеймът в 14-дневен срок от изтичането на сроковете, посочени в ал. 1 или 2, избира председател на Министерския съвет и предлаганите от него членове на Министерския съвет с абсолютно мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите. Президентът на Републиката назначава така избрания Министерски съвет и приема клетвата на неговите членове.

Чл. 155.

1. В случай на неназначаване на Министерски съвет по реда на чл. 154, ал. 3 президентът на Републиката назначава в срок от 14 дни председател на Министерския съвет и по предложение на последния останалите членове на Министерския съвет и приема тяхната клетва. В 14-дневен срок от назначаването на Министерския съвет от президента на Републиката Сеймът му гла-

сува вот на доверие с мнозинство на гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите.

2. В случай, че Министерският съвет не получи вот на доверие по реда, определен в ал. 1, президентът на Републиката съкращава срока на пълномощията на Сейма и насрочва избори.

Чл. 156.

1. Членовете на Министерския съвет носят отговорност пред Държавния трибунал за нарушаване на Конституцията или законите, както и за престъпления, извършени във връзка със заеманата длъжност,

2. Решение за подвеждане под отговорност пред Държавния трибунал на член на Министерския съвет се приема от Сейма по искане на президента на Републиката или на не по-малко от 115 депутати с мнозинство 3/5 от гласовете на законния брой на депутатите.

Чл. 157.

1. Членовете на Министерския съвет носят пред Сейма солидарна отговорност за дейността на Министерския съвет.

2. Членовете на Министерския съвет носят пред Сейма и индивидуална отговорност по въпросите от тяхна компетентност или възложени им от председателя на Министерския съвет.

Чл. 158.

1. Сеймът гласува вот на недоверие на Министерския съвет с мнозинство повече от половината от законния брой на депутатите, по внесено от не по-малко от 46 депутати предложение, което посочва името на кандидата за председател на Министерския съвет. Ако предложението бъде прието от Сейма, президентът на Републиката приема оставката на Министерския съвет и назначава избрания от Сейма нов председател на Министерския съвет и по предложение на последния и останалите членове на Министерския съвет, а така също приема тяхната клетва.

2. Предложението за приемане на решение по смисъла на ал. 1 се подлага на гласуване не по-рано от 7 дни след неговото внасяне. Повторно предложение не може да бъде внесено преди изтичането на 3 месеца от деня на внасянето на предишното предложение. Повторно предложение може да се внесе след изтичането на 3 месеца, ако е подкрепено от не по-малко от 115 депутати.

Чл. 159.

1. Сеймът може да гласува вот на недоверие на министър. Предложение за гласуване на вот на недоверие може да бъде внесено от не по-малко от 69 депутати. Тук се прилага предписанието на чл. 158, ал. 2.

2. Президентът на Републиката освобождава министъра, на когото Сеймът е гласувал вот на недоверие с мнозинство повече от половината от законния брой на депутатите.

Чл. 160.

Председателят на Министерския съвет може да поиска Сеймът да гласува вот на доверие на Министерския съвет. Вот на доверие на Министерския съвет се гласува с мнозинство в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите.

Чл. 161.

Президентът на Републиката прави промени в състава на Министерския съвет по предложение на председателя на Министерския съвет.

Чл. 162.

1. Председателят на Министерския съвет подава оставка на Министерския съвет на първото заседание на новоизбрания Сейм.

2. Председателят на Министерския съвет подава оставка на Министерския съвет в случаите, когато:

1) Сеймът не гласува вот на доверие на Министерския съвет,

2) Сеймът гласува вот на недоверие на Министерския съвет,

3) председателят на Министерския съвет подаде оставка.

3. Президентът на Републиката, приемайки оставката на Министерския съвет, му възлага да продължи да изпълнява задълженията си до момента на назначаването на нов Министерски съвет.

4. В случая, определен в ал. 2, точка 3, президентът на Републиката може да откаже да приеме оставката на Министерския съвет.

Глава VII**ТЕРИТОРИАЛНО САМОУПРАВЛЕНИЕ****Чл. 163.**

Териториалното самоуправление изпълнява публични задачи, които не са запазени от Кон-

ституцията или от законите за органите на други публични власти.

Чл. 164.

1. Основна единица на териториалното самоуправление е общината.

2. Други единици на регионално или местно самоуправление се определят със закон.

3. Общината изпълнява всички задачи на териториалното самоуправление, които не са от компетентността на други единици на териториално самоуправление.

Чл. 165.

1. Единиците на териториалното самоуправление са юридически лица. Те се ползват с правото на собственост и други имуществени права.

2. Самостоятелността на единиците на териториалното самоуправление подлежи на съдебна защита.

Чл. 166.

1. Публичните задачи, които служат за задоволяване на потребностите на самоуправляващата се общност, се изпълняват от единиците на териториалното самоуправление като техни собствени задачи.

2. Ако това произтича от обосновани нужди на държавата, законът може да възложи на единиците на териториалното самоуправление изпълнението на други публични задачи. Редът на възлагане и начинът на изпълнение на възложените задачи се определя със закон.

3. Споровете за компетентност между органите на териториалното самоуправление и правителствената администрация се решават от административните съдилища.

Чл. 167.

1. На единиците на териториалното самоуправление се осигурява дял от публичните приходи, съответстващ на задачите, с които са натоварени.

2. Приходите на единиците на териториалното самоуправление се състоят от техните собствени приходи, както и от общите субсидии или целеви дотации от държавния бюджет.

3. Източниците на приходи на единиците на териториалното самоуправление са определени със закон.

4. Промените в обема на задачите и правомощията на единиците на териториалното самоуправ-

ление се извършват заедно със съответните промени в разпределението на публичните приходи.

Чл. 168.

Единиците на териториалното самоуправление имат право да определят размера на местните данъци и такси в рамките, определени от закона.

Чл. 169.

1. Единиците на териториалното самоуправление изпълняват своите задачи чрез органите на местното самоуправление и органите на местната изпълнителна власт.

2. Изборите за органи на местно самоуправление са общи, равни, преки и се произвеждат с тайно гласуване. Принципите и редът за издигане на кандидати и произвеждане на избори, както и условията за законност на изборите, се определят със закон.

3. Принципите и редът на избор и освобождаване на изпълнителните органи на единиците на териториалното самоуправление се определят със закон.

4. Вътрешното устройство на единиците на териториалното самоуправление се определя от техните органи на местно самоуправление в рамките на закона.

Чл. 170.

Членовете на самоуправляващата се общност могат чрез референдум да решават въпросите, които засягат общността, включително за разпускане на формирования в резултат на преки избори орган на местното самоуправление. Принципите и редът за произвеждането на местен референдум се определя със закон.

Чл. 171.

1. Дейността на териториалното самоуправление подлежи на надзор за законност.

2. Органите за надзор над дейността на единиците на териториалното самоуправление са председателят на Министерския съвет и воеводите, а в сферата на финансите — регионалните сметни палати.

3. Сеймът, по предложение на председателя на Министерския съвет, може да разпусне орган на местното самоуправление, ако този орган нарушава грубо Конституцията или законите.

Чл. 172.

1. Единиците на териториалното самоуправление имат право да се сдружават.

2. Единиците на териториалното самоуправление имат право да влизат в международни сдружения на местни и регионални общности, както и да си сътрудничат с местни и регионални общности в други държави.

3. Принципите, въз основа на които единиците на териториалното самоуправление могат да се ползват от правата по ал. 1 и 2, се определят със закон.

Глава VIII СЪДИЛИЩА И ТРИБУНАЛИ

Чл. 173.

Съдилищата и трибуналите са обособена и независима власт от другите власти.

Чл. 174.

Съдилищата и трибуналите издават решения в името на Република Полша.

СЪДИЛИЩА

Чл. 175.

1. Правосъдието в Република Полша се осъществява от Върховния съд, общите съдилища, административните съдилища, а също военните съдилища.

2. Извънредни съдилища или съкратена процедура може да се установят само по време на война.

Чл. 176.

1. Съдебното производство има не по-малко от две инстанции.

2. Устройството и компетенциите на съдилищата, както и съдопроизводството, се определят със закони.

Чл. 177.

Общите съдилища осъществяват правосъдието по всички въпроси с изключение на въпросите, запазени от закона за компетенциите на други съдилища.

Чл. 178.

1. При изпълнението на своите правомощия съдиите са независими и се подчиняват само на Конституцията и законите.

2. На съдиите се осигуряват условия на труд и възнаграждение, които съответстват на достойнството на длъжността, както и на естеството на техните задължения.

3. Съдия не може да членува в политическа партия и професионален съюз, нито да се занимава с публична дейност, несъвместима с принципа на независимостта на съдилищата и независимостта на съдиите.

Чл. 179.

Съдиите се назначават от президента на Републиката по предложение на Националния съдебен съвет за неограничен срок.

Чл. 180.

1. Съдиите са несменяеми.

2. Освобождаване на съдия от длъжност, временно отстраняване от длъжност, преместване на друго място или на друга длъжност против неговата воля може да стане единствено по силата на съдебно решение и само в случаите, определени от закона.

3. Съдия може да бъде пенсиониран при заболяване или загуба на трудоспособност, които не му позволяват да изпълнява задълженията си. Процедурата в този случай, както и редът на обжалване, се определят със закон.

4. Възрастта, след навършването на която съдиите се пенсионира, се определя със закон.

5. В случай на промяна на устройството на съдилищата или промяна на границите на съдебните райони съдия може да бъде преместен в друг съд или пенсиониран при запазване на пълното му възнаграждение.

Чл. 181.

Съдия не може да бъде подведен под наказателна отговорност или лишен от свобода без предварителното съгласие на съда, определен от закона. Съдия не може да бъде задържан или арестуван, освен ако е заловен на местопрестъплението, ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането незабавно се известява председателят на съответния местен съд, който може да разпорежи незабавното освобождаване на задържания.

Чл. 182.

Участието на гражданите в осъществяването на правосъдието се определя със закон.

Чл. 183.

1. Върховният съд упражнява надзор над общите и военните съдилища по отношение на техните актове.

2. Върховният съд изпълнява и други функции, определени от Конституцията и законите.

3. Първият председател на Върховния съд се назначава от президента на Републиката с шестгодишен срок на пълномощията измежду кандидатите, издигнати от Общото събрание на съдиите от Върховния съд.

Чл. 184.

Висшият административен съд и другите административни съдилища упражняват контрол над дейността на публичната администрация в рамките, определени от закона. Този контрол включва и произнасянето по законосъобразността на решенията на органите на териториалното самоуправление и нормативните актове на местните органи на правителствената администрация.

Чл. 185.

Председателят на Висшия административен съд се назначава от президента на Републиката с шестгодишен срок на пълномощията измежду кандидатите, издигнати от Общото събрание на съдиите от Висшия административен съд.

Чл. 186.

1. Националният съдебен съвет пази независимостта на съдилищата и независимостта на съдиите.

2. Националният съдебен съвет може да се обърне към Конституционния трибунал с искане да се произнесе по съответствието на нормативни актове с Конституцията, доколкото те имат отношение към независимостта на съдилищата и независимостта на съдиите.

Чл. 187.

1. Националният съдебен съвет се състои от:

1) първия председател на Върховния съд, министър на правосъдието, председателя на Висшия административен съд и лице, определено от президента на Републиката,

2) петнадесет членове, избрани измежду съдиите от Върховния съд, общите съдилища, административните съдилища и военните съдилища,

3) четирима членове, избрани от Сейма измежду депутатите, както и двама членове, избрани от Сената измежду сенаторите.

2. Националният съдебен съвет избира измежду своите членове председател и двама заместник-председатели.

4. Срокът на пълномощията на избраните членове на Националния съдебен съвет е четиригодишен.

4. Устройството, сферата на действие и редът на работа на Националния съдебен съвет, както и начинът на избор на неговите членове се определят със закон.

КОНСТИТУЦИОНЕН ТРИБУНАЛ

Чл. 188.

Конституционният трибунал се произнася по:

1) съответствието на законите и международните договори с Конституцията,

2) съответствието на законите с ратифицираните международни договори, чиято ратификация е изисквала предварително съгласие, изразено със закон,

3) съответствието на издаваните от централните държавни органи правни предписания с Конституцията, с ратифицираните международни договори и със законите,

4) съответствието с Конституцията на целите или дейността на политическите партии,

5) конституционните жалби по смисъла на чл. 79, ал. 1.

Чл. 189.

Конституционният трибунал решава споровете за компетентност между централните конституционни органи на държавата.

Чл. 190.

1. Решенията на Конституционния трибунал имат общозадължителна сила и са окончателни.

2. Решенията на Конституционния трибунал по въпросите, посочени в чл. 188, подлежат на незабавно обнародване в официалния орган, в който е бил обнародван нормативният акт. Ако актът не е бил обнародван, решението се обнародва в официалния вестник на Република Полша „Монитор Полски“.

3. Решението на Конституционния трибунал влиза в сила от деня на обнародването му, но Конституционният трибунал може да определи и друг срок, в който действащият нормативен акт губи силата си. Този срок не може да надхвърля осемнадесет месеца, когато се отнася за закон, а когато се отнася за друг нормативен акт — дванадесет месеца. В случай на решения, които са свързани с финансови разходи, непредвидени в зако-

на за бюджета, Конституционният трибунал определя срока на прекратяване действието на нормативния акт, след като се запознае с мнението на Министерския съвет.

4. Решение на Конституционния трибунал за несъответствие с Конституцията, с международен договор или със закон на нормативен акт, въз основа на който е издадено надлежно съдебно решение, окончателно административно решение или решение по други въпроси, е основание за възобновяване на производството, отмяна на решението или за друго разрешение по начина и реда, определен в съответните разпоредби за даденото производство.

5. Решенията на Конституционния съд се вземат с мнозинство на гласовете.

Чл. 191.

1. По въпросите, посочени в чл. 188, към Конституционния трибунал могат да се обръщат:

1) президентът на Републиката, маршалът на Сейма, маршалът на Сената, председателят на Министерския съвет, 50 депутати, 30 сенатори, първият председател на Върховния съд, председателят на Висшия административен съд, генералният прокурор, председателят на Върховната контролна палата, застъпникът по гражданските права,

2) Националният съдебен съвет — според чл. 186, ал. 2,

3) органите на местното самоуправление на единиците на териториалното самоуправление,

4) националните органи на професионалните съюзи и националните органи на организациите на работодателите и професионалните организации,

5) църквите и другите верски организации,

6) субектите, определени в чл. 79, в посочената от него област.

2. Субектите, определени в точки 3—5 на ал. 1, могат да се обърнат към Конституционния съд, ако нормативният акт засяга въпроси, влизащи в тяхната сфера на дейност.

Чл. 192.

С искане по въпросите, посочени в чл. 189, към Конституционния трибунал могат да се обръщат: президентът на Републиката, маршалът на Сейма, маршалът на Сената, председателят на Министерския съвет, първият председател на Върховния съд, председателят на Висшия административен съд и председателят на Върховната контролна палата.

Чл. 193.

Всеки съд може да отправи към Конституционния трибунал правно запитване за съответствието на нормативен акт с Конституцията, с ратифицираните международни договори или със закона, ако от отговора на това правно запитване зависи решението по дело, разглеждано от този съд.

Чл. 194.

1. Конституционният трибунал се състои от 15 съдии, избирани индивидуално от Сейма за срок от 9 години измежду лица, отличаващи се с юридическите си познания. Преизбиране в състава на трибунала не се допуска.

2. Председателят и заместник-председателят на Конституционния трибунал се назначават от президента на Републиката измежду кандидатите, издигнати от Общото събрание на съдиите от Конституционния трибунал.

Чл. 195.

1. Съдиите от Конституционния трибунал при изпълнението на своите правомощия са независими и се подчиняват само на Конституцията.

2. На съдиите от Конституционния трибунал се осигуряват условия на труд и възнаграждение, които съответстват на достойнството на длъжността, както и на естеството на техните задължения.

3. Съдиите от Конституционния трибунал за периода, в който заемат длъжността си, не могат да членуват в политическа партия, професионален съюз или да се занимават с публична дейност, несъвместима с независимостта на съда и независимостта на съдиите.

Чл. 196.

Съдия от Конституционният трибунал не може да бъде подведен под наказателна отговорност или лишен от свобода без предварителното съгласие на Конституционния трибунал. Съдия не може да бъде задържан или арестуван, освен ако е заловен на местопрестъплението, ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането незабавно се известява председателят на Конституционния трибунал, който може да разпорежи незабавното освобождаване на задържания.

Чл. 197.

Организацията на Конституционния трибунал, както и редът на производството пред трибунала се определят със закон.

ДЪРЖАВЕН ТРИБУНАЛ**Чл. 198.**

1. За нарушаване на Конституцията или закона във връзка със заеманата длъжност или в рамките на функциите, които изпълняват, конституционна отговорност пред Държавния трибунал носят: президентът на Републиката, председателят на Министерския съвет, а също членовете на Министерския съвет, председателят на Полската национална банка, председателят на Върховната контролна палата, членовете на Националния съвет за радио и телевизия, лицата, на които председателят на Министерския съвет е възложил ръководството на министерства, и главнокомандващият на Въоръжените сили.

2. Конституционна отговорност пред Държавния трибунал носят също депутатите и сенаторите в съответствие с чл. 107.

3. Видовете наказания, налагани от Държавния трибунал, се определят със закон.

Чл. 199.

1. Държавният трибунал се състои от председател, 2 заместник-председатели и 16 членове, избирани от Сейма извън състава на депутатите и сенаторите за срока на пълномощията на Сейма. Заместник-председателите на Държавния трибунал трябва да притежават квалификацията, изисквана за заемането на съдийска длъжност.

2. Председател на Държавния трибунал е първият председател на Върховния съд.

3. Членовете на Държавния трибунал при изпълнението на функциите си на съдии от Държавния трибунал са независими и се подчиняват само на Конституцията и законите.

Чл. 200.

Член на Държавния трибунал не може да бъде подведен под наказателна отговорност или лишен от свобода без предварителното съгласие на Държавния трибунал. Член на Държавния трибунал не може да бъде задържан или арестуван, освен ако е заловен на местопрестъплението, ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането му незабавно се известява председателят на Държавния трибунал, който може да разпорежи незабавното освобождаване на задържания.

Чл. 201.

Организацията на Държавния трибунал и редът на производство пред трибунала се определят със закон.

**Глава IX
ОРГАНИ ЗА ДЪРЖАВЕН КОНТРОЛ
И ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВОТО****ВЪРХОВНА КОНТРОЛНА ПАЛАТА****Чл. 202.**

1. Върховната контролна палата е главният орган за държавен контрол.

2. Върховната контролна палата е подчинена на Сейма.

3. Върховната контролна палата функционира като колективен орган.

Чл. 203.

1. Върховната контролна палата контролира дейността на органите на правителствената администрация, Полската национална банка, държавните юридически лица и другите държавни организационни единици по отношение на тяхната законност, стопанска разчетливост, рационалност и добросъвестност.

2. Върховната контролна палата може да контролира дейността на органите на териториалното самоуправление, на комуналните юридически лица и другите комунални организационни единици по отношение на тяхната законност, стопанска разчетливост и добросъвестност.

3. Върховната контролна палата може също така да контролира по отношение на законността и стопанската разчетливост дейността на други организационни единици и стопански субекти в рамките, в които те използват държавно или комунално имущество или средства и изпълняват финансовите си задължения към държавата.

Чл. 204.

1. Върховната контролна палата представя в Сейма:

1) анализ за изпълнението на държавния бюджет и целите на паричната политика,

2) становище относно приемането на отчета на Министерския съвет,

3) информация за резултатите от контрола, предложения и изводи, предвидени в закона.

2. Върховната контролна палата представя на Сейма ежегоден отчет за своята дейност.

Чл. 205

1. Председателят на Върховната контролна палата се назначава от Сейма със съгласието на Сената за 6 години и може да бъде преизбран само веднъж.

2. Председателят на Върховната контролна палата не може да заема друга длъжност, с изключение на длъжността преподавател във висше училище, нито да упражнява друга професионална дейност.

3. Председателят на Върховната контролна палата не може да членува в политическа партия, професионален съюз или да се занимава с публична дейност, която не съответства на отговорността на неговата длъжност.

Чл. 206.

Председателят на Върховната контролна палата не може да бъде подведен под наказателна отговорност или лишен от свобода без предварителното съгласие на Сейма. Председателят на Върховната контролна палата не може да бъде задържан или арестуван, освен ако е заловен на местопрестъплението, ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането му незабавно се известява маршалът на Сейма, който може да разпорежи незабавното освобождаване на задържания.

Чл. 207.

Организацията и редът на действие на Върховната контролна палата се определят със закон.

**ЗАСТЪПНИК
ПО ГРАЖДАНСКИТЕ ПРАВА****Чл. 208.**

1. Застъпникът по гражданските права защитава свободите и правата на човека и граждани, определени от Конституцията, а също и в другите нормативни актове.

2. Рамките и начинът на дейност на застъпника по гражданските права се определят със закон.

Чл. 209.

1. Застъпникът по гражданските права се избира от Сейма със съгласието на Сената за 5 години.

2. Застъпникът по гражданските права не може да заема друга длъжност, с изключение на

длъжността преподавател във висше училище, нито да упражнява друга професионална дейност.

3. Застъпникът по гражданските права не може да членува в политическа партия, професионален съюз, нито да се занимава с публична дейност, която не съответства на достойнството на неговата длъжност.

Чл. 210.

В своята дейност застъпникът по гражданските права е самостоятелен и независим от другите държавни органи и носи отговорност единствено пред Сейма в съответствие с принципите, определени от закона.

Чл. 211.

Застъпникът по гражданските права не може да бъде подведен под наказателна отговорност или лишен от свобода без предварително съгласие на Сейма. Застъпникът по гражданските права не може да бъде задържан или арестуван, освен ако е заловен на местопрестъплението, ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането му се известява незабавно маршалът на Сейма, който може да разпореди незабавното освобождаване на задържания.

Чл. 212.

Застъпникът по гражданските права информира ежегодно Сейма и Сената за своята дейност и за състоянието на спазването на свободите и правата на човека и гражданина.

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА РАДИО И ТЕЛЕВИЗИЯ

Чл. 213.

1. Националният съвет за радио и телевизия защитава свободата на словото, правото на информация и публичния интерес в областта на радиото и телевизията.

2. Националният съвет за радио и телевизия издава разпоредения, а по отделни случаи приема решения.

Чл. 214.

1. Членовете на Националния съвет за радио и телевизия се определят от Сейма, Сената и президента на Републиката.

2. Член на Националния съвет за радио и телевизия не може да членува в политическа партия, професионален съюз, нито да се занимава с публична дейност, която не съответства на достойнството на функциите, които изпълнява.

Чл. 215.

Принципите и редът на действие на Националния съвет за радио и телевизия, неговата организация, както и точните условия за избиране на неговите членове се определят със закон.

Глава X ОБЩЕСТВЕНИ ФИНАНСИ

Чл. 216.

1. Финансовите средства за публични цели се събират и изразходват по начина, определен от закона.

2. Придобиването, освобождаването от и налагането на тежести върху недвижимости, дялове или акции, както и емисията на ценни книжа от Държавната хазна, Полската национална банка или други държавни юридически лица се извършват според принципите и реда, определени от закона.

3. Установяването на монопол става чрез закон.

4. Получаването на заеми и даването на гаранции и финансови поръчителства от държавата става според принципите и реда, определени от закона.

5. Забранено е да се вземат заеми или да се дават гаранции и финансови поръчителства, в резултат на които държавният публичен дълг ще надмине 3/5 от стойността на годишния брутен вътрешен продукт. Начинът на изчисляване на стойността на годишния брутен вътрешен продукт и на държавния дълг се определят със закон.

Чл. 217.

Налагането на данъци, други публични сборове, определянето на субектите на облагането и данъчните ставки, а също принципите за признаване на данъчни облекчения и опрощаване на данъци, както и категориите на платците, освободени от данъци, става със закон.

Чл. 218.

Организацията на Държавната хазна и начинът на стопанисване на имуществото на Държавната хазна се определят от закона.

Чл. 219.

1. Сеймът одобрява бюджета на държавата за бюджетната година под формата на закон за бюджета.

2. Начинът и редът за изработване на проекта на държавния бюджет, степента на неговата подробност и изискванията, на които трябва да отговаря проектът на закон за бюджета, а също така начинът и редът на изпълнение на закона за бюджета се определят от закона.

3. В изключителни случаи приходите и разходите на държавата за период, по-кратък от година, може да се определят със закон за временен бюджет. Към законопроекта за временен бюджет се прилагат предписанията, отнасящи се за законопроекта за бюджета.

4. Ако законът за бюджета или законът за временния бюджет не са влезли в сила в деня на започването на бюджетната година, Министерският съвет провежда финансовата си дейност въз основа на внесенния законопроект.

Чл. 220.

1. Увеличаването на разходите и намаляването на приходите, планирани от Министерският съвет, не могат да бъдат основание Сеймът да определи по-голям бюджетен дефицит от предвидения в законопроекта за бюджета.

2. Законът за бюджета не може да предвижда покриване на бюджетния дефицит чрез поемане на задължения към централната държавна банка.

Чл. 221.

Със законодателна инициатива по отношение на закон за бюджета, закон за временен бюджет, промени в закона за бюджета, закон за поемане на държавни задължения, както и закон за даване на финансови гаранции, се ползва единствено Министерският съвет.

Чл. 222.

Министерският съвет внася в Сейма не по-късно от 3 месеца преди началото на бюджетната година законопроект за бюджета за следващата година. В извънредни случаи се допуска по-късно внасяне на проекта.

Чл. 223.

Сенатът може да приеме поправки в закона за бюджета в 20-дневен срок от предаването му на Сената.

Чл. 224.

1. Президентът на Републиката подписва в срок от 7 дни закона за бюджета или закона за временния бюджет, представен от маршала на Сейма. Към закона за бюджета и закона за временния бюджет не се прилага разпоредбата на чл. 122, ал. 5.

2. В случай, че президентът на Републиката се обърне към Конституционния трибунал относно съответствието с Конституцията на закона за бюджета или закона за временния бюджет преди неговото подписване, трибуналет се произнася по въпроса не по-късно от 2 месеца от деня на внасянето на искането в трибунала.

Чл. 225.

Ако в разстояние на 4 месеца от деня на внасянето в Сейма на законопроекта за бюджета той не е представен на президента на Републиката за подпис, президентът на Републиката може в срок от 14 дни да разпорежи съкращаване на срока на пълномощията на Сейма.

Чл. 226.

1. Министерският съвет в срок от 5 месеца от приключването на бюджетната година представя на Сейма отчет за изпълнението на закона за бюджета заедно с информация за състоянието на държавния дълг.

2. Сеймът разглежда представения отчет и след като се запознае със становището на Върховната контролна палата, гласува в срок от 90 дни от деня на представянето на отчета в Сейма решение да приеме или да отхвърли отчета на Министерския съвет.

Чл. 227.

1. Централната държавна банка е Полската национална банка. Тя се ползва с изключително право на емисия на пари и определяне и прилагане на паричната политика. Полската национална банка носи отговорността за стойността на националната парична единица.

2. Органите на Полската национална банка са: председателят на Полската национална банка, Съветът по паричната политика и Управителният съвет на Полската национална банка.

3. Председателят на Полската национална банка се избира от Сейма по предложение на президента на Републиката за 6 години.

4. Председателят на Полската национална банка не може да членува в политическа партия,

професионален съюз или да се занимава с публична дейност, несъвместима с достойнството на неговата длъжност.

5. В състава на Съвета по парична политика влизат председателят на Полската национална банка като председател, а също лица, които се отличават с познания в областта на финансите, избирани за 6 години, по равен брой от президент на Републиката, Сейма и Сената.

6. Съветът по парична политика определя ежегодно целите на паричната политика и ги представя в Сейма едновременно с внасянето от Министерския съвет на законопроекта за бюджета. Съветът по парична политика, в срок от 5 месеца от приключване на бюджетната година, представя в Сейма отчет за изпълнението на целите на паричната политика.

7. Организацията и принципите на дейност на Полската национална банка и подробните принципи за назначаване и освобождаване на нейните органи се определят от закона.

Глава XI ИЗВЪНРЕДНИ МЕРКИ

Чл. 228.

1. В условия на особена опасност, ако обичайните конституционни средства са недостатъчни, може да бъдат въведени съответните извънредни мерки: военно положение, извънредно положение или бедствено положение.

2. Извънредно положение може да се въведе само въз основа на закон, чрез разпореждане, което подлежи на допълнително огласяване за информиране на обществеността.

3. Принципите на действие на органите на публичната власт и рамките, в които могат да бъдат ограничени свободите и правата на човека и гражданина по време на отделните видове извънредни мерки, се определят със закон.

4. Закон може да определи принципите, рамките и реда за компенсиране на имуществените щети, произтичащи от ограничаването на свободите и правата на човека и гражданина през периода на извънредните мерки.

5. Действията, предприети в резултат на въвеждането на извънредни мерки, трябва да съответстват на степента на опасност и трябва да са насочени към възможно най-бързото възобновяване на нормалното функциониране на държавата.

6. По време на извънредни мерки не могат да се променят: Конституцията, законите за избиране

на Сейм, Сенат и органи на териториалното самоуправление, законът за избор на президент на Републиката, както и законът за извънредните мерки.

7. По време на извънредни мерки и в срок от 90 дни от тяхното отменяне не може да се съкращава срокът на пълномощията на Сейма, да се произвежда национален референдум, да се произведат избори за Сейм, Сенат, органи на териториалното самоуправление и избори за президент на Републиката, а срокът на пълномощията на тези органи подлежи на съответното продължаване. Избори за органи на териториално самоуправление са възможни само там, където не са въведени извънредни мерки.

Чл. 229.

В случай на външна заплаха за държавата, въоръжено нападение срещу територията на Република Полша или когато от международен договор произтича задължение за съвместна отбрана срещу агресия, президентът на Републиката по предложение на Министерския съвет може да въведе военно положение върху част или върху цялата територия на държавата.

Чл. 230.

1. В случай на заплаха за конституционния строй на държавата, сигурността на гражданите или публичния ред президентът на Републиката по предложение на Министерския съвет може да въведе за определен период, който не надхвърля 90 дни, извънредно положение върху част или върху цялата територия на държавата.

2. Удължаване на извънредно положение се допуска само веднъж — със съгласието на Сейма и за не повече от 60 дни.

Чл. 231.

Президентът внася в Сейма разпореждането за въвеждане на военно или извънредно положение в срок от 48 часа от подписването му. Сеймът незабавно разглежда разпореждането на президента на Републиката. Сеймът може да го отхвърли с абсолютно мнозинство на гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутати.

Чл. 232.

За предотвратяване на евентуални последици от природни бедствия или технически аварии, притежаващи признаците на стихийно бедствие, или за тяхното отстраняване Министерският съ-

вет може да обяви за определен период, който не надхвърля 30 дни, бедствено положение върху част или върху цялата територия на държавата. Удължаване на това положение може да стане с изричното съгласие на Сейма.

Чл. 233.

Законът, определящ рамките на ограничаването на свободите и правата на човека и гражданина по време на военно и извънредно положение, не може да ограничава свободите и правата, определени в чл. 30 (човешкото достойнство), чл. 34 и 36 (гражданството), чл. 38 (закрилата на живота), чл. 39, чл. 40 и чл. 41, ал. 4 (хуманното отношение), чл. 42 (наказателната отговорност), чл. 45 (достъпа до съда), чл. 47 (личните блага), чл. 53 (съвестта и религията), чл. 63 (петициите), както и чл. 48 и чл. 72 (семеиството и детето).

2. Не се допуска ограничаването на свободите и правата на човека само заради неговата раса, пол, език, вероизповедание или липсата на такова, социален произход, място на раждане или имуществено състояние.

3. Законът, определящ рамките на ограничаване на свободите и правата на човека и гражданина при обявяване на бедствено положение, може да ограничава свободата и правата, определени в чл. 22 (свободата на стопанската инициатива), чл. 41, ал. 1, 3 и 5 (личната свобода), чл. 50 (неприкосновеността на жилището), чл. 52, ал. 1 (свободата на придвижване и пребиваване на територията на Република Полша), чл. 59, ал. 3. (правото на стачка), чл. 64 (правото на собственост), чл. 65, ал. 1 (свободата на труда), чл. 66, ал. 1 (правото на безопасни и хигиенни условия на труд), както и чл. 66, ал. 2 (правото на отдих).

Чл. 234.

1. Ако по време на военно положение Сеймът не може да се събере на заседание, президентът на Републиката по предложение на Министерския съвет издава разпоредения със силата на закон в сферата и рамките, определени от чл. 228, ал. 3—5. Тези разпоредения подлежат на утвърждаване на най-близкото заседание на Сейма.

2. Разпоредбите по ал. 1 имат характера на източници на общозадължително право.

Глава XII ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА

Чл. 235

1. Законопроект за изменение на Конституцията могат да внесат не по-малко от 1/5 от законния брой на депутатите, Сенатът или президентът на Републиката.

2. Изменение на Конституцията се прави със закон, приет в еднаква редакция от Сейма и след това в срок не по-късно от 60 дни — от Сената.

3. Първото четене на законопроект за изменение на Конституцията може да се проведе не по-рано от тридесетия ден след внасянето на законопроекта в Сейма.

4. Закон за изменение на Конституцията се приема от Сейма с мнозинство не по-малко от 2/3 от гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите, а от Сената с абсолютно мнозинство на гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на сенаторите.

5. Приемането от Сейма на закон, който променя разпоредбите на глави I, II или XII на Конституцията, може да стане не по-рано от шестдесетия ден след първото четене на законопроекта.

6. Ако законът за изменение на Конституцията засяга разпоредби на глави I, II или XII, субектите, посочени в ал. 1, могат да поискат в 45-дневен срок от приемането на закона от Сената, той да бъде одобрен с референдум. С искането си по този въпрос тези субекти се обръщат към маршала на Сейма, който незабавно разпорежда произвеждане на референдум в 60-дневен срок от деня на внасянето на предложението. Изменението на Конституцията е прието, ако е подкрепено от мнозинството гласували.

7. След завършването на процедурата, определена в ал. 4 и 6, маршалът на Сейма представя приетия закон за подпис на президента на Републиката. Президентът на Републиката подписва закона в 21-дневен срок от деня на неговото получаване и разпорежда неговото обнародване в „Дженник устав Жечипосполитей Полскей“.

Глава XIII ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 236

1. В двегодишен срок от влизането в сила на Конституцията Министерският съвет ще предста-

ви на Сейма проектите на законите, необходими за прилагането на Конституцията.

2. Законите, с които влиза в сила чл. 176, ал. 1 в областта, засягаща процедурата в административните съдилища, ще бъдат приети до изтичането на 5 години от влизането в сила на Конституцията. Разпоредбите, свързани с извънредния преглед на съдебните решения от Висшия административен съд, продължават действието си до влизането в сила на тези закони.

Чл. 237.

1. В четиригодишния период от влизането в сила на Конституцията по делата за правонарушения се произнасят колегиите по делата за правонарушения при районните съдилища, като за наказанието арест се произнася съдът.

2. Обжалването на решение на колегия се разглежда от съда.

Чл. 238.

1. Срокът на пълномощията на конституционните органи на публичната власт и на лицата, влизащи в техния състав, избрани или назначени преди влизането в сила на Конституцията, се прекратява с изтичането на срока, посочен в предписанията, които действат до влизането в сила на Конституцията.

2. В случай че заварените предписания не определят срока на тези пълномощия, а от деня на избора или назначаването е изминал по-дълъг от определения в Конституцията период, конституционният мандат на органите на публичната власт или на лицата, влизащи в техния състав, изтича една година след влизането в сила на Конституцията.

3. В случай че заварените предписания не определят срока на тези пълномощия, а от деня на избора или назначаването е изминал по-кратък от определения в Конституцията период, за конституционните органи на публичната власт или лицата, влизащи в техния състав, времето, в което тези органи или лица са изпълнявали функции според досегашните предписания, се отнася към мандата, определен от Конституцията.

Чл. 239.

1. В двегодишен срок от влизането в сила на Конституцията решенията на Конституционния трибунал за несъответствие с Конституцията на закони, приети преди влизането ѝ в сила, не са окончателни и подлежат на разглеждане от Сей-

ма, който може да отхвърли решение на Конституционния трибунал с мнозинство 2/3 от гласовете в присъствието на не по-малко от половината от законния брой на депутатите. Това не се отнася до решенията, издадени в резултат на правни запитвания към Конституционния трибунал.

2. Производството по дела за даване от Конституционния трибунал на общозадължителни тълкувания на закони, започнато преди влизането в сила на Конституцията, подлежи на прекратяване.

3. От влизането в сила на Конституцията решенията на Конституционния трибунал по даването на тълкувания на закони губят общозадължителната си сила. Продължават действието си влезлите в сила надлежни съдебни решения или другите надлежни решения на органите на публичната власт, взети в съответствие с общозадължителните тълкувания на законите, дадени от Конституционния трибунал.

Чл. 240.

В едногодишен срок от влизането в сила на Конституцията законът за бюджета може да предвижда покриване на бюджетния дефицит със заеми от централната държавна банка.

Чл. 241.

1. Международните договори, ратифицирани от Република Полша до този момент въз основа на действащи по времето на тяхното ратифициране конституционни разпоредби и обнародвани в „Дженник устав Жечипосполитей Полскей“, се смятат за договори, ратифицирани с предварително съгласие, изразено със закон, като към тях се прилагат предписанията на чл. 91 на Конституцията, ако от съдържанието на международния договор произтича, че той се отнася към категориите, посочени в чл. 89, ал. 1 на Конституцията.

2. Министерският съвет в двегодишен срок от влизането в сила на Конституцията ще представи в Сейма списъка на международните договори, съдържащи положения, които противоречат на Конституцията.

3. Сенаторите, избрани преди влизането в сила на Конституцията, които не са навършили 30 години, запазват мандатите си до изтичането на срока, за който са избрани.

4. Съвместяването на депутатски или сенаторски мандат с функция или длъжност, засегнати от забраната по чл. 103, води до прекратяване на мандата в едномесечен срок от влизането в сила

на Конституцията, освен ако депутатът или сенаторът се откаже или бъде освободен предварително от нея.

5. Дела, които са обект на законодателна процедура или са внесени за разглеждане от Конституционния трибунал или от Държавния трибунал и чието разглеждане е започнало преди влизането в сила на Конституцията, се водят в съответствие с конституционните разпоредби, действащи в деня на започването на делото.

6. В двегодишен срок от влизането в сила на Конституцията Министерският съвет ще установи кои актове на Министерския съвет, наредби на министри или на други органи на правителствената администрация, взети или издадени преди влизането в сила на Конституцията, изискват — в съответствие с условията, посочени в чл. 87, ал. 1 и чл. 92 на Конституцията — да бъдат заменени с разпореждания, издадени въз основата на закон, чийто проект Министерският съвет ще внесе в Сейма в съответния срок. В същия срок Министерският съвет ще внесе в Сейма законопроект, който определя кои нормативни актове на органите на правителствената администрация, издадени преди влизането в сила на Конституцията, стават решения или заповеди по смисъла на чл. 93 на Конституцията.

7. Действащите в деня на влизането в сила на Конституцията актове на местното право или общински разпоредби стават актове на местното право по смисъла на чл. 87, ал. 2 на Конституцията.

Чл. 242.

Отменят се:

1) конституционният закон от 17 октомври 1992 г. за взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт в Република Полша и за териториалното самоуправление („Дженник устав Жечипосполитей Полскей“, бр. 84, № 426 от 1995 г., бр. 38, № 184, № 150, № 729, както и бр. 106, № 488 от 1996 г.),

2) конституционният закон от 23 април 1992 г. за реда на изработване и приемане на Конституция на Република Полша („Дженник устав Жечипосполитей Полскей“, бр. 67, № 336, както и бр. 61, № 251 от 1994 г.).

Чл. 243.

Конституцията на Република Полша влиза в сила след изтичането на 3 месеца от деня на нейното обнародване.

Превел от полски език: **Георги Асьов**
Редактор: **Нено Неновски**

АВТОРИТЕ В БРОЯ (ПО РЕДА НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ИМ)

ЖИВКО СТАЛЕВ — Професор. Доктор на юридическите науки. Дългогодишен преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ (1937—1979). Директор на Института за правни науки при БАН (1972—1976). Член-кореспондент на Международната академия по сравнително право. Дългогодишен председател на Арбитражния съд към Българската търговско-промишлена палата, сега негов почетен председател. Доктор хонорис кауза на Българската академия на науките. Председател на Конституционния съд (от 1997 г.). Изтъкнат специалист в областта на гражданското процесуално право. Има изследвания и по различните отрасли на частното право, обща теория на правото и конституционно право.

НЕНО НЕНОВСКИ — Член-кореспондент на БАН. Професор в Института за правни науки при БАН и в Нов български университет. Доктор. Председател на Българската асоциация по философия на правото и социална философия. Член на Конституционния съд (1991—1994). Работи в областта на философията и общата теория на правото, историята на правните доктрини и конституционното право.

ГЕОРГИ МАРКОВ — Съдия в Конституционния съд от 1994 г. Работил е като главен юрисконсулт, адвокат, хоноруван асистент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Издал е книга и има научни публикации в областта на административното право.

МАРГАРИТА ЗЛАТАРЕВА — Съдия в Конституционния съд от 1997 г. Работила е като съдия в различни съдилища, във Върховния съд от 1992 до 1997 г. Има публикации по търговско право.

БОРИС СПАСОВ — Член-кореспондент на БАН. Професор. Дългогодишен преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ (1947—1992). Има преподавания и в други университети. Дългогодишен председател на Съюза на юристите в България, сега негов почетен председател. Работи в областта на конституционното право.

СНЕЖАНА НАЧЕВА — Доцент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и в Юридическия факултет на Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“. Председател на Съюза на юристите в България (1990—1994 г.). Работи в областта на конституционното право.

ВАСИЛ МРЪЧКОВ — Професор по трудово и осигурително право в Института за правни науки при БАН и в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Доктор на юридическите науки. Автор на научни трудове в областта на трудовото, осигурителното и международното трудово право.

КРАСИМИРА СРЕДКОВА — Професор в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор. Работи в областта на трудовото и осигурителното право.

ЕКАТЕРИНА ТРЕНДАФИЛОВА — Доцент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор. Работи в областта на наказателното процесуално право и сравнителното наказателно-процесуално право.

ЦВЕТАНКА ЛОЗАНОВА — Научен сътрудник I степен в Института за правни науки при БАН. Доктор. Заместник-директор на Междууниверситетския център по основните права на човека — София. Работи в областта на международното право.

МИХАИЛ МИХАЙЛОВ — Главен асистент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор. Работи в областта на международното право и международните отношения.

НЕДЯЛКО КОТОВ — Международник.

ВАЛЕНТИНА ТОПУЗОВА-ТОРБОВА — Филолог. Съпруга, спътница и сътрудничка на професор Цеко Торбов, за когото има публикации. Преводач. Превела е на български език съчинения на Кант и Шилер.

ВЕСЕЛА ЛЯХОВА — Литератор.

ЮЛИЯ БОЯДЖИЕВА — Старши научен сътрудник в Научноизследователския институт по криминалистика и криминология при МВР. Доктор. Председател на Българската асоциация по криминология.

**Абонирайте се
за списание „Юридически свят“ в:**

**„Български пощи“,
„Артефакт“ (тел. 73 61 73, 73 42 58),
„Семир“ (тел. 980 60 47, 980 72 46),
„Разпространение на печата“,
„Доби“ (тел. 943 47 13, 943 36 51).**

Издателство „СИБИ“
Коректор *Лиляна Йорданова*

Предпечатна подготовка „Наско – 1701“
Печат „Симолини“
Печатни коли 18,25
Формат 70x100/16

София 1999