

# **ЮРИДИЧЕСКИ СВЯТ**

## **2/2000**

**JURIDICAL WORLD**  
**2/2000**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ МИР**  
**2/2000**

**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. 9870141, 9814598  
факс 9875709  
Търговски офис: ж.к. „Яворов“, бл. 4, ет. 1  
тел. 467196  
електронна поща: [sibi@lnd.internet-bg.net](mailto:sibi@lnd.internet-bg.net)

© 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) 9870141, 9814598

fax: (+359 2) 9875709

e-mail: [sibi@lnd.internet-bg.net](mailto:sibi@lnd.internet-bg.net)

© SIBI Publishing House

## СЪДЪРЖАНИЕ

### НА ПРАГА НА XXI ВЕК

**Живко Сталев** — Правото и правната наука през следващото хилядолетие ..... 11

### VARIA

**Борис Спасов** — Парламентарен имунитет ..... 20

**Георги Близнашки** — Съвременната конституция като ценностна харта ..... 32

**Поля Голева** — Недействителността на учредено търговско дружество —  
основания, обявяване, последици ..... 44

**Байчо Панев** — За комплексна методика при изследване на корупцията ..... 65

**Малина Новкиришка-Стоянова** — Наемът на вектигален имот  
в римското право ..... 90

**Нина Гевренова** — Държавна санкция на недържавните източници  
на трудовото право ..... 106

### ЕДНА АКТУАЛНА ТЕМА: ОМБУДСМАНЪТ

**Марк Вердюсен** — Парламентарният посредник в страните  
от Европейския съюз ..... 124

### АРХИВ НА „ЮРИДИЧЕСКИ СВЯТ“

**Борис Яновски** — (Юристите, правните знания и правното обучение  
в историята на България) ..... 155

### ПРАКТИКА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

**Нено Неновски** — Конституционният съд на Република България  
и закрилата на основните права ..... 185

### ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

**Васил Мръчков** — Критичен преглед на практиката на Върховния  
касационен съд по трудови спорове през 1999 г. .... 192

## **НОВА КНИГА**

<b>Нено Неновски</b> — Сава Пенков. 700 години Швейцария. Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2000, 195 стр.....	224
--	-----

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

Конституция на Република Турция .....	226
Авторите в броя .....	270

## CONTENTS

### ON THE THRESHOLD OF THE XXI CENTURY

<b>Zhivko Stalev</b> — Law and Science in the Next Century .....	11
--	----

### VARIA

<b>Boris Spassov</b> — Parliamentary Immunity .....	20
<b>Georgi Bliznashki</b> — Contemporary Constitution as a Charter of Values .....	32
<b>Polja Goleva</b> — Nullity of an Established Commercial Company — Grounds, Announcements, Results .....	44
<b>Baicho Panev</b> — On Complex Methodology for Studying of Corruption .....	65
<b>Malina Novkirishka-Stoyanova</b> — Rent of Vectigial Property under Roman Law .....	90
<b>Nina Gevrenova</b> — State Sanction against Non-State Sources of Labour Law .....	106

### A TOPICAL ISSUE: OMBUDSMAN

<b>Mark Verdusen</b> — Parliamentary Ombudsman in the European Union States .....	124
---	-----

### „JURIDICAL WORLD“ ARCHIVES

<b>Boris Yanovski</b> — (Jurists, Legal Knowledge and Legal Training in Bulgarian History) .....	155
---	-----

### CONSTITUTIONAL COURT PRACTICE

<b>Neno Nenovski</b> — Constitutional Court of the Republic of Bulgaria and the Protection of the Fundamental Rights .....	185
---	-----

### COURT PRACTICE REVIEW

<b>Vassil Mrachkov</b> — Critical Review of Supreme Cassation Court Practice on Industrial Disputes in 1999 .....	192
--	-----

### NEW BOOK

<b>Neno Nenovski</b> — Sava Penkov. 700 Years Switzerland. Univ. Publ. House „Sv. Kliment Ohridski“, 2000, 195 pp. ....	224
--	-----

**APPENDIX: CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF TURKEY**

Constitution of the Republic of Turkey ..... 226

Authors in this issue ..... 270

## СОДЕРЖАНИЕ

### НА ПРАГЕ ДВАДЦАТЬ ПЕРВОГО СТОЛЕТИЯ

<b>Живко Сталев</b> — Право и наука в следующем тысячелетии .....	11
---	----

### VARIA

<b>Борис Спасов</b> — Парламентарный иммунитет .....	20
<b>Георги Близнашки</b> — Современная конституция как ценностная хартия .....	32
<b>Поля Голева</b> — Недействительность учрежденной торговой компании — основания, объявление, результаты .....	44
<b>Байчо Панев</b> — О комплексной методике в исследовании подкупности .....	65
<b>Малина Новкиришка-Стоянова</b> — Наем вектигального имущества в римском праве .....	90
<b>Нина Гевренова</b> — Государственная санкция за негосударственные источники трудового права .....	106

### АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА: ОМБУДСМАН

<b>Марк Вердюсен</b> — Парламентарный чиновник в странах Европейского союза .....	124
--	-----

### АРХИВ „ЮРИДИЧЕСКОГО МИРА“

<b>Борис Яновски</b> — (Юристы, правовые знания и правовое обучение в истории Болгарии) .....	155
--	-----

### ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

<b>Нено Неновски</b> — Конституционный суд Республики Болгарии и охрана основных прав .....	185
--	-----

### ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

<b>Васил Мрычков</b> — Критический обзор практики Верховного кассационного суда по трудовым спорам за 1999 г. ....	192
---	-----



## **НОВАЯ КНИГА**

<b>Нено Неновски</b> — Сава Пенков. 700 лет Швейцарии. Унив. изд. „Св. Климент Охридский“, 2000, 195 стр. ....	224
---	-----

## **ПРИЛОЖЕНИЕ: КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТУРЦИИ**

Конституция Республики Турции .....	226
Авторы в номере .....	270

## НА ПРАГА НА ХХІ ВЕК

**Професор Живко Сталев,  
доктор на юридическите науки**

### ПРАВОТО И ПРАВНАТА НАУКА ПРЕЗ СЛЕДВАЩОТО ХИЛЯДОЛЕНИЕ\*

#### ВЪВЕДЕНИЕ

##### А.

Темата на статията изисква няколко предварителни изяснявания.

Първото от тях е, че когато говоря за право, имам предвид измежду различните бития на правото<sup>1</sup> само неговото нормативно битие. А когато говоря за правна наука, имам предвид измежду различните видове теории на правото само т. нар. правна догматика.

1. **Нормативно** е това битие на правото, при което то ни се представя като нещо, предписано и затова дължимо, чието зачитане е гарантирано с държавна принуда. Това право е т. нар. действащо или официално право. То предпоставя източници на право. Първоначално такъв е признатият от държавата обичай, а след възникване на писмеността (около 4000 г. пр. Хр.) — писаното право или, иначе казано, нормативните актове. Такива са актовете, чийто правен ефект се състои в пораждање, изменение или отмяна на правни норми. Нормативното битие на правото включва и индивидуалните права и задължения, които правните норми пораждат пряко или прикрепват към най-различни факти (събития, действия и бездействия). Тези факти се наричат юридически заради посоченото тяхно правно значение<sup>2</sup>.

2. **Правната догматика** е този вид правна наука, която си поставя за цел да изведе от обичаите и нормативните актове следващите от тях правни норми, респ. тяхното изменение или отмяна. Занимаващият се с правна догматика стои на позицията на лице,

---

\* Статията възпроизвежда лекцията, изнесена от автора пред студентите от Юридическия факултет на Университета „Паисий Хилендарски“ в Пловдив, на 19 май 2000 г.

<sup>1</sup> Вж. за тях моята монография „Нормативната сила на фактическото“, С., 1977, с. 11—23.

<sup>2</sup> Вж. моята статия „Правни норми и юридически факти“, сп. Социалистическо право, 1984, кн. 11.

обвързано от източника на право. За него той е догма, от която той е обвързан, за разлика от положението на този, който се занимава с **правна политика**, т. е. предлага нормативни промени *de lege ferenda*. Правната догматика понастоящем, когато източниците на право са предимно различни видове нормативни актове, предпоставя писан текст, който, за да се изведе от него нормативният му смисъл — т. нар. воля на законодателя, трябва да се тълкува. Затова правната догматика е възникнала и се е развила едва след възникване на писаното право, а не преди него. Като се има това предвид, известният социолог на правото — Luhmann нарича, до известна степен язвително, правната догматика „наука за текстовете“. А друг теоретик на правото Kirchmann отрича на правната догматика качеството на истинска наука (вж. неговия памфлет *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz*), тъй като достатъчно е едно „драсване на перото на законодателя, за да се превърнат цели библиотеки от правно догматични съчинения относно отменения закон, в купища ненужна хартия“.

Това, разбира се, са прекалености. Правната догматика е абсолютно необходим помощник на действащото право, защото чрез даденото от нея тълкуване на неясни, противоречиви или непълни разпоредби на нормативните актове тя предлага на всички занимаващи се с приложение на действащото право (съдии, администратори, адвокати, юрисконсулти и т. н.) една ясна, безпротиворечива и пълна система от правни норми, годна да служи като регулатор на поведението на техните адресати. Затова правната догматика е една от най-старите науки. Още по времето на Юстиниан (530 г. сл. Хр.) са съществували две юридически школи — едната в Цариград, а другата в Бейрут, и професорите в тези школи са всъщност тези, които създадоха прочутия, промулгиран от император Юстиниан *Corpus juris civilis*. Ето защо юридическите факултети са едни от най-старите висши учебни заведения и защото в тях и досега централен предмет на преподаване е правната догматика. Нея има предвид докладът, който ще се опита да скицира какъв следва да бъде нейният предмет през следващото столетие и хилядолетие. Струва ми се, че юридическите факултети трябва да обсъдят задълбочено и обстойно своите предстоящи преподавателски задачи, ако искат те да бъдат надлежно изпълнени.

## Б.

Второто предварително изясняване се отнася до въпроса: ще има ли право през идващото и следващите хилядолетия?

Като поставя проблема за правото и правната наука през следващото хилядолетие, статията предпоставя дълбокото убеждение на автора, че и през следващите хилядолетия ще има право като необходим регулатор на човешкото поведение. Основанията за това убеждение са две:

1. Правните преживявания, подобно на всички етични преживявания, имат своята биологична опора в неокортекса на мозъка. От тази гледна точка те са генно обусловени, а промени в генетичния код на човека за едно хилядолетие не може да се очакват, като се има предвид, че от възникването на човека до днес са изтекли 2 500 000 години,

от които 200 000 обхващат последния стадий от развитието на човека в сегашния му вид на *homo sapiens sapiens*, който е създал правото.

Теорията за делегализацията, според която е желателно правото да се отдръпне от ред области, които сега урежда, за да освободи човешкото поведение от оковите на правна уредба е, според мен, една илюзия. Съвременните и бъдещите човешки общества не само че не могат да се освободят от правото, но ще стават, това е моето убеждение, все по-зависими от него.

2. Второто основание за убеждението ми, че правото ще продължи да съществува и през следващите хилядолетия, е че порядъкът без право, в какъвто човекът е живял през по-голямата част от своето съществуване, е възможен само в малките човешки групи от 50 до 60 души, в които се е ограничавало първоначално човешкото общество. Това са т. нар. от социологията „face to face societies“, в които всеки може да наблюдава поведението на всеки така, че отклонението от възприетия от групата порядък веднага се установява и санкционира. Обществото, в което понастоящем живее човекът и все повече в бъдеще ще живее, са големите градски агломерации. В тях отделният човек потъва в морето на огромен брой индивиди така, че нито той може да следи поведението на другите, нито те — неговото. Такова човешко общество не може да съществува без правото като решаващ фактор за социална кохезия, за взаимно координирано поведение, надградено върху инстинкта за съжителство. Не случайно още римските юристи казваха образно, че „където има общество има и право“, имайки предвид, разбира се, съществуващите по тяхно време човешки общества.

## **В.**

Последната предварителна бележка се състои в това, че когато говоря за правото през новото хилядолетие, аз нямам претенцията да притежавам пророческата дарба да предскажа какво ще гласи правото, т. е. какво ще разпореждат нормативните актове даже в непосредствено бъдеще, а още по-малко в края на хилядолетието. Моите предпазливи и скромни предположения се отнасят поради това само за началото на хилядолетието, в което ще навлезем, т. е. за първите стъпки на очакваното развитие, и то до големите линии на неговото развитие, а не до съдържането на отделни негови норми.

## **Очакваното развитие**

I.1. Това развитие е вече започнало и ще продължи у нас с възприемане на правото на Европейския съюз от нашето право чрез национални нормативни актове, които да го възпроизвеждат, като условие за приемането ни в Европейския съюз. Това право се състои от регламенти и директиви на Съвета на министрите на ЕС. Регламентите ще трябва да бъдат превърнати в национално право, така както те гласят. Що се касае до директивите, които целят хармонизиране на правото на държавите-членки на ЕС, те допускат известни отклонения съобразно конкретните особености на съответната държава. Те наподобяват от тази гледна точка, без да съвпадат с тях, моделите за закони, от които са възможни отклонения, защото те също не целят унификация, а само хармонизиране на

националното право. Пример за такъв закон е Законът-модел на Унситрал за Международен търговски арбитраж, който България възприе с известни отклонения чрез Закона за Международния търговски арбитраж от 1988 г.

2. Когато България стане член на Европейския съюз, превръщането на регламентите в национално право чрез тяхната рецепция няма да е вече необходимо. Те ще стават пряко част от международната съставка на българския правопорядък.

3. Ако в далечно бъдеще би се стигнало до федерация на държавите в Европа, които образуват ЕС — нещо като европейски съединени щати — това би наложило нова Конституция на България, отговаряща на нейния нов статут на държава-членка на федерация.

II. Глобализацията на международните икономически отношения налага създаването на **транснационално** право. Тази глобализация е вече започнала. Не случайно сборникът от статии, издаден в чест на големия германски специалист по граждански процес проф. Шулице през миналата година по случай неговата 65 годишнина, е озаглавен „Глобализация на правото“. Тази глобализация на правото или, иначе казано, неговата **интернационализация с помощта на международни** договори ще се увеличава все повече и повече през следващото столетие и хилядолетие, така че то ще се характеризира с непрекъснато нарастване на относителното тегло на неговата **международноправна** съставка. На тази съставка на действащото право е вече посветена международна конференция, организирана от Правния институт в Мюнстер — Германия, под наслов „Транснационално право — настояще и изгледи“, която ще се състои през м. май т. г.

Международните източници на право могат да бъдат международни договори или нормативни актове, издавани от международни съюзи (например регламенти и директиви на Съвета на министрите на Европейския съюз).

Международните договори като източник на право биха могли да бъдат окачествени, поради нормативния им ефект, **като международни нормативни съглашения**.

Характерно за международното нормативно съглашение е, че по фактически състав то е един международен договор, сключван съобразно Виенската конвенция за международни договори, а правният ефект на този международен договор не се изчерпва с междудържавното задължение на страните по договора да го спазват, но включва всички характерни белези на един нормативен акт, защото дава **правна уредба** на съответните категории от **правоотношения между правните субекти** (граждани и юридически лица), които са **подчинени на юрисдикцията на държавите-участници** в международните нормативни съглашения. Броят на тези международни нормативни съглашения ще бъде с тенденция да нараства и те се очертават като един твърде важен елемент на правното развитие през следващото столетие.

III. Друга особеност на развитието на правото през следващото негово столетие, а и след това ще бъде нарастващо **ускоряване** на промяната на обществените отношения, изискващи **нова правна уредба**. Тази промяна ще се дължи на очакваното бурно развитие на науката и техниката през следващото хилядолетие. Достатъчно е в това отношение да се има предвид очакваното развитие на използването на компютрите и чрез тях

на Интернет. Ако вече има компютър, който може да играе шах и да побеждава световни майстори на шахматната игра, може да се очаква изработването на компютри, които в бъдеще да заместят човека при решаване на сложни умствени задачи.

За да разберем значението на ускоряването на правните промени, които можем да очакваме, е добре да се върнем назад в историята на правното развитие и да съпоставим бързината на това развитие с очакваната през новото хилядолетие. След възникването на правото човечеството е живяло вероятно хилядолетия само с помощта на обичайното право. Първият писмен правен паметник, т. нар. Кодекс на вавилонския цар Хамурапи (съобразно съвременното изписване на неговото име), е бил написан на полиран камък през 17 век пр. Хр. Около 450 години пр. Хр. 12-те бронзови таблици на древното римско право бяха изложени на площада на град Рим. Те бяха последвани от класическото и следкласическото римско право. В 530 година сл. Хр. бе издаден Юстиниановият граждански законник (*corpus juris civilis*). И само 200 години ни делят от Наполеоновия Граждански кодекс, който ние възприехме чрез реципиране в отделни закони на Италианския граждански кодекс. А от гражданския кодекс на Германия ни делят само 100 години. През тези 100 г. бързината на правното развитие се увеличи още повече.

След Втората световна война бе създадено т. нар. социалистическо право. Преди 10 г. то рухна заедно със Съветския съюз и СИВ, за да бъде заместено в бившите социалистически държави в Европа от ново право, и за първи път в тяхната история и на конституционно правосъдие. Това е достатъчно, за да се види непрекъснато ускоряващият се темп на правните промени. Тази бързина няма да се намалява, а ще се увеличава.

Изводът е, че ускоряващата се бързина на промените на обществените отношения ще предизвика и бързи законодателни промени. Много от съставките на правната система, поради тяхната малотрайност, ще представляват, образно казано, **уредби-еднодневки**.

IV. Друга особеност на правното развитие през следващото хилядолетие ще бъде, струва ми се, непрекъснато увеличаващото се **специализиране** на правната уредба. Това специализиране ще се състои във възникване на все по-нови и нови подразделения вътре в рамките на основните правни клонове (например компютърно право).

Това специализиране започна впрочем още през втората половина на предходното столетие. То намери израз в създаване на специализирани отделения в съдилищата, посветени на отделни клонове на правото, например търговски, трудови, семейни отделения на съдилищата. Във ФРГ например има пет върховни съдилища: първото от тях има за предмет гражданско, търговско и наказателно право, а другите са Върховен административен съд, Върховен трудовоправен съд, Върховен финансов съд и Върховен съд по социално осигуряване.

В областта на адвокатската професия в САЩ и големите европейски държави възникнаха т. нар. правни фирми, т. е. сдружения от адвокати-специалисти в областта на различни клонове на правото и техните специализирани подразделения. Някои от тях имат вече клонове в чужбина. Такива адвокатски фирми има вече и у нас.

Юристът-специалист във всички правни материи принадлежи вече на миналото. Бъдещето ще изисква все по-наложително специализация на работещите в областта на правото практикуващи юристи като съдии, администратори, юрисконсулти и адвокати.

### Как ще се отразят скицираните промени на правото върху правната наука

I. Струва ми се, че неизбежната последица на първо място ще бъде необходимостта да се въведат **нови правни дисциплини**, като например теория на нормативните актове (вж. по-долу т. III). Радостен е фактът, че във всички юридически факултети вече се чете задължителен курс по право на Европейския съюз, включващо очертаване на историческото възникване на това право, неговото развитие, органите, които го създават, и органите, които го прилагат, и по-специално Съда на европейската икономическа общност със седалище в Люксембург. Желателно е часовете за този курс да се увеличат, като се има предвид неговата важност с оглед перспективата България да стане член на Европейския съюз.

II. В съществуващите правни дисциплини е желателно да се включи раздел, посветен на **международноправната** уредба на отношенията, до които се отнася съответният правен клон. Неговото преподаване не може да остане ограничено до националните правни източници, а трябва непременно да обхване и международноправната уредба на отношенията, до които съответният правен клон и посветената на него правна дисциплина се отнасят, като например международен граждански процес, международен наказателен процес, международно търговско право, международно трудово право и т. н. Като пример за изпълнение на подобна задача аз бих посочил току-що издадената монография, заслужаваща всяка похвала, посветена на международното трудово право от проф. В. Мръчков. Към това бих прибавил, що се касае до международния граждански процес, че нашето встъпване в Европейския съюз вероятно ще доведе до ратификация от България на международната конвенция, сключена в Лугано — Швейцария, през 1988 година между държавите-членки на ЕС за взаимно признаване и изпълнение на съдебните решения, постановени от съдилищата на тези държави.

III. Когато говорим за нови правни дисциплини, трябва да бъде изтъкната нуждата от правна дисциплина, посветена на **проблемите, свързани с нормативните актове** или образно казано — на нуждата от обща теория на законодателството, като понятието „законодателство“ се схваща твърде широко, за да обхване всякакви национални и международни нормативни актове, независимо от техния ранг и автор. Само така ще се отговори на тяхното разнообразие и усложняване. Тази дисциплина би трябвало да включи следните раздели:

1. Понятие за нормативен акт, който е волеизявление на орган с нормотворческа компетентност, обвързващ неопределен кръг от адресати, като специфичният правен ефект на този акт се състои в създаване, изменение или отмяна на правни норми.

Характерно за нормативния акт от гледна точка на фактически състав е, че за него писмената форма е условие за валидност и че той се обнародва, като обнародването му е условие, за да влезе в сила. Това важи не само за националните нормативни актове, но

и за международните договори, имащи нормативен ефект, които според чл. 5, ал. 4 на Конституцията стават част от българското законодателство, така че като него подлежат на обнародване.

Тук е мястото да се отбележи важната разлика между разпоредба на нормативен акт и правна норма. Така както клаузите на договора, образуващи неговото съдържание, не трябва да се смесват със субективните права и задължения между договарящите страни, защото те са правни последици, породени от договора като специфичен негов правен ефект, така и разпоредбите на нормативните актове не могат да се идентифицират с правните норми, към чието създаване, изменение или отмяна нормативният акт е насочен. От разпоредбите на нормативните актове чрез тълкуването им се извеждат правните норми. Разпоредбата, понеже е в писмена форма, има веществено битие, а нормата има само духовно битие. Разпоредбите може да са неясни или противоречиви, в тях може да има празнини, докато нормите трябва да са ясни, безпротиворечиви и пълни. Иначе те не биха изпълнили регулиращата си функция.

2. Втората важна съставка на теорията на нормативните актове е разглеждане на различните **видове** нормативни актове, а именно: а) национални нормативни актове и б) международни нормативни актове. От своя страна те се разделят на международни договори, т. нар. международни нормативни съглашения (вж. по-горе Б II), например международните пактове за граждански и политически, социални и икономически права, Европейската конвенция за правата и свободите на човека, Нюйоркската конвенция за признаване и изпълнение на чуждестранните арбитражни решения, Виенската конвенция за международната продажба на стоки и т. н., и нормативни актове на международни организации (например регламентите на Съвета на министрите на Европейския съюз).

3. Третата съставка на предлаганата теория се отнася до **изработване** на нормативните актове и по-специално на националните нормативни актове. Както е известно, у нас то е уредено от Закона за нормативните актове и Указа за неговото прилагане. Касае се за изключително важна задача, защото от качеството на нормативния акт зависи ефективността на неговото практическо прилагане.

3. Един друг раздел на тази теория следва да бъде посветен на проблема за **условията за валидност** на нормативния акт и последиците от неспазването им както с оглед на процедурата (производството) за неговото издаване, така и с оглед на съответствието на неговите разпоредби с висшестоящи спрямо него нормативни актове (например съответствие на закона с разпоредбите на Конституцията; съответствие на правилника на Министерския съвет с Конституцията и със закона, за прилагане на който правилникът се издава, и т. н.).

В тази връзка бих искал да изтъкна революцията в областта на нормативните актове, която бе постигната чрез конституционното правосъдие. Преди него проблемът за **порочния закон** изобщо не можеше на практика да се постави. Законът стоеше, така да се каже, във и над проблематиката за порочния акт, защото той предписваше условията за валидност на подзаконовите нормативни актове и на най-разнообразните индивидуални правни актове, независимо от това дали те спадат към публичното или към частното



право (съдебни решения, административни актове, многостранни, двустранни и едностранни правни сделки и т. н.). На тази позиция на закона тури край конституционното правосъдие. То направи противоконституционния закон атакуем и доведе на практика до проблема за порочния закон и за последиците от неговата порочност (нищожност, както е според Конституцията на ФРГ, унищожаемост с действие занапред, както е в преобладаващия брой държави, включително и у нас).

4. Следващият проблем на теорията на нормативните актове е този за тяхното **тълкуване**. Този проблем включва способите за тълкуване и силата на акта, с който тълкуването се дава.

Способите за тълкуване се приспособяват към несъвършенствата на разпоредбите, предизвикващи нуждата от тълкуване. Ако разпоредбата е неясна, неяснотата се отстранява чрез тълкуване на думите, използвани за нейното формулиране (т. нар. езиково тълкуване), или чрез разискванията при издаване на нормативния акт (т. нар. историческо тълкуване). Когато между разпоредбите има противоречие (ср. например чл. 46 от ЗНА и чл. 4 ГПК), влиза в действие т. нар. систематично тълкуване, а когато разпоредбата е непълна, т. е. не дава пълен отговор на въпросите, които подлежащата на уредба материя поставя, празнините се попълват чрез аналогия на закона или чрез аналогия на правото, т. е. съобразно неговите основни принципи.

Силата на тълкуването е различна според това кой го дава. То обвързва всички, когато органът, издал нормативния акт, го тълкува. Със същата сила се ползват тълкувателните решения на Конституционния съд (вж. чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията). С обвързваща сила спрямо съдилищата и административните органи се ползват тълкувателните решения на ВКС и на ВАС (чл. 86 и 97 ЗСВ). Тълкуванията, давани от съдилищата, са от значение за съответните дела, разгледани от тях. Що се касае до тълкуванията, давани от правната догматика, те нямат задължителна сила. Те разчитат на убедителната сила на аргументацията, която ги подкрепя. На проблемите за тълкуване на правото трябва да се наблюдава при преподаването не само от предлаганата теория за нормативните актове, но и от всички особени правни дисциплини, защото без тълкуване на разпоредбите на нормативните актове те в много случаи не биха могли да бъдат приложени.

IV. Като се има предвид изтъкнатата характеристика на част от нормативните актове като нормативни актове-еднодневки, колосалният нормативен материал, образуван от нормативните актове с национален и международен произход, очевидно е, че преподаването в юридическите факултети не може да си поставя за задача да изисква от студентите неговото пълно овладяване, защото то е не само невъзможно, но е и безцелно поради бързите нормативни промени. Затова лекциите, упражненията и изпитите трябва да бъдат насочени към изграждане на **самостоятелно мислещи студенти**, годни да се справят сами като практикуващи правници с тълкуването и прилагането на новия и непрекъснато променящия се нормативен материал.

V. Заслужава също така да се обсъди дали в последните години на следването трябва да бъдат включени **специализиращи** правни дисциплини, подготвящи юристи-специалисти по определени материи. Ако това би било прието, в дипломите за завършено вис-

ше юридическо образование би следвало да се отбелязва, че студентът е получил специализация в съответната област, до която се отнасят специализиращите правни дисциплини.

VI. В края на статията аз бих искал да отправя няколко думи към студентите, които учат в юридическите факултети.

От тях ще зависи приложението на правото и неговият успех в нашата страна.

Те би трябвало да имат предвид, че мисълта мисъл ражда и затова колкото повече прозорци към чуждата мисъл те биха могли да си отворят, толкова повече ще се усъвършенства тяхното собствено правно мислене. Затова овладяването на чужди езици би трябвало да бъде една от най-важните цели, които студентите в юридическите факултети трябва да постигнат.

Овладяването на чужди езици е необходимо условие и за да бъде използвана богатата информация, която ще може да се получава с помощта на Интернет. Значението на тази информация ще расте непрекъснато. Нейното използване ще бъде едно важно средство за обогатяване на мисълта.

В голямото съревнование през следващото хилядолетие между нациите и държавите ще спечели тази, която разполага с най-добрите мозъци. Колко това е вярно се вижда от примера на САЩ, чиито успехи в областта на науката и техниката, а чрез тях и в икономиката, се дължат на т. нар. „изсмукване“ на мозъци (brain drain) от всички краища на света и по-специално от Европа. Към тази политика се насочват понастоящем и водещите европейски държави — ФРГ, Великобритания и Франция. Ние нямаме средства, за да изсмукваме мозъци от други държави, но можем и трябва да положим усилия за подготовка на наши творчески мислещи специалисти.

## VARIA

Член-кореспондент професор Борис Спасов

### ПАРЛАМЕНТАРЕН ИМУНИТЕТ

**1. Понятие за парламентарния имунитет.** За да изпълни нормално своята дейност, парламентаристът трябва да бъде защитен, като освен всичко друго се осигури професионалната и личната му свобода. За тази цел конституциите на съответните държави установяват традиционно гаранции. Тези гаранции са предназначени да осигурят свобода и самостоятелност при работата на членовете на парламента, определена независимост от органите на изпълнителната и съдебната власт. Това тяхно особено правно положение се нарича „парламентарен имунитет“.

Понятието „парламентарен имунитет“ е резултат от съответни теоретични разработки. То се използва в парламентарната, както и в съдебната практика. В текста на конституциите това понятие намира рядко място. Предпочитат се и се използват конституционните разпоредби „парламентарна неотговорност“ и „парламентарна неприкосновеност“, които определят същността на парламентарния имунитет. В Конституцията на Австрия обаче терминът „имунитет“ намира място в чл. 57, т. 6, в която се постановява, че „Имунитетът на депутатите се прекратява в деня на свикването на новоизбрания Национален съвет...“. А в следващия чл. 58 се предвижда, че „Членовете на Федералния съвет в течение на целия срок на своите пълномощия ползват същия имунитет, какъвто ползват и членовете на Ландтага, от който те са издигнати“.

Макар че не е намерил широко законодателно закрепване, изразът „парламентарен имунитет“ е общоприет. Чрез тази институция се създава специална защита за парламентаристите, учредяват се гаранции за тяхната независимост и свобода на действие при изпълнение на възложения им мандат, но от това не следва, че за тях се създава режим на особени привилегии. Парламентарният имунитет „не е привилегия, създадена в полза на определена категория лица, това е средство от публичен характер за поставяне на законодателната власт над претенциите на изпълнителната власт“<sup>1</sup>.

Съдържанието на понятието „парламентарен имунитет“ се определя от конституциите на различните страни словесно не по един и същ начин. Но и за теорията, и за зако-

<sup>1</sup> Avril Pierre, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, Paris, 1988, p. 41.

ходателството е общоприето, че имунитетът на парламентаристите обхваща наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност на члена на парламента (депутат, сенатор, народен представител). Въпреки различните словесни и смислови нюанси, които може да разкриват съответните разпоредби на конституциите на различните държави, остава меродавно твърдението на белгийския конституционалист Пиер Вيني, че „Парламентарният имунитет обхваща два елемента: неотговорност и неприкосновеност“<sup>2</sup>. Това разбиране се поддържа трайно и в правната литература на България. На същата позиция застана и Конституционният съд на Република България в своето решение № 10 от 27 юли 1992 г. (ДВ, бр. 63/1992 г.). В това решение съдът приема, че парламентарният имунитет на народните представители се изразява главно в тяхната **наказателна неотговорност** (чл. 69 от Конституцията) и **наказателна неприкосновеност** (чл. 70 от Конституцията). Наред с това съдът приема, че народният представител не може да се отказва от имунитета си, който е установен в интерес на цялото Народно събрание и отказ на отделен народен представител от него е недопустим.

**2. Правно-историческа справка.** Още Търновската конституция съдържа разпоредби, които установяват и закрепват по законодателен ред имунитет за народните представители. Според чл. 93 от нейния текст: „Всякой член на събранието има право да изказва свободно своето мнение и да дава глас по свое убеждение и съвест.

Никой не може да иска от него за изказаното мнение сметка, или да повдига за това срещу него гонение.“

Така в Търновската конституция се установява като елемент на парламентарния имунитет свобода за изказване на мнения и за гласуване в Народното събрание, както и неотговорност („гонение“) за изказаните мнения. В текста обаче е допусната една необяснима непоследователност — обявява се свобода на гласуването („да дава глас“), но се защитава от преследване само свободата за изказване на мнения, но не и за гласуването. Освен наказателната неотговорност по чл. 93 с Търновската конституция се учредява и наказателна неприкосновеност за народните представители. Според чл. 96: „Членовете на Народното събрание пет деня до отварянето и през всичкото време доклетраят заседанията, не могат да бъдат затваряни и съдими, освен в случаите, когато они се обвиняват в престъпления, за които се налагат най-тежки наказания. В тия случаи за затварянето трябва незабавно да се яви на Народното събрание, само с разрешението на което може да стане тегленето на съд.“

Както се вижда, обявената наказателна неприкосновеност не е абсолютна. Конституцията допуска възможността народният представител да бъде задържан, когато извърши тежко престъпление, но за да бъде подведен под наказателна отговорност в този случай, е необходимо разрешение (не само съгласие) на Народното събрание. Макар че това не е изрично уредено, от логиката на текста следва, че ако Народното събрание не даде разрешение за възбуждане на наказателна отговорност, задържаният народен представител трябва да бъде освободен. Търновската конституция в чл. 96 (в края) изрично предвижда и възможността Народното събрание да „снемѐ“ наказателната неприкосно-

<sup>2</sup> Wigny Pierre, Droit constitutionnel, t. 1, 1957, p. 334.

веност на народния представител, когато той се обвинява в престъпления „за които се налагат по криминалния закон най-тежки наказания“.

Съществено е обстоятелството, че според чл. 96 народните представители се ползват от наказателна неприкосновеност „пет деня до отварянето и през всичкото време докле траят заседанията“. Следователно имунитетът на народния представител не съвпада със срока на пълномощията му, а само с периода на заседанията (сесията) и пет дни преди това. Разпоредбата е заимствана от сръбската Конституция, а тя я е заимствала от Белгийската (чл. 59). Тази уредба на наказателната неприкосновеност на народните представители е съответствала на господствалите по него време разбирания, които по-късно търпят промени, като в редица случаи разширяват времетраенето на имунитета.

Конституцията на Народна република България от 1947 г. в един текст — чл. 29, урежда наказателната неприкосновеност и наказателната неотговорност на народните представители. Според ал. 1 на тази разпоредба народните представители не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления, и то със съгласието на Народното събрание, а когато то не заседава — със съгласието на Президиума на Народното събрание. Такова разрешение не се иска в случаите на заварено тежко престъпно деяние, в които случаи само се известява незабавно Президиумът на Народното събрание.

Според втората алинея на чл. 29 народните представители не отговарят наказателно за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание. Така се установява както наказателна неприкосновеност, така и наказателна неотговорност за народните представители.

С разпоредбите на цитирания чл. 29 за първи път в България парламентарният имунитет на народните представители се предоставя за целия им мандат. Освен това снемането на наказателната неприкосновеност, когато парламентът не заседава и при заварено престъпление може да се извършва не от Бюрото на парламента, както става например във Франция (чл. 26 от Конституцията), а от Президиума на Народното събрание, който изпълнява функции на държавен глава (колегиален президент).

Когато народният представител бъде задържан в случай на заварено тежко престъпление, за задържането се известява не Народното събрание или неговото Бюро, а Президиумът на Народното събрание. Това разпореждане не трябва да изненадва, тъй като Народното събрание заседаваше само няколко (2—3 дни два пъти през годината), докато Президиумът на Народното събрание беше постоянно действащ орган. Той се състоеше от избрани от парламента, из неговата среда, председател, двама заместник-председатели, секретар и петнадесет члена (чл. 33 от Конституцията). В този състав той можеше да действа вместо Народното събрание при снемането на наказателната неприкосновеност на народните представители.

Конституцията на България от 1971 г. също съдържа разпоредби, които се отнасяха до парламентарния имунитет на народните представители. Според чл. 88 народните представители не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления, и то с разрешение на Народното

събрание, а когато то не заседава — на Държавния съвет. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, в който случай незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава — Държавният съвет.

Според следващия чл. 89 на Конституцията народните представители не отговарят наказателно и дисциплинарно за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание. Разпоредбата, според която народните представители не носят и дисциплинарна отговорност в посочените случаи, е безсмислена. Дисциплинарна отговорност се носи за нарушения на трудовоправни отношения, а гласуването и изказването на мнения в Народното събрание не са свързани с тази категория отношения.

Разпоредбите на посочените чл. 88 и 89 всъщност в голяма степен възпроизвеждат текста на чл. 29 на Конституцията от 1947 г. Освен посоченото различие, което се отнася до дисциплинарната отговорност, има и още някои различия, но те са от правнотехнически характер, а не по съществуването на уредбата. В двата текста се установява наказателна неприкосновеност и наказателна неотговорност за народните представители, т. е. парламентарен имунитет, и то за целия им мандат. За разлика от чл. 29 на Конституцията от 1947 г. наказателната неприкосновеност и наказателната неотговорност са уредени в отделни членове, а не в един и същ член. Освен това функциите на Президиума на Народното събрание са предоставени на Държавния съвет по простата причина, че Президиумът на Народното събрание престана да съществува и вместо него бе създаден Държавен съвет.

Следва да се отбележи и редакционната промяна, според която изразът „със съгласие на Президиума на Народното събрание“ в чл. 29, ал. 1 от Конституцията от 1947 г. по повод снемането на наказателната неприкосновеност на народните представители, се заменя с думите: „с разрешение“ на Народното събрание. По този начин става ясно, че в случая е необходим съответен акт на парламента. Отстранява се и непоследователността в използваната терминология, каквато е допусната в чл. 29, като вместо неподходящия израз „със съгласието“ се употребява изразът „решение“, който е използван в останалата част от съдържанието на споменатия чл. 29 на Конституцията от 1947 г.

Действащата Конституция на Република България (от 1991 г.) в чл. 69 и 70 също урежда парламентарния имунитет на народните представители по начина, по който е уреден в Конституцията от 1971 г., с двата елемента — наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност, за целия мандат на Народното събрание. В това отношение разпоредбите на Конституцията от 1991 г. до голяма степен, в някои отношения почти дословно, съответстват на разпоредбите, с които имунитетът на парламентаристите се урежда в конституциите на Гърция (чл. 61 и 62), на Италия (чл. 68), на Испания (чл. 71) и на други страни, членки на Европейския съюз.

**3. Сравнително-правна справка.** Парламентарният имунитет има универсално приложение. Той е предвиден и уреден в конституциите на всички държави на Европейския съюз, както и на много други страни. Неговата уредба обхваща поначало двата класически елемента — наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност на членовете на парламента. Конкретните разпоредби на съответните конституции, които се

отнасят до парламентарния имунитет, в редица случаи разкриват особености, които водят до определени нюанси в уредбата на парламентарния имунитет в различните страни. Двата основни елемента на парламентарния имунитет обаче въпреки споменатите нюанси остават главното при конституционната уредба на институцията.

В по-старите конституции могат да се открият определени ограничения на парламентарния имунитет. Съответните парламентаристи са защитени по-широко и радикално и тяхната неотговорност и неприкосновеност са по-стабилни.

**а. Различия във времето (срока), през който действа имунитетът.** Два са основните варианти за уредбата на имунитета на парламентаристите, с оглед на времето, през което той действа. Според единия вариант имунитетът действа през целия мандат на парламента, което значи през целия срок на пълномощията на парламентариста. Така например според чл. 61 и 62 от Конституцията на Гърция членът на парламента се ползва и от наказателна неотговорност, и от наказателна неприкосновеност през целия срок на пълномощията на парламента. Такова е положението и в Испания (чл. 71), в Португалия (чл. 160), Германия (чл. 46), както и в други страни.

Според втория вариант на уредбата на имунитета в зависимост от срока, през който действа, конституциите предвиждат, че парламентаристите се ползват от имунитет само по време на сесиите (заседанията) на парламента (Търновската конституция на България предвиждаше и пет дни преди започването на заседанията). При това положение през периода между сесиите (заседанията) на парламента съответните парламентаристи не се ползват от имунитет. Това се отнася до наказателната им неприкосновеност. Следователно през периода между сесиите (заседанията) на парламента срещу парламентаристите може да се възбужда наказателно преследване и те могат да бъдат задържани. Така например според чл. 58 от белгийската Конституция парламентаристът е наказателно неотговорен за целия мандат, но наказателната му неприкосновеност според чл. 59 се разпростира само по време на сесиите на парламента.

В повечето съвременни държави, включително и в държави-членки на Европейския съюз, парламентаристите се ползват с наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност през целия мандат на парламента.

**б. Предмет на защита чрез парламентарния имунитет.** Поначало парламентарният имунитет съществува в защита на съответния член на парламента, на неговата свобода и неприкосновеност. Има конституции обаче, в които предметът на защита е по-широк, в смисъл че се защитават и други дейности на парламентаристите. Така според чл. 160, ал. 1 от Конституцията на Португалия „Членовете на парламента не носят гражданска, наказателна и дисциплинарна отговорност за изказани мнения или за участие в гласуването при изпълнение на своите задължения“. При наличието на тази разпоредба вече в случая не може да се говори само за наказателна неотговорност, тъй като се гарантира широка юридическа неотговорност. Подобно, но не същото, положение съществува и в Германия. Според чл. 46 от Конституцията (основния закон) на Германия, членът на парламента „в никакъв случай не може да бъде подложен на преследване по съдебен или административен ред или с други думи да бъде привлечен към отговорност

извън Бундестага за гласуване или за мнение, изказано в Бундестага или в някой от неговите комитети“. Както се вижда в случая Конституцията защитава члена на Бундестага и в случаите, когато той извърши административни нарушения. Класическата неотговорност на парламентаристите обаче се отнася до сферата на наказателното право, става дума за наказателна неотговорност.

**в. Субекти на парламентарния имунитет.** Парламентарният имунитет се създава в защита на членовете на парламента. Следователно поначало субектите са парламентаристите. Конституциите на някои страни обаче разширяват кръга на тези субекти. Според чл. 71 от Конституцията на Холандия „членовете на генералните щати (депутатите), министрите, генералните секретари, а също така и другите лица, вземащи участие в работата на парламента, не могат да бъдат преследвани или да носят отговорност за мненията, изказани на заседанията на Генералните щати, както и на техните комитети, или за информацията, представена в писмена форма“. Този текст разширява значително кръга на субектите, които се ползват от имунитета (неотговорност). Освен членовете на Генералните щати (парламента) защитени са всички лица, които вземат участие в дейността на парламента. Очевидно законодателят е искал да осигури свободно обсъждане на всички въпроси, с които се занимава парламентът, без оглед на това кой участва в обсъждането. В тази идея безспорно има рационално зърно, но тя излиза извън рамките на предназначението, което има парламентарният имунитет.

**г. Ограничаване на наказателната неотговорност.** Поначало наказателната неотговорност на парламентаристите е неограничена. Те не отговарят наказателно за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в парламента. В конституциите на някои държави обаче въпросът не се поставя точно така. Има случаи, при които в някои конституции се обявява наказателна неотговорност за изказани мнения, но не се съдържа никаква разпоредба за гласуванията. При това положение може да се получи впечатлението, че парламентаристите носят наказателна отговорност за гласуванията. Така например в чл. 57 от Конституцията на Дания се постановява, че „Във Фолкетинга (парламента — б. а.) нито един депутат не може да бъде привлечен към отговорност за изказвания във Фолкетинга без неговото съгласие“. Този текст дава основание за няколко извода. Най-напред членовете на Фолкетинга не носят отговорност (никаква отговорност) за своите изказвания във Фолкетинга. На второ място, тази неотговорност може да бъде снета от Фолкетинга, ако той даде съгласие за това.

Но въпросът, който в случая се поставя по-специално, е: разпоредбата на Конституцията се отнася само за направени изказвания, но не и за гласуванията. Може ли и трябва ли при това положение да се приеме, че съответните депутати носят отговорност за гласуванията си?

Подобно е положението и в Испания. Според чл. 71, ал. 1 на испанската Конституция „Депутатите и сенаторите се ползват с неприкосновеност. Не се допуска преследване на парламентаристите за мненията, изказани от тях при изпълнение на своите задължения.“ И в този случай, като се има предвид цитираната разпоредба, стои въпросът ще отговарят ли парламентаристите за гласуванията си в парламента?



Въпросът е открит, но може да се разсъждава така: Гласуването е психомоторна дейност, чрез която се дава израз на определено мнение. Следователно, когато парламентаристът гласува, той изказва в определена форма или чрез съответен жест мнение, което има право да изрази, без да носи отговорност. Изводът при това положение трябва да бъде, че дори когато конституциите не постановяват изрично, че парламентаристите не носят наказателна или друга отговорност за гласуванията си в парламента, те не може да бъдат преследвани и срещу тях не може да бъде образувано производство за търсене на отговорност.

В някои конституции на европейски страни се съдържа едно особено ограничение на наказателната неотговорност на членовете на парламента. Така в чл. 46 от Конституцията (Основния закон) на Германия се постановява, че „депутатът в никакъв случай не може да бъде подложен на преследване по съдебен или административен ред или привлечен по друг начин към отговорност извън Бундестага за гласуване или мнение, изказано в Бундестага или в някой от неговите комитети“. Веднага след тази разпоредба обаче в същата алинея на чл. 46 от Основния закон се постановява, че „Това правило е недействително в случаите на оскърбления с клеветнически характер“.

Подобна разпоредба се съдържа и в Конституцията на Гърция. В чл. 61 се постановява, че „1. Депутат от парламента не подлежи на преследване или на следствие в каквато и да е форма във връзка с изказано от него мнение или гласуване при изпълнение на депутатските си задължения.

2. Депутат от парламента се преследва само за клевета в съответствие със закона и с разрешение на парламента.“

По този начин Конституцията на Гърция допуска ограничаване на наказателната неотговорност на парламентаристите, когато бъде извършена **клевета**. И тъй като клеветата е престъпление, а престъплението може да бъде установено само по съдебен ред, във втората алинея на чл. 61 се предвижда, че делото за клеветата се разглежда от Апелативния съд.

В Основния закон на Германия не се определя процедурата за установяването на клеветата, но не може да има съмнение, че тази процедура ще бъде само съдебна, тъй като клеветата като престъпление може да бъде доказана само по съдебен ред.

**д. Някои особени разпоредби във връзка с наказателната неприкосновеност на парламентаристите.** Конституциите поначало постановяват, че наказателната неприкосновеност на парламентаристите не действа, когато бъде извършено тежко престъпление, както и при заварено тежко престъпление. Конституцията на Ирландия обаче в чл. 15, т. 13 постановява нещо по-различно. Предвижда се, че членовете на всяка палата на парламента отговарят не само за извършено тежко престъпление, но и за измяна и за нарушение на мира. Всъщност, както измяната, така и нарушението на мира може да се квалифицират като тежки престъпления, но законодателят е предпочел да посочи изрично тези деяния като основание за отговорност. По този начин те придобиват особена тежест.

Според чл. 68, ал. 2 от Конституцията на Италия парламентаристът може да бъде задържан и в случаите, когато трябва да се постави в изпълнение влязла в сила присъда.

Конституцията не посочва дали тази присъда е за тежко или за друго престъпление, не посочва и дали това престъпление е политическо или за криминално деяние. При това трябва да се има предвид и обстоятелството, че чл. 68 от Конституцията на Италия е с нова редакция — приета през 1993 г. (*Gazzetta Ufficiale*, 30 Ottobre 1993, № 256).

Конституцията на Великото херцогство Люксембург (чл. 69) допуска депутатът да бъде задържан и за неизплатени дългове, но с разрешение на парламента. Тази конституция е от 1868 г., но е изменяна няколко пъти, включително и през 1994 г. Но чл. 69 не е подлаган на изменение.

В чл. 62 от Конституцията на Гърция се съдържа една особена разпоредба, в смисъл че членът на разпуснат парламент „не може да бъде подложен на преследване за политически престъпления от момента на разпускането на парламента до обявяването на резултатите за избора на новия парламент“. Освен това, тъй като задържането на член на парламента може да стане само с разрешение на парламента, счита се, че разрешение не е дадено, ако парламентът не вземе решение по този въпрос в тримесечен срок от момента, когато прокурорът е подал до председателя на парламента искане за привличане на депутата под отговорност.

**е. Ограничаване на съдържанието на парламентарния имунитет.** Разпоредбите на Конституцията на Кралство Холандия за парламентарния имунитет са твърде оригинални. Освен това, което вече бе отбелязано по-горе за наказателната неотговорност, следва да се прибави и това, че в Конституцията липсва разпоредба за наказателната неприкосновеност. С други думи, парламентарният имунитет в случая според конституционните разпоредби се свежда до наказателната неотговорност (чл. 71). Това означава, че посочените в текста субекти на парламентарен контрол не могат да бъдат преследвани или да носят наказателна отговорност за мненията, изказани на заседанията на Генералните щати (двете камари на холандския парламент) или на техните комитети, както и за информация, представена от тях в писмен вид. Тази уредба на парламентарния имунитет от Конституцията на Кралство Холандия е изключение от общоприетата практика.

**ж. „Снемане“ на наказателната неприкосновеност на парламентаристите.** Общоприето е, че наказателната неприкосновеност на парламентаристите и когато е изрично закрепена в съответните конституции, не е неограничена (не е абсолютна)<sup>3</sup>. Тя може да бъде „снета“, като при това положение парламентаристите ще носят отговорност на общо основание. Терминът „снемане“ на наказателната неприкосновеност не е легален. Той се употребява в парламентарната и политическата практика, в науката, в средствата за обществено осведомяване. Той означава отмяна на наказателната неприкосновеност на парламентариста, извършена при определени условия и определен ред. Тези условия и ред се установяват от съответните конституции. Отмяната на наказателната неприкосновеност в тези случаи може да бъде пълна или частична. Когато тя е пълна, това означава, че съответният член на парламента може да бъде задържан от органи на администрацията или от органи на съдебната власт и срещу него да бъде възбудено наказателно

<sup>1</sup> Вж. напр. **Duverger, Maurice**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1970, p. 763; **Pactet, Pierre**. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, 1993, p. 415.

преследване. При частичната отмяна на наказателната неприкосновеност парламентът разрешава да бъде възбудено наказателно преследване, но не разрешава задържане на парламентариста. В този случай трябва да му се определи друга мярка за неотклонение по общия ред. Такава е и практиката на Народното събрание на Република България.

**3. Някои нови разпоредби за парламентарния имунитет.** След разпадането на социалистическата общност, в държавите, бивши членки на тази общност, бяха приети нови конституции, които съдържат разпоредби за парламентарния имунитет. Интерес в това отношение представляват разпоредбите на конституциите на Република Румъния от 1991 г. и на Полската република от 1997 г.

В чл. 69 от румънската Конституция, озаглавен „Парламентарен имунитет“, се постановява, че „Депутатът и сенаторът не може да бъде задържан, арестуван, обискиран, нито предаван на наказателен или административен съд без разрешението на камарата, на която е член“. Както се вижда, в случая с термина парламентарен имунитет се нарича само наказателната неприкосновеност. В текста на Конституцията съществува и разпоредба (чл. 70) за наказателната неотговорност, но тя е назована „Независимост на мненията“.

Според чл. 105, ал. 1 от Конституцията на Република Полша „Депутатът 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 правата на трети лица, може да бъде подведен под съдебна отговорност само с изричното съгласие на Сейма“. Анализът на текста води до извода, че се установява наказателна неприкосновеност и наказателна неотговорност, която може да бъде снета само със съгласието на Сейма. Тази идея се доразвива във втората алинея на чл. 105, която гласи: „От деня на оповестяване на изборите до изтичане на неговия мандат никой депутат не може да бъде подведен под наказателна отговорност без съгласието на Сейма.“

Според петата алинея на същия член „Депутат не може да бъде задържан или арестуван без изричното съгласие на Сейма, освен ако е заловен на местопрестъплението и ако задържането му е необходимо за осигуряване на правилното протичане на производството. За задържането незабавно се известява маршалът на Сейма, който може да разпореди незабавното освобождаване на задържания“.

**4. Някои проблеми, свързани с парламентарния имунитет.** Парламентарният имунитет е сложна институция. Както беше посочено, нейната конституционна уредба разкрива редица особености и различия в отделните страни. При това положение логично е да съществуват и някои проблеми, да възникват и въпроси, свързани с нейното изясняване и практическо приложение.

В Република България парламентарният имунитет е уреден в неговата класическа и заедно с това — в съвременна форма. Както беше отбелязано, още от Търновската конституция са предвидени двата елемента на имунитета: наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност за народните представители. От това обаче не следва, че не е възможно да се поставят някои въпроси, които се отнасят до парламентарния имунитет. Тяхното съществуване се потвърждава от обстоятелството, че още през 1992 г., скоро след приемането на действащата Конституция, се наложи Конституционният съд

да тълкува разпоредбите на чл. 69 и 70 от Конституцията, които се отнасят до парламентарния имунитет.

Решението на Конституционния съд, което беше вече цитирано, разяснява понятието парламентарен имунитет и дава отговор на някои въпроси по неговото действие. Поспециално съдът стига до извода, че „народният представител не може да се отказва от имунитета“. Съображенията му са, че „имунитетът е установен в интерес на цялото Народно събрание“. Тази позиция на Конституционния съд е приемлива, но напоследък в новата Конституция на Република Полша беше предвидена една особена хипотеза, при която депутатът може да се откаже от имунитета си. По-конкретно, според чл. 105, ал. 4 „Депутатът може да даде съгласие да бъде подведен под наказателна отговорност“. Тази разпоредба дава основание за размисъл. Наистина, както приема Конституционният съд на Република България, към парламентарния имунитет на отделния народен представител има отношение цялото Народно събрание, но въпросът за вината, за наказателната отговорност е и личен въпрос, отнася се до честта и достойнството на съответната личност. Поради това позицията, заета в Конституцията на Република Полша, трудно може да се пренебрегне.

Конституционният съд на Република Българи в споменатото решение обявява, че наказателната неотговорност на народните представители е неограничена „по място и време“. По този начин косвено се допълва разпоредбата на чл. 69 от Конституцията, но позицията на съда е правилна. Трябва обаче да се има предвид, че според чл. 69 народните представители не носят наказателна отговорност за гласуванията си „в Народното събрание“.

В някои конституции, например в полската (от 1997 г.), този въпрос е намерил поясен израз в разпоредбата на чл. 105, ал. 1, според която „Депутатът не може да бъде подведен под отговорност за дейност, която влиза в сферата на депутатските му пълномощия, нито по време на неговия мандат, нито след изтичането му“.

Наказателната неотговорност на народните представители по чл. 69 от действащата Конституция на Република България е без ограничения. Това осигурява солидна защита на тяхната независимост. Но както беше вече отбелязано, в някои конституции на европейски държави в това отношение съществуват определени ограничения. По-конкретно според чл. 46 от Основния закон (Конституцията — б. а.) на Германия правилото, което установява наказателна неотговорност за членовете на Бундестага, „е недействително в случаите на оскърбление с клеветнически характер“. Аналогична разпоредба се съдържа и в чл. 61, ал. 2 от Конституцията на Република Гърция (вж. по-горе).

Разпоредбите на съответните конституции, според които наказателната неотговорност на парламентариста се ограничава („не действа“), когато с изказванията си в парламента той е **извършил клевета**, са уместни. Парламентарната трибуна не трябва да се използва под прикритието на имунитета за клеветнически изказвания. Това е не само неморално, но то не може да се съгласува с принципите и стила на парламентаризма.

Вторият елемент на парламентарния имунитет — наказателната неприкосновеност, според Конституцията на Република България, не е абсолютна. Според чл. 70 срещу народния представител може да бъде възбудено наказателно преследване за извършено от него тежко престъпление. Поставя се обаче въпросът — защо само за тежко престъпле-

ние; и лекото (не тежко) престъпление пак е престъпление и за него също се носи наказателна отговорност. Правилно ли е наказателната неприкосновеност на народния представител да бъде „снемана“, само когато той извърши тежко престъпление?

В някои конституции, например на Кралство Испания (чл. 71, ал. 2), на Република Италия (чл. 68, ал. 2), на Република Полша (чл. 105, ал. 2) и др. не се прави разлика между леко и тежко престъпление, когато се допуска възможността депутатът да бъде подведен под наказателна отговорност, ако парламентът (съответната камара) даде разрешение. Това се отнася и за сенаторите. Следователно този въпрос не е решен навсякъде еднакво. Може би е по-правилно да се приеме, че не трябва да се прави разлика между случаите на тежко и леко престъпление. И т. нар. леко престъпление е пак престъпление, което в определени случаи може да има твърде неблагоприятни последици за потърпевшите.

Във връзка с наказателната неприкосновеност на народните представители се поставя и един друг въпрос. Пита се — през времето, докато действа имунитетът, **тече ли давността** за наказателното преследване или тя спира да тече, или нейният ход се прекъсва? Като се имат предвид разпоредбите на чл. 81, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс, трябва да се приеме, че наказателната неприкосновеност нито спира, нито прекъсва давността за наказателното преследване. Според посочения чл. 81, ал. 1 от Наказателния кодекс давността **спира**, когато започването или продължаването на наказателното преследване зависи от разрешаването на някой предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт. А според втората алинея на същия чл. 81 давността **се прекъсва** с всяко действие на надлежните органи, предприето за преследване, и то само спрямо лицето, срещу което е насочено преследването. Ясно е, че наказателната неприкосновеност не съвпада с посочените в Наказателния кодекс основания за спиране или за прекъсване на давността за наказателно преследване.

В Конституцията на Република Полша (чл. 105, ал. 3) се предвижда една хипотеза, при която се спира давностният срок. Това обаче става по силата на изрична конституционна разпоредба. Случаят е следният: „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 спира да тече и давностният срок по наказателното производство.“ Тази хипотеза е различна от предвидената в чл. 70 от Конституцията на Република България, поради което не може да се свързва с наказателната неприкосновеност на народните представители.

Конституцията е стабилен правнополитически акт, предназначен за сравнително трайно приложение. Това не означава, че тя е неизменна, но промените в нейния текст трябва да стават само когато това се наложи от съществени промени в държавния и обществения живот на страната. Напоследък се говори за изменения в текста на действащата Конституция на Република България, дори се правят някои прогнози и предложения. По-конкретно споменават се и разпоредбите, които се отнасят до парламентарния имунитет, с оглед на неговото „ограничаване“.

Известно е, че въпросът за имунитета на парламентаристите с оглед на неговото по-рационално уреждане и целесъобразно ограничаване се обсъжда напоследък в много страни. Дори във Франция през 1995 г. беше изменена втората алинея на чл. 26 от Кон-

ституцията, като се допусна наказателната неприкосновеност на депутатите и сенаторите да се сменя с решение на бюрото на съответната камара, а не от самата камара, както беше дотогава. Това изменение на конституцията създава възможност за по-оперативно снемане на имунитета на съответните парламентаристи. Трябва обаче да се има предвид, че във Франция бюрото на съответната камара е колективно тяло, което се състои от председател, определен брой заместник-председатели и 10 секретари.

През септември 2000 г. и Думата в Русия се занима с предложение за изменение на конституцията, което предвиждаше ограничаване на депутатския имунитет в смисъл, че прокуратурата можеше да започне следствено производство срещу член на Думата, без да се взема предварително решение от съответната камара. Това предложение обаче не беше прието. Думата гласува против него.

Разговорите за ограничаване на имунитета на народните представители в България са все още доста неопределени. Не е ясно за какви ограничения става дума и кое ги налага. В някои случаи това се свързва с приемането на България в Европейския съюз, споменава се като условие за нейното приемане. Липсват обаче данни да е поставяно такова условие. Няма и общ европейски модел на парламентарен имунитет, към който да се ориентира конституционното законодателство на страната. Вече беше посочено по-горе голямото разнообразие в конституционната уредба на парламентарния имунитет в различните европейски страни.

Ако идеята за внасянето на промени в уредбата на парламентарния имунитет в България има за цел да се ограничи независимостта на народните представители и да се разширят възможностите на изпълнителната и на съдебната власт да стесняват свободата на парламентаристите при изпълнението на техните функции по време на мандата им, това трудно може да се обясни. Рационалният парламентаризъм, който характеризира съвременните отношения между изпълнителната и законодателната власт, има за предназначение да постави на правилна основа тези отношения. Целта е да се усъвършенства дейността на парламента, като в същото време се стабилизира положението на правителството, което да го предпази от „парламентарен произвол“. Това обаче не означава, че трябва да се открие път за административен произвол. Рационализиращият парламентаризъм няма за цел да лиши парламентаристите от гаранции за нормално и свободно осъществяване на техните функции. Парламентарният имунитет не е привилегия, а такава именно гаранция. При това наказателната неприкосновеност на народните представители в България не е абсолютна. Тя може да бъде снета с решение на Народното събрание при установени от Конституцията ред и условия.

Конституциите могат да бъдат ревизирани — изменявани и допълвани, включително по въпроса за имунитета на народните представители, но това трябва да става внимателно и отговорно и в никакъв случай по политически съображения. Всяко изменение на Конституцията на Република България трябва да се извърши само ако и когато обществото го приеме като необходимо, полезно и своевременно.

Д-р Георги Близнашки

## СЪВРЕМЕННАТА КОНСТИТУЦИЯ КАТО ЦЕННОСТНА ХАРТА

Повечето съвременни конституции имат ясно и недвусмислено изразена ценностна ориентация: те се изграждат около една или друга представа за „общото благо“, която в крайна сметка отразява обективния ценностен порядък<sup>1</sup>. В тях намира израз определено етическо и политическо разбиране за справедливото устройство на обществото и държавата. В този смисъл конституционноправовите норми могат и трябва да се разглеждат като въплъщение на обективния ценностен порядък, а тяхното ценностно измерение съдържа в себе си философията на конституцията.

Всяка политическа философия обхваща в себе си не само света на съществуващото, но и света на дължимото, т. е. става дума за политическия свят не само във вида, какъвто е, но и такъв, какъвто трябва да бъде<sup>2</sup>. При съвременното хуманистично развитие на цивилизационния процес, когато човекът заема централно място в общественно-политическите взаимодействия, тази постановка на въпроса се отнася с особена сила за философията на конституцията и нейното „човешко измерение“.

Съвременното разбиране за общото благо, което е основа и парадигма на правовия тип организация на общественно-политическите взаимодействия<sup>3</sup>, е продукт на продължителна и противоречива историческа еволюция.

През епохата на модерността се сблъскват и преплитат две основни концепции за смисъла и предназначението на политическата държава — тази за *raison d'état*, от една страна, и онази за *droits de l'homme*, от друга. Всяка от тях има своите фази на възход и падение в различни периоди от развитието на модерната държавност. При това ролята и функциите на политическата държава се видоизменят съществено в зависимост от променливото съотношение на силите в гражданското общество: когато на държавата се гледа „отгоре“ вниманието се концентрира върху *raison d'état*, т. е. върху нейните висши цели и интереси, докато при поглед „отдолу“ на преден план излизат *droits de l'homme*, т. е. неотчуждаемите права и свободи на нейните граждани.

<sup>1</sup> Относно юридическата концепция за общото благо вж. тезата на **В. С. Нерсесянц**, според когото то „изразява обективно необходимите всеобщи условия за възможното съвместно битие и съгласувано съществуване на всички членове на дадено общество в качеството им на свободни и равни субекти и така същевременно — всеобщите условия за изразяване и защита на благо на всеки“. — В: Философия права, Москва, 1999, с. 71.

<sup>2</sup> Вж. **Гаджиев, К. С.** Политическая философия, Москва, 1999, с. 371.

<sup>3</sup> Вж. **Нерсесянц, В. С.** Указ. соч., с. 72.

В исторически план концепцията за *raison d'état* се появява по-рано на политическата сцена и достига своята кулминация заедно с утвърждаването на националните държави на европейския континент през XVII—XIX в. В повечето от тях модерната държавност се разгръща в политическата форма на абсолютна монархия, при която владетелят е носител на суверенитета и разполага със статуса на *legibus solutus*, т. е. самостоятелно взема решения относно онова, което съставлява легитимните интереси на държавата и основните цели на нейните действия. В този контекст представите за *raison d'état* и *bonum commune* се припокриват, а зачитането на правата на човека — в качеството им на елемент от общото благо — се разглежда като проява на здрав разум и политическо благоразумие от страна на суверенния владетел<sup>4</sup>.

Великата френска революция внася коренен поврат в развитието на конституционната теория и практика. За първи път в историята на човечеството се прави опит държавата да се изгради отдолу нагоре, т. е. от гледна точка на *droits de l'homme* и целите на индивида, при което тя се разглежда като инструмент за постигане на човешкото щастие. Основните права и свободи на човека и гражданина в една или друга степен се противопоставят на политическата държава<sup>5</sup>, тъй като те се възприемат преди всичко и най-вече като конкретизация на индивидуалната свобода — „истинската модерна свобода“ — която е свобода от външна намеса в отделните частни сфери, а целта в действията на модерния човек се свързва със „сигурността в удовлетворяването на личните му стремежи“<sup>6</sup>.

В резултат на този подход, който ще даде повод много по-късно да се говори за „институционализиран анархизъм“<sup>7</sup>, темата за *raison d'état* привидно се сменя от обичайните теоретически дискусии, макар че тя продължава да остава жива в практиката и традицията на държавните мъже<sup>8</sup>.

След революцията от 1789 г. и първата писана конституция на европейския континент — тази на Франция от 1791 г. — либералният конституционализъм установява традицията на конституционно учредяване, което има типично съдържание и чиято фундаментална схема съответства на изначалния идеал за формална правова държава с основни права и разделение на властите<sup>9</sup>. Този тип конституция, който се опира върху

<sup>4</sup> Вж. **Hinsley, F. H.** *Sovereignty*, Cambridge, 1989, p. 123—124.

<sup>5</sup> За преобладаващите умонастроения от епохата на революцията е показателно обстоятелството, че след възприемането на идеята относно Декларация за правата на човека и гражданина Учредителното събрание отклонява с 570 срещу 433 гласа предложението за създаване и на декларация за задълженията — вж. **Baker, K. M.** *The Idea of a Declaration of Rights* — in: *The French Idea of Freedom (The Old Regime and the Declaration of Rights of 1789)*, Ed. by Dale Van Kley, Stanford, California, 1994, p. 181—182.

<sup>6</sup> Вж. **Констан, Б.** За свободата на древните, сравнена със свободата в модерните времена (1819). — В: *Панорама*, 1992, № 1—2, с. 51.

<sup>7</sup> Вж. **Forsthoff, E.** *Die Umbildung des Verfassungsgesetzes*. — In: *Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag* (Hrsg. v. H. Barion, E. Forsthoff, W. Weber), Berlin, 1959, S. 35—62.

<sup>8</sup> Вж. **Meinecke, F.** *Machiavellism (The Doctrine of Raison d'Etat and Its Place in Modern History)*, New Brunswick (USA), 1998, p. 346.

<sup>9</sup> Вж. **Schmitt, C.** *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, S. 40.



последователното разграничение между гражданско общество и политическа държава с цел да се гарантира индивидуалната свобода, получава наименованието *constitutio libertatis* („конституция на свободата“) <sup>10</sup>.

През целия XIX в. и първите десетилетия на XX в. противоборството между либералната и консервативната тенденция в общественно-политическата мисъл протича с променлив успех, като много често се наблюдава преход от култа на персоналния индивидуализъм към култа на наиндивидуалната общност, каквато е държавата <sup>11</sup>. Под въздействието на три основни фактора — милитаризма, национализма и капитализма — се задълбочава пропастта между морала („етическите норми“) и властта („политическото поведение“), а в отношенията между държавите взема връх „силовата политика“ (*Machtpolitik*) <sup>12</sup>. В крайна сметка всичко това ще доведе до най-страшните трагедии в историята на човечеството — двете световни войни през първата половина на XX век.

През същия този период от време се проявява и тенденцията към откъсване на морала от правото. Тази тенденция намира своеобразен израз в доктрината и практиката на юридическия позитивизъм, който изключва и пренебрегва същностните ценностни аспекти на правото, като вниманието се насочва изцяло към правната догматика и нормативистката проблематика. В този контекст юридическата теория и практика се занимава изключително с позитивното право — *ius qua iussum*, като заобикаля проблема за справедливото право — *ius qua iustum*.

И това е така, защото в основата на либералния конституционализъм лежи схващането за изолирания индивид с неговите обособени интереси, в резултат на което политическата държава се възприема в най-лошия случай като главен враг и *summum malum* („най-висше зло“), а в най-добрия случай като формален инструмент за осъществяване на частните интереси в гражданското общество.

Въобще юридическият позитивизъм, който претендира за аполитичност, се стреми да не нарушава „тайнството“ на правотворчеството, тъй като това е политическа дейност на суверенната власт, а оттук по-нататък следва, че тя — наред с ценностите и целите — има метаюридически характер и остава извън пределите на позитивното право. Зад своята маска на аполитичност обаче юридико-позитивистката мисъл се оказва просмукана от политичност, т. е. тя е политическа до мозъка на костите, защото във

<sup>10</sup> Вж. **Arendt, H.** *On Revolution*, Harmondsworth, 1973.

В критичен план К. Шмит отбелязва още през 1928 г., че в контекста на либералния конституционализъм „като свободни конституции, които заслужават наименованието конституция в собствен смисъл, се разглеждат само такива конституции, които имат като отправна точка и крайна цел единствено и само създаването на определени гаранции за гражданската свобода“. — В: **Schmitt, C.** *Op. cit.*, p. 38—39.

<sup>11</sup> Най-яркият пример от XIX в. за подобна еволюция е Хегел, който в едно от най-знаменитите съчинения в историята на правната и политическата мисъл определя държавата като „шествие на Бога в света“. — Вж. **Гегел**, *Философия права* (1820), Москва, 1990, с. 284.

<sup>12</sup> Вж. **Meinecke, F.** *Op. cit.*, p. p. 394—395, 418—424.

всички нейни юридически дедукции тихомълком присъства либералния идеал за формалната правова държава, който определя кръгозора на теоретическата и практическата юриспруденция. В крайна сметка актовете и действията на институциите на публичната власт във формалната правова държава не са нищо друго освен прояви на определена политика, която се прикрива чрез претенцията за неутралност и безпристрастност.

В годините след Втората световна война демократическият конституционализъм взема връх над либералния конституционализъм, в резултат на което в Европа постепенно се извършва историческият преход от формална правова държавност към материална правова държавност<sup>13</sup>. Идеята за осмислянето на съвременната държавност през призмата на общото благо и социалната справедливост е от основополагащо значение за формирането и прилагането на концепцията за социалната правова държава. В най-ново време е налице непосредствена и пряка вътрешна връзка между идеите за общо благо и социална справедливост. И това е така, защото няма общо благо без гарантирана от държавата социална справедливост, както и няма социална справедливост без поставена в служба на общото благо държава.

При съвременното развитие на цивилизационния процес като автентична конституция е възможно и допустимо да бъде обозначавана единствено и само онази, която съответства на идеала за конституция, който се опира върху взаимосвързаните идеи за общо благо и справедливост.

В етически и политически план демократическият конституционализъм се основава върху хуманистичната традиция, за която човекът е цел, а не средство, като човешкото достойнство се възприема като *summit bonum* („най-висша ценност“), откъдето произтича уважението към уникалността и неповторимостта на човешката личност. По такъв начин хуманистичната етика се проявява като етика на отговорността, тъй като отделният човек не може да живее извън обществото и държавата, т. е. той може да се реализира и да намери своето щастие единствено и само във връзка с другите хора и в солидарност с тях<sup>14</sup>.

Нещо повече, при условията на съвременната обществена динамика се ограничават възможностите за индивидуална самореализация, а това обстоятелство на свой ред води до увеличаване отговорността на държавата за развитието на отделната личност. Социалната правова държава поема по конституционен път ангажимента да създава предпоставките и да осигурява — в зависимост от позитивните постижения на обществото — един съобразен с човешкото достойнство живот на своите граждани. В този сми-

<sup>13</sup> Вж. **Близнашки, Г.** Формалните и материалните измерения на правовата държава. — В: Философски форум, С., 1999, № 2.

<sup>14</sup> Вж. **Фромм, Э.** Человек для самого себя. — В: Психоанализ и этика, Москва, 1998, с. с. 35—36, 77—78, 134—135, 150—151.

Интересно е да се отбележи, че **А. Печчеи** — организатор и експрезидент на Римския клуб — пледира за извършването на хуманистична революция в глобален мащаб, тъй като в най-ново време социалната справедливост се превръща в „условие *sine qua non* за самото съществуване на човешкото общество“. — В: Человеческие качества, Москва, 1980, с. 180—187.

съл може да се обобщи, че „държавата живее чрез човека: човекът я основава, формира и ръководи и едновременно живее в нея, а благодарение на това я възприема като своя съдба“<sup>15</sup>.

Съвременният конституционализъм изхожда от разбирането за демокрацията като начин на живот на обвързаната с определени ценности и цели общественно-държавна цялост. В основата на тази общественно-държавна цялост стои един народ, който осъзнава политико-културното си достойнство и собствените си ценности, като заедно с това е в състояние волево да утвърди своето съществуване като национална общност.

През епохата на модерната държавност нацията постепенно и неотклонно се налага като първооснова на общественно-политическите взаимодействия. Вярата в нацията се явява доверие към нея в качеството ѝ на ценностен център или източник на ценности. В определен смисъл управлението чрез съгласие е възможно единствено там и тогава, където и когато е налице преданност към нацията, а тя се проявява в активното участие на гражданите в делата на обществото и държавата.

При съвременната демокрация — разглеждана като начин на живот на националната общност — е необходимо да се постигне т. нар. фундаментален консенсус в обществото върху определен минимум от основни ценности, които да получат признание и закрепване по конституционен път, докато останалите ценности се оставя свободата на експериментиране и се запазва индивидуалността на избора<sup>16</sup>. При това положение на нещата демократическият конституционализъм от най-ново време е призван да приложи на практика класическата максима за „consensus in dissensus et dissensus in consensus“.

Що се отнася до демократическият конституционализъм единствено и само народът — разбран като осъзнала се за съвместен политически живот единна и неделима национална общност — е носител на суверенитета, от една страна, а — от друга — е най-висшият и непреходен ценностен център, т. е. той се явява първоизточник както на власт, така и на ценности. В този смисъл учредителната власт, която най-пълно изразява волята на народа, обединява в себе си както общата воля, така и общото благо, като по този начин съвместява фигурите на *potestas* и *auctoritas*.

Народът — в качеството си на титуляр на учредителната власт — може и трябва да формулира основополагащото политическо решение относно характера и формата на държавата, т. е. относно начина, по който хората — съставляващи националната общност — желаят да живеят заедно. Това фундаментално решение, чрез което народът определя начина на политическото си съществуване, намира своята юридическа форма в конституцията.

Всяка конституция от най-ново време въплъщава определена философия относно обществото и държавата в тяхната цялост, която намира израз във фиксираните по конституционен път основни обществени ценности и висши държавни цели. Такава една конституция има характера и играе ролята на ценностна харта.

<sup>15</sup> Вж. **Kuhn, H.** *Der Staat (Eine philosophische Darstellung)*, Munich, 1967, S. 16.

<sup>16</sup> Вж. **Манхейм, К.** *Диагноз нашего времени*, Москва, 1994, с. 420.

Въобще конституцията, в която се определят както ценностната йерархия на обществото, така и институционната структура на държавата, съставлява фундаменталният порядък на общественно-държавната цялост. По такъв начин народът се оказва действителен субстрат и действителен субект на единството между фундаментален порядък и фундаментален консенсус в конституционната държава.

Съвременната конституция, която се основава върху единството на фундаментален консенсус и фундаментален порядък, има характера на основополагащ обществен договор, в който се постига уравнивяване на началата на *raison d'état* и *droits de l'homme*, като взаимоотношенията между управляващи и управлявани се регулират по такъв начин, че първите знаят какво се очаква от тях, а вторите — на какво могат да разчитат.

Основните ценности на обществото, които намират израз в конституцията, са възпелъщение на фундаменталния консенсус, т. е. те са онова, около което се обединяват гражданите като национална общност, за да се преобразуват в общественно-държавна цялост. На свой ред висшите цели на държавата съставляват действителните основания за превръщането на тази общественно-държавна цялост, обединена около основните ценности, в политическо единство на гражданите, т. е. те превръщат целостта на гражданското общество в тоталност на политическата държава.

По същия начин както едно общество не е възможно без обединяващи основни ценности, така и никоя държава не може да просъществува без тотализиращи висши цели. Защото ако такива ценности отсъстват или не се признават за основополагащи, тогава обществената цялост се разпада и се стига по същество до хаотичното състояние на *bellum omnium contra omnes*<sup>17</sup>.

В най-ново време народът като носител на суверенитета формулира основополагащите норми и форми на политическия и правов ред чрез една конституция, която изразява основните ценности на обществото и оповестява висшите цели на държавата. При това положение на нещата легитимността на конституцията се основава преди всичко и най-вече върху постоянството, приемствеността и действеността на ценностните представи на националната общност, които съставляват обективния ценностен порядък и чиято висша санкция е политическата държава.

Изведените на конституционно равнище основни ценности на обществото съставляват ядрото на общото благо (*bonum commune*). В общото благо се синтезират противоречивите начала на колективизма и индивидуализма, т. е. съчетават се в нов контекст традиционните разбирания за *raison d'état* („основанието на държавата“) и *droits de l'homme* („правата на човека“). И това е така, защото модерната държава от най-ново време има своето основание за съществуване не само в опазването на националното и държавното единство, но и в създаването на условия за свободна изява и жизнена реализация на своите граждани. Затова при определяне съдържанието на общото благо се

<sup>17</sup> Вж. Forsthoﬀ, E. Op. cit., S. 143—144.

търси и постига формулата за уравнивяване между интересите на политическата общност (*bonum politicum*) и интересите на индивида (*bonum proprium*).

В конституционната правова държава общото благо (*bonum commune*) има изначален характер, т. е. то е първично спрямо благо на индивида (*bonum privatum*), което се проявява като множество от частни и корпоративни интереси в гражданското общество.

Основните ценности, които съставляват ядрото на общото благо, предопределят висшите цели на държавата, от една страна, а — от друга — се конкретизират в основните права и свободи на гражданите. При това в конституцията, която има за свой предмет общия политически и правов ред с оглед интеграцията между гражданско общество и политическа държава, основните права и свободи (страната на гражданското общество) в една или друга степен са обвързани и се утвърждават от висшите държавни цели (страната на политическата държава). В този смисъл всяка конституция легитимира един нов ценностен порядък във взаимоотношенията между политическата държава и гражданското общество.

Основните права и свободи предпоставят ценностите и стават възможни единствено чрез ценностите, които съставляват обективния ценностен порядък на националната общност. Те не могат и не трябва да се разглеждат като абсолютни величини, тъй като придобиват действителната си стойност вътре в рамките на общественно-държавната цялост. При наличието на определени конституционни и политически предпоставки — адекватно представителство и справедливо управление — основните права и свободи се вписват по естествен начин в собствената сфера на дейност на държавата, която е едновременно гарант за тяхната ненакърнимост и средство за тяхното осъществяване.

Същевременно конституцията, която утвърждава определени ценностни основания, постоянно е подложена на опасността да бъде инструментализирана: било „отдолу“ — откъм доминиращите в гражданското общество частни или корпоративни интереси, било „отгоре“ — откъм сферата на властовата принуда на политическата държава.

Официалната представа за общо благо играе ролята на ръководна цел и духовна опора на политическия и правовия ред. Общото благо съдържа в себе си основанията на общественно-държавната интеграция, а наред с това очертава пределите, които нито една институция на политическата държава не може да престъпи при своите намеси в живота на гражданското общество, без да се превърне в нелегитимна власт.

По такъв начин конституцията, изградена около идеите за общо благо и справедливост, очертава както интраконституционното пространство на политическото волеизграждане, така и екстраконституционните граници на политическото действие, при достигането на които неговите субекти се превръщат в антиконституционни фактори<sup>18</sup>.

Характерна черта на съвременната конституция, в която намират израз основните ценности на обществото и висшите цели на държавата, е обстоятелството, че тя не само и не толкова се опира върху съществуващото статукво, т. е. това, което е, но преди всички

<sup>18</sup> Вж. Forsthoff, E. Op. cit., S. 137.

ко и най-вече проектира бъдещото развитие на общественно-държавната цялост, т. е. онова, което трябва да бъде оттук нататък<sup>19</sup>. В този смисъл конституцията има за предназначение дълготрайно да въведе бъдещото политическо развитие в твърди рамки или в определено русло<sup>20</sup>.

Всяка конституция от този тип е в основата си политически проект за справедливо устройство на общественно-държавната цялост, с който настоящето се опитва да обвърже бъдещите времена. В най-общ план това е проектът за изграждане на демократична и социална правова държава, която се характеризира като държава на всеобщата загриженост за общото благо, за постиженията на националната общност и за участието на всички нейни граждани в делата на общественно-държавната цялост. Този политически проект не може по никакъв начин да възникне от някаква нормативна субстанция, но трябва да бъде осъществяван чрез активни действия, при които политическата държава и гражданското общество се съотнасят като двете страни на една и съща монета.

В структурата на съвременната конституция се различават два момента — юридически и политически. Те характеризират съответно т. нар. правово-държавна конституция, която засяга наличното състояние заедно с гаранциите за неговото пребъждане, т. е. този аспект се отнася до регистриращото измерение на конституцията, от една страна, и т. нар. социално-държавна конституция, която визира бъдещото развитие с оглед на идеите за общо благо и справедливост и по този начин придава живот на всяко обществено действие и всяка обществена мисъл, т. е. този аспект се отнася до проектиращото измерение на конституцията, от друга страна. При това политическият момент предопределя юридическия момент в структурата на конституцията, тъй като националната общност с нейния ценностен порядък има примаг спрямо отделните индивиди с техните частни и корпоративни интереси. Въобще конституцията от този тип очертава както формално-смысловите, така и съдържателно-светогледните хоризонти за разгръщане на държавните действия, които са ориентирани едновременно към осъществяване на основните ценности на обществото и висшите цели на държавата<sup>21</sup>.

Съвременната конституция в качеството си на ценностна харта предопределя кръгозора на актуалните политически решения и политически действия. Едва чрез конституцията от този тип модерната държава се учредява като действено единство, в пределите на което всички институции на публичната власт се ръководят в своите действия от иде-

<sup>19</sup> В по-общ методологически план заслужава да се напомни, че „без опосредяващата роля на ценностите и на оценките не може да се мине от съществуващото (Sein) към правно дължимото (Sollen), от фактическото към нормативното в правото. Генезисът на правната норма в качеството ѝ на специфично отражение на действителността и специфична форма на дължимо не може да бъде разбран и обяснен без категориите на аксеологията“. — Вж. **Неновски, Н.** Право и ценности, С., 1983, с. 46.

<sup>20</sup> Вж. **Scheuner, U.** Art. „Verfassung“. — In: Staatslexikon, B. 8, 1963, S. 118—119.

<sup>21</sup> Вж. **Forsthoft, E.** Op. cit., S. 131—135.

Пак там същият автор отбелязва, че в най-ново време „придържането към старата формална типика на правово-държавната конституция е вече исторически изпразнено от съдържание и политически ретроградно“. — Вж. Op. cit., S. 117—118.

ите за общо благо и справедливост. При осъществяване на всяко действие в конституционната правова държава е налице скрито отпращане към вътрешната форма — т. е. ценностния порядък — на конституцията, а именно тя съставлява съдържателната формула на народния суверенитет. В този контекст самата конституция се оказва необходима предпоставка за всяко действие, което се опитва да се представи за легитимно, а чрез това да придобие и държавностен характер.

Идеите за общо благо и справедливост, върху които се основава конституцията, придават смисъл и насока на цялото законодателство. При това положение на нещата е налице примат на ценностния свят на конституцията над нормативния свят на законите. В този смисъл конституцията е живата душа на общественно-държавната цялост, спрямо която всеки закон представлява едно несамостоятелно тленно тяло.

Учредяването на една всеобхватна конституционна юрисдикция подчертава примата на конституцията и гарантира нейното пряко прилагане върху всички области на политическия и правовия ред. Защитата на конституцията чрез въвеждането в действие на конституционната юрисдикция се проявява преди всичко и най-вече като загриженост за основните ценности на обществото и висшите цели на държавата.

В конституционната теория се пледира за установяването на едно изцяло ново хуманистично ценностно тълкуване на основния закон, а в политическата практика се появява феноменът на подобно тълкуване, при което се артикулира ценностният порядък, който лежи в основата на конституцията. По такъв начин се възстановява връзката на правото с живота и става възможно възприемането на нормите като осъществяване на ценности, чрез които те придобиват движение и излизат извън състоянието на самодостатъчна нормативна вцепененост<sup>22</sup>. И това е така, защото нормите произтичат от ценностите, а не обратното. В определен смисъл нормите без ценности са празни, докато ценностите без норми са слепи.

Единствено тълкуването, което изхожда от ценностния характер на конституционните норми, съответства на критерия за хуманизъм и на идеята за конституцията като политико-нравствена харта на общественно-държавната цялост. Всяко такова тълкуване на конституцията препотвърждава ценностния порядък от гледна точка на единството между обща воля и общо благо като ориентири за действията на всички и всеки в обществото и държавата.

Това хуманистично ценностно тълкуване се отнася преди всичко и най-вече до основните права и свободи на гражданите, които изразяват една исторически и културно обусловена система от ценности. И това е така, защото всяко разбиране за основните права и свободи негласно съдържа в себе си определена представа за битието на човека в обществото и държавата. По такъв начин хуманистичното ценностно тълкуване на кон-

<sup>22</sup> Вж. **Forsthoff, E.** Op. cit., S. 142.

В своите разсъждения върху това произведение А. Холербах подчертава, че „този метод, който е ориентиран към ценностите, черпи сила от действието на обществените тенденции“. — Вж. **Hollerbach, A.** *Auflösung der rechtsstaatlichen Verfassung?* — In: *Verfassung (Beiträge zur Verfassungstheorie)*, Hrsg. von M. Friedrich, Darmstadt, 1978, S. 154—155.

ституцията се явява в основата си едновременно политическа антропология и херменевтика на държавността, които съществено се различават от всички кодифицирани частни области на правото<sup>23</sup>.

Конституционната юрисдикция в качеството си на „пазител на конституцията“ играе по необходимост ролята на арбитър в обществено-политическите взаимодействия, като при това твърде често създава ориентири — в ценностен и директивен смисъл — за всякакви последващи законодателни начинания. По този начин конституционната юрисдикция излиза извън тесните предели на легалността (формалното измерение на правовата държавност) и навлиза в пространството на легитимността (материалното измерение на правовата държавност)<sup>24</sup>.

В съвременната конституционна теория и практика, която се опира върху разбирането за конституцията като възплъщение на единството между фундаментален консенсус и фундаментален порядък, се прокарва разграничението между два типа конституционни изменения: промяна на конституцията и промяна в конституцията<sup>25</sup>.

Промяната на конституцията визира преобразуването на нейния ценностен порядък, т. е. става дума за субстанциални изменения, които засягат отразеното в конституцията разбиране за обществото и държавата, а това означава преразглеждане на основополагащото политическо решение относно характера и формата на държавата. На свой ред промяната в конституцията е насочена към внасянето на формални изменения, които засягат нормативната значимост на един или друг кръг нейни положения.

В първия случай — промяна на конституцията — се предполага въвеждане в действие на оригинерната учредителна власт (*pouvoir constituant originaire*) на народа, докато във втория случай — промяна в конституцията — се изисква намесата на властта за ревизия (*pouvoir de revision*), т. е. една производна учредителна власт (*pouvoir constituant dérivé*), която е само бледа сянка и непълно подобие на същинската учредителна власт.

Конституцията на Република България от 12 юли 1991 г. има ясно изразена хуманистична ценностна ориентация, като по този начин се вписва изцяло и напълно в най-новите тенденции от развитието на демократическия конституционализъм на европейския континент. По-специално в Преамбюла към Конституцията се провъзгласяват както основните ценности на обществото (свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост), така и висшите цели на държавата (защитата на правата на личността, нейното достойнство и сигурност, наред с опазването на националното и държавното единство).

Всяка конституция е продукт на определени исторически и културни обстоятелства. Доколкото Конституцията на България се създаде в ранната фаза на прехода от тоталитаризъм към демократично управление и свободно гражданско общество, дотолкова в нея се декларира по нормативно обвързващ начин единствено политическата форма на

<sup>23</sup> Вж. **Scheuner, U.** Op. cit., S. 127.

<sup>24</sup> Вж. **Forsthoff, E.** Op. cit., S. 147—149.

<sup>25</sup> Вж. **Schmitt, C.** Op. cit., S. 16—17, както и **Forsthoff, E.** Op. cit., S. 117.



държавата — „България е република с парламентарно управление“ (чл. 1, ал. 1 на Конституцията) — като при това не се дефинира изрично характерът на държавата<sup>26</sup>. И това е така, защото България се учредява като „правова държава“ (вж. чл. 4, ал. 1 на Конституцията), но преходът към значително по-сложната конструкция на „социалната правова държава“ предполага дълбока структурна трансформация не само на политическата, но и на всички останали сфери на обществения живот. През 1991 г., когато се поставя началото на икономическите реформи и страната навлиза в „долината на сълзите“<sup>27</sup>, евентуалният опит да се гарантират по пълноценен и безусловен начин социалните права на гражданите е предварително обречен на неуспех.

Независимо от това обаче във въведението към нормативния текст ясно и недвусмислено се формулира политическият проект на Конституцията за изграждането и развитието на България като „демократична, правова и социална държава“. Това е проект за справедливо устройство на общественно-държавната цялост, който се основава върху прокарването на разграничение между гражданското общество и политическата държава, като наред с това гражданите имат достъп до участие в изработването и вземането на решения от общодържавно значение, които засягат съдбата на всички и всеки, а държавата полага грижи за социалната справедливост и общото благосъстояние. Политическият проект на Конституцията, в който намира израз определена държавна типика, има програмен характер, т. е. това е общата цел, към която могат и трябва да се стремят всички участници в общественно-политическите взаимодействия. Осъществяването на тази обща за всички и всеки цел се намира в пряка и непосредствена зависимост от позитивните постижения както на отделните граждани, така и на общественно-държавната цялост.

Историческият опит показва, че конституцията и политическата действителност винаги се намират в едно напрежение, което — за да се запази подтикът за развитие на общественно-държавната цялост — не може и не трябва да бъде разрешавано окончателно.

През различни периоди от време е възможно да се стигне до разминаване между официално признатите ценности, от една страна, и фактически съществуващите ценности, от друга. В екстремни ситуации дори се наблюдава съвместно съжителстване на конституционноправни норми, които са в най-висша степен демократични, и духовна конституция, която е в най-висша степен недемократична<sup>28</sup>. Подобен развой на събитията

<sup>26</sup> В сравнителноправен план е интересно да се отбележи, че в Германия социалният характер на държавата се дефинира в една от т. нар. неотменяеми клаузи (вж. чл. 20, ал. 1 във връзка с чл. 79, ал. 3 на Основния закон от 1949 г.), докато в Испания изрично се провъзгласява, че страната се „конституира в социална и демократична правова държава, която защитава като висши ценности на своя правов ред свободата, справедливостта, равенството и политическия плурализъм“ (чл. 1, ал. 1 на Конституцията от 1978 г.).

<sup>27</sup> Вж. **Дарендорф, Р.** Размисли върху революцията в Европа, С., 1992, с. 58.

<sup>28</sup> Вж. **Михельс, Р.** Принципиалное в проблеме демократии. — В: Социологический журнал, Москва, 1994, № 3, с. 91—92.

неизбежно лишава конституцията от нейната жизнена сила и ограничава възможностите ѝ за въздействие върху хода на общественно-политическите взаимодействия.

Във всички случаи обаче устойчивостта и пребъдването на съвременната конституция зависят от наличността в общественото съзнание не само на воля за власт, но и воля за конституция, а това означава преди всичко и най-вече готовност от страна на отговорните политически фактори да се ръководят в своите действия от взаимосвързаните идеи за общо благо и справедливост. Единствено и само така е възможно да се направи държавата, в която живеем, духовна и нравствена<sup>29</sup>, т. е. да стане по-добра и по-справедлива.

\* \* \*

В заключение е необходимо да се подчертае, че съвременната конституция в качеството ѝ на ценностна харта се явява едновременно рамка за ориентация и обект за лоялност. Стриктното и неотклонно придържане не само и не толкова към буквата, но преди всичко и най-вече към духа на конституцията, води до превръщането на заложения в нея светоглед в съставна и неразделна част от целостта на общественно-политическите взаимодействия. По такъв начин разбирането за смисъла и предназначението на конституцията престава да бъде правно изкуство и се преобразува в елемент на общественно-политическата философия.

В крайна сметка установяването на конституционна демокрация от европейски тип в България предполага преодоляването на примитивния нормативизъм и възприемането на хуманистична и ценностно ориентирана философия на конституцията. Именно това, а не нещо друго, съставлява огромното предизвикателство към традиционната правна мисъл.

---

<sup>29</sup> В края на едно изследване върху ценностното измерение на конституцията си заслужава да бъдат припомнени думите на Ф. Майнеке: „Да се направи държавата, в която живеем, духовна и нравствена, дори когато знаем, че това никога не може да се удаде изцяло, това наред с изискването да издигаме духовно и нравствено собствената си индивидуалност е най-високото изискване, което може да се постави пред етичната действителност, защото държавата изгражда най-влиятелната и всеобхватната от всички житейски общности, и човекът, които се стреми към съвършенство, може да диша свободно само в държава, която се стреми към съвършенство“. — Вж. Причинност и ценности в историята (1928). — В: Историци за историята (Съст. М. Тодорова), С., 1988, с. 25—26.

проф. д-р Поля Голева

## НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА УЧРЕДЕНО ТЪРГОВСКО ДРУЖЕСТВО — ОСНОВАНИЯ, ОБЯВЯВАНЕ, ПОСЛЕДИЦИ

### 1. ОСНОВАНИЯ ЗА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА УЧРЕДЕНОТО ТЪРГОВСКО ДРУЖЕСТВО СПОРЕД БЪЛГАРСКОТО ПРАВО

#### 1.1. Въведение в проблема

Съгласно чл. 70, ал. 1 от Търговския закон учредяването на търговско дружество е недействително, когато е допуснато някое от следните нарушения:

1. Липсва учредителен договор или той не е съставен в предписаната от закона форма.

2. Не са спазени изискванията на чл. 159 и чл. 163 при акционерно или командитно дружество с акции. (Става въпрос за неспазване на изискванията на закона относно броя на учредителите, учредителния акт, с който се утвърждава уставът и се определя системата на управление и се назначава първият надзорен съвет или съвет на директорите; относно условията и реда за учредяване на дружеството.)

3. Дружеството е вписано не от съда по седалището му.

4. Предметът на дейност на дружеството противоречи на закона или на добрите нрави.

5. Учредителният договор или уставът не съдържат фирмата, предмета на дейност на дружеството или размера на вноските, както и капитала, когато законът го изисква.

6. Не е внесена предписаната от закона част от капитала.

7. В учредяването на дружеството са участвали по-малко от предвидения в закона брой дееспособни лица.

Следователно не всяко нарушение на императивна правна норма, допуснато при учредяването на търговското дружество, което не може да бъде отстранено след учредяването на дружеството, е основание за неговата недействителност, а само наличието на едно от изрично и конкретно изброените в закона нарушения.

По този начин след изменението и допълнението на Търговския закон<sup>1</sup> системата на общото основание за недействителност — нарушение на закона, което не може да бъде отстранено, която беше възприета дотогава, се замени със системата на изрично и изчерпателно изброяване на конкретните основания за недействителност на учредено

<sup>1</sup> Вж. Закон за изменение и допълнение на Търговския закон, публикуван в ДВ, бр. 84 от 13.10.2000 г.

търговско дружество. По този начин вече не се налага да се установява кои нарушения са неотстраними и във всеки конкретен случай да се преценява дали същественото нарушение на закона следва да бъде прието за основание за обявяване недействителността на учредяването.

Следва обаче да се отбележи, че и след същественото изменение и допълнение на Търговския закон остана да действа специален режим на основанията за недействителност на търговското дружество, които съществено се отличават от основанията за недействителност, установени в гражданското право — чл. 26—34 от Закона за задълженията и договорите.

Причината за съществуването на специален правен режим на недействителност на учреденото търговско дружество е обстоятелството, че търговското дружество възниква от сложен юридически факт, в състава на който влизат юридически факти на частното и на публичното право. Един по-обстоен анализ на елементите на фактическия състав, въз основа на който се поражда търговското дружество, и на спецификата на тяхната недействителност, би дал ясна представа защо се установяват отделни правни норми, отличаващи се от разпоредбите на недействителността в гражданското право.

## 1.2. Правната същност на учредителния договор и устава

1.2.1. Ще започна с въпроса за недействителността на учредителния договор, респ. устава при акционерното дружество, тъй като те са първите актове, които поставят началото на процеса на възникване на едно търговско дружество.

Преди да разгледам основанията за тяхната недействителност, обаче се налага да се спра на проблема за правната им същност. Защото отговорът на въпроса за същността на тези два акта обуславя отговора на първия въпрос.

И така, какво представляват те по своята правна същност и може ли недействителността на учреденото дружество да се изрази в тяхната нищожност или унищожаемост?

1.2.2. Едни от общопризнатите моменти в правната същност на учредителния договор е, че той е **многостранен**, участниците в него правят еднопосочни волеизявления, има организационен характер, защото волеизявленията на участниците целят създаването на правно-организационна форма за извършване на търговска дейност. От него се поражда задължението за вноски на страните.

Безспорно е, че учредителният договор **няма престационен характер, защото задълженията на страните не са насрещни**<sup>2</sup>.

**Спорно** е обаче дали учредителният договор има облигационен характер или не. О. Герджиков определя дружествения договор като облигационен, защото поражда облигационни права и задължения между съдружниците и поради това се подчинява на общите правила на облигационното право, които се прилагат към него, доколкото специални норми не предвиждат особен режим<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Вж. Герджиков, О. Коментар на Търговския закон. Книга първа, С., 1991, с. 222 и сл.

<sup>3</sup> Пак там, с. 222 и сл.

В теорията обаче е изразено и друго становище за правната същност на учредителния договор. Според Григоров<sup>4</sup> дружественият договор не отговаря на общоприетото понятие за договор в облигационното право поради липса на съвпадение на насрещни волеизявления<sup>5</sup>. Основните аргументи на същия автор са, че облигационният договор обслужва размяната на престации, докато дружественият договор е договор за създаване на нов правен субект. Волеизявленията и престациите не са насрещни, а еднопосочни при дружествения договор.

Смятам, че учредителният или дружественият договор, както още се нарича той, не може да се определи като облигационен договор, тъй като страните по един облигационен договор са кредиторът и длъжникът и същността му се изразява в това, че едната страна се задължава, обвързва спрямо другата с цел да задоволи нейните потребности. При учредителния договор никой участник не се задължава спрямо останалите участници, а всички правят волеизявления, насочени към задоволяване на техен общ интерес. Но след като учредителният договор не може да се определи като облигационен, към него, естествено, не могат да се прилагат и правните характеристики на облигационния договор. Така напр. той не би могъл да се определи нито като унилатерален, нито като билатерален, нито като възмезден, нито като безвъзмезден, нито като реален, нито като консенсуален, т. е. правните характеристики, присъщи на облигационния договор, не важат за учредителния<sup>6</sup>. Учредителният договор е мултилатерален<sup>7</sup> и страни по него са всички учредители на търговското дружество. Приемам, че учредителите или участниците в учредителния договор правят еднакви по съдържание и еднопосочни волеизявления, чиято цел също е обща — учредяване на правен субект. Действително престациите, които дължат страните по този договор, са еднопосочни, а не насрещни, но те пак са насочени към един правен субект и това е търговското дружество. Това са престации спрямо новосъздадения правен субект, а не спрямо страните по договора.

1.2.3. Във връзка с правната същност на учредителния договор се поставя въпросът за правната същност на устава на акционерното дружество.

В нашата теория е изразено мнението, че уставът е особен договор, квалифицирана форма на дружествен договор<sup>8</sup>. Според автора на това становище, от една стра-

<sup>4</sup> Вж. **Григоров, Г.** Дружественият договор. — Търговско право, 1995, № 2, с. 115 и сл.

<sup>5</sup> Григоров обаче не е много последователен, защото по-нататък той все пак стига до заключението, че дружественият договор е облигационен. — Цит. съч., с. 119.

<sup>6</sup> Обратно **Григоров**, цит. съч., с. 117, смята, че дружественият договор е безвъзмезден, но това становище трудно може да се акцептира, като имаме предвид, че учредителите, а впоследствие и съдружниците са задължени да правят вноски и тяхното задължение произтича именно от учредителния договор.

<sup>7</sup> Обратно **Григоров**, цит. съч., с. 117, говори, че е еднопосочна сделка, по която няма страни, а съдружници. Същност смятам, че в учредителния договор не може да се говори за съдружници, защото тази правна фигура се проявява не на етапа на сключването на учредителния договор, а едва след възникването на търговското дружество като юридическо лице, т. е. като правен субект. Съдружниците не са участници в договора — такива са само учредителите. Съдружниците са членове на едно корпоративно образувание, каквото поначало представлява търговското дружество.

<sup>8</sup> Вж. **Герджиков, О.** Коментар на Търговския закон. Книга трета, т. 1, 1998, С., с. 779.

на, уставът притежава белезите, характерни на дружествения договор, т. е. той е многостранен договор, правата и задълженията на страните по него не са насрещни, а са права и задължения по отношение на учреденото юридическо лице, и има устройствен характер. От друга страна обаче, той се определя като квалифицирана форма на дружествения договор поради императивния характер на правната му уредба, който стеснява договорната свобода на страните, и поради начина на неговото създаване и изменение. Уставът не се сключва както договора, а неговото създаване е резултат от смесен гражданскоправен фактически състав — проспект, проектоустав, решение за неговото приемане, вписване в търговския регистър. Т. е. юридическият факт включва три елемента — договор, административен акт и решение по вписване в търговския регистър. По-нататък като особености на устава същият автор изтъква своеобразния начин на неговото изменение. Докато договорът се изменя или прекратява по взаимно съгласие, уставът се увеличава и намалява с решение на общото събрание, взето с мнозинство, а не с единодушие. Друга особеност на устава е голямата тежест на правилата с устройствен характер, защото се уреждат вътрешните правоотношения между дружеството и съдружниците<sup>9</sup>.

#### 1.2.4. Изложеното поражда въпросът, кое е общото и различното между **учредителния договор и устава**.

Безспорно **общото** е, че и двата са многостранни, т. е. мултилатерални договори, приемат се при учредяване на търговско дружество и съдържат клаузи от организационен характер — уреждат вътрешните отношения между участниците в едно дружество и самото дружество. Общото е, че те са задължителен елемент от сложния фактически състав, от който възниква търговското дружество.

**Различието** се състои в начина на приемането и изменението им и в характера на правната уредба, която определя задължителното им съдържание. Последното различие обаче поначало е израз на различието в правната уредба на акционерното дружество, от една страна, и на другите видове търговски дружества, от друга страна. Поначало в акционерното право преобладават императивните разпоредби на закона в сравнение с дружеството с ограничена отговорност и с личните дружества, при които нормите оставят по-голяма свобода на страните по договора да регламентират сами отношенията вътре в дружеството. Характерът на правната уредба обаче не влияе върху правното естество на учредителния договор и устава. Също така и начинът на приемането и изменението на дружествения договор и на устава не се отразява върху правната им същност на многостранни, организационни, непрестационни договори. Затова общото между учредителния договор и устава е тяхната безспорна договорна същност — те са договор, върху който се надстройва търговското дружество. Затова няма причини за тях да не важи един и същи режим за недействителност. Различията между тях са несъществени, те не могат да обусловят различен правен режим на недействителността им.

<sup>9</sup> Пак там, с. 780—782.

### 1. 3. Какъв е режимът на недействителността на учредителния или дружествения договор, респ. устава?

Както вече изтъкнах, според някои автори съществува специален особен режим на недействителност на учредителните договори<sup>10</sup>. Той е обусловен от необходимостта да се защитят интересите на третите лица и прави неприложим общият режим на недействителност и нейните две форми — нищожност и унищожаемост<sup>11</sup>. С други думи, пороците, засягащи процеса на волеобразуване и волеизявление на едни от участниците в учредителния договор, липсата на правновалидна воля, които според гражданското право са основания за унищожаемост на договора, не могат да доведат до унищожаемост на учредителния договор поради опасността да се наруши правната сигурност в търговския оборот. А основанията за нищожност, като нарушение на императивни правни норми с учредителния договор, липса на съгласие и др., трябва да бъдат неотстраними, за да станат основания за недействителност на учредителния договор.

Според Герджиков недействителността на дружеството е по принцип нищожност на дружествения договор със сериозно отклонение от режима на нищожните договори по гражданското право<sup>12</sup>. С това становище трудно бих могла да се съглася по няколко причини.

**Първо**, както вече посочих, учредяването е многофазен процес, сложен фактически състав, чието начало се поставя с договора, но завършва с влязло в сила съдебно решение по вписване на учреденото търговско дружество. Търговският закон говори за недействителност на вписано, т. е. за вече окончателно възникнало търговско дружество, а не за недействителност на учредителния договор. Недействителността на дружествения договор и недействителността на вече учредено дружество са две различни неща. Дружественият договор може да бъде нищожен или унищожаван съобразно чл. 26—35 ЗЗД, които разпоредби важат за всички видове договори, а не само за облигационните, но вече създаденото дружество се откъсва от договора, започва свое самостоятелно съществуване, обособено от своята договорна първооснова. Дружественият договор е само един от елементите на фактическия състав, от който възниква юридическото лице. Освен него в този фактически състав влизат съдебното решение, други актове на държавни органи — разрешения, одобрения, спазването на някои императивни законови изисквания, като изисквания за внасяне на капитала в пълен размер или за парични вноски на учредителите, какъвто е случаят при учредяване на застрахователни акционерни дружества.

В тази връзка бих искала да се позова на едно интересно решение на Върховния касационен съд. В него е посочено, че включването от Министерския съвет в уставния

<sup>10</sup> Вж. Герджиков, Коментар на ТЗ. Книга първа, с. 225.

<sup>11</sup> Обратно Григоров, цит. съч., с. 125, говори за унищожаване на дружеството. Според мене не е редно да се използват понятията за нищожност и унищожаване, защото те имат друго съдържание в гражданското право, което се различава от това в дружественото право.

<sup>12</sup> Пак там, с. 227.

фонд на еднолично търговско дружество с държавно участие на основни средства, които не са държавна, а общинска собственост и с които може да се разпорежда общинският съвет, е основание за уважаване на иска за обявяване на дружеството за недействително<sup>13</sup>. В случая става въпрос не за недостатъци на учредителния акт, а за нарушаване на императивни вещноправни норми, за нарушаване на правото на общинска собственост.

След като учредителният договор става едно от звената в общата верига на учредителния процес, той губи своята самостоятелна същност, своето самостоятелно съществуване, става част от цялостния фактически състав на учредяването и затова неговата нищожност или унищожаемост, релевирани по общия гражданскоправен ред, не могат да водят до недействителност на търговското дружество. Налага се да се определи друг специален ред за релевиране на недействителността на търговското дружество.

**Второ**, недействителността на търговското дружество е обща категория на дружественото право и затова тя може да възникне при всички видове дружества. Допустимо е обаче едно търговско дружество да бъде учредено като еднолично — еднолично ООД — чл. 113, или еднолично акционерно дружество — чл. 159, ал. 2 ТЗ. Известно е, че едноличното търговско дружество възниква въз основа на учредителен акт, а не на учредителен договор. Затова освен за нищожност на дружествения договор би трябвало да се говори и за **недействителност на учредителния акт**. Последният трябва да бъде валиден и да не страда от пороци, които представляват неотстранимо нарушение на закона.

**Трето**, във фактическия състав на учредяването влиза и един държавноправен акт — **решението на съда по вписване на търговското дружество в търговския регистър**. Това решение също може да бъде нищожно — напр. не е постановено от съдия<sup>14</sup>.

**Четвърто**, учредителният процес може да включва, освен съдебното решение, и **друг акт на държавен орган**. Става въпрос за индивидуален административен акт, с който се разрешава извършването на определена лицензирана дейност от дружеството. Лицензът може да бъде издаден преди вписването на дружеството от съда в търговския регистър или след това. Така напр. застрахователните акционерни дружества и взаимозастрахователните кооперации могат да бъдат вписани само въз основа на издадено преди това разрешение за извършване на застрахователна и/или презастрахователна дейност от Националния съвет по застраховане — глава трета от Закона за застраховането. Ако въпреки липсата на такова разрешение съдът регистрира дружеството, ще липсва един от задължителните елементи на сложния фактически състав на учредяването на търговско дружество, който, поради това, че има характер на неотстранимо нарушение на закона, би следвало да доведе до недействителност на търговското дружество. По същия начин се поставя въпросът за недействителността на търговско дружество, при чието учредяване е необходимо последващо вписването в търговския регистър разрешение. Такова разрешение се изисква според раздел трети на глава седма от Закона за лечебните заведения. Министърът на здравеопазването трябва да издаде разрешение

<sup>13</sup> Р. 1701 от 27.10.1998 г. по гр. д. № 1520/95, ВКС, V г. о. — публ. в Бюл. на ВКС 7—8 от 1998 г., с. 39.

<sup>14</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Гражданско процесуално право, С., 1979, с. 433 и сл.



за осъществяване на лечебна дейност на заведенията за болнична помощ, диспансерите и домовете за медико-социални грижи — чл. 46.

**Пето**, във фактическия състав, от който възниква капиталово търговско дружество, влизат и **някои фактически действия** като записване на целия капитал, т. е. акциите и дяловете, на които е разпределен капиталът на акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност, трябва да бъде разпределен между акционерите и съдружниците. В противен случай фактическият състав на учредяването няма да е завършен, а извършеното вписване ще бъде нищожно, т. е. ще се касае за недействително търговско дружество<sup>15</sup>. Всъщност според мене тук е по-точно като че ли да се говори за незавършен фактически състав, отколкото за недействителност на търговско дружество, доколкото незаписването на целия капитал може да бъде отстранимо нарушение на закона и след учредяването да се разпределят акциите и дяловете между учредителите. Но важно е тук да се отбележи, че недействителността на търговското дружество може да се прояви и когато липсва един от задължителните елементи на фактическия състав, от който възниква търговското дружество.

#### 1.4. Извод

1.4.1. Следователно както учредяването на търговското дружество не може да се сведе само до учредителния договор, така и недействителността на търговското дружество не може да се прецени само през призмата на недействителността на учредителния договор или устава. Недействителността на дружеството не е тъждествена с недействителността на учредителния договор или устава. Освен това смятам, че ако преди вписването на търговското дружество в търговския регистър учредителният договор или уставът страдат от някакви пороци, няма пречка те да бъдат отстранени по общия ред на Закона за задълженията и договорите. На този етап не съществува търговско дружество — правният субект възниква с вписването в търговския регистър. Може да се говори за **предварително дружество**, което има характера на **договор за дружество по смисъла на чл. 354 ЗЗД, или за едно фактическо дружество. Учредителният договор и уставът** могат да страдат от пороци във волята, формата, дееспособността на учредителите, недопустимост на определени клаузи в договора или устава. Съществуват ли такива пороци в договора, те могат да бъдат отстранени според правилата, съдържащи се в гражданското право, или пък съдът да откаже регистрацията поради наличието на такива пороци на търговското дружество<sup>16</sup>.

Ако обаче, въпреки тези пороци, търговското дружество бъде вписано в търговския регистър, то възниква валидно. Пороците, независимо дали се отнасят до волеобразуването на учредителите, формата или съдържанието на учредителния договор или устава, не поставят под съмнение съществуването на търговското дружество.

В тази връзка някои автори правят **разграничение между недействителност и невъзникване на търговско дружество**. Според цитирания по-горе коментар изключително

<sup>15</sup> Така **Сталев, Ж.** Търговски регистър, 1994, С., с. 235; **Калайджиев, А.** За капитала на търговските дружества. — Търговско право, № 2, 1998, с. 7.

<sup>16</sup> В този смисъл Kölner Kommentar zum Aktiengesetz. Band 2, Carl Heymann Verlag, 1985, Köln, S. 1133.

тежките пороци в учредяването и устава на акционерното дружество, като напр. липса на устав, неразпределение на акциите, фалшиви подписи под учредителните документи водят до невъзникване на дружеството, независимо че съдът го е вписал. В този случай съдът е длъжен служебно да заличи вписването<sup>17</sup>. Поради тази причина, според коментара, трябва да се разграничава невъзникване на акционерно дружество от нищожно акционерно дружество, защото невъзникналото акционерно дружество не е акционерно дружество, но нищожното — е и въпреки тежките пороци то действа като такова и акционерите са негови членове, има управителни органи и влиза в правоотношения с трети лица.

Във втория случай са възможни две хипотези:

Първо, недостатъкът, макар и тежък и съществен, се отстранява или заздравява и дружеството не се прекратява.

Второ, в тригодишен срок се иска обявяване на дружеството за недействително и това води до неговата ликвидация.

Според действащото в нашата страна законодателство обаче важимото за немската акционерна практика положение, намерило израз в коментара, не е валидно у нас. Всяко търговско дружество, което вече е вписано в търговския регистър, се счита за учредено — чл. 67 от Търговския закон, независимо от какъв недостатък то страда. След вписването му, т. е. след влизане в сила на решението на окръжния съд за регистрацията на дружеството, атакуването на страдащото от нарушения на закона търговско дружество може да стане само чрез обявяването му за недействително. Разбира се, ако са налице посочените в закона условия и ако е предявен иск за това. Колкото и да са тежки пороците, от които страда учредяването на търговското дружество, съдът не може служебно да обяви дружеството за нищожно или за невъзникнало.

## 2. ОБЯВЯВАНЕ НА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА ТЪРГОВСКОТО ДРУЖЕСТВО И ПРАВНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ ТОВА СПОРЕД БЪЛГАРСКОТО ПРАВО

2.1. У нас релевирането на недействителността става **само чрез иск**. **Всеки** заинтересуван, както и прокурорът, може да поиска от съда да обяви дружеството за недействително — чл. 70, ал. 2 ТЗ. Следователно недействителността не може да настъпи по право. Никой не може да се позовава на нея, преди тя да бъде обявена със съдебно решение, което да е влязло в сила. Решението на съда произвежда действие от влизането му в сила и то се вписва служебно в търговския регистър.

По своя характер **искът е конститутивен** — това не е иск за прогласяване нищожността на дружеството, а иск, с който се иска настъпване на правна промяна — съществуващото търговско дружество да престане да съществува повече, да се прекрати и да започне производство по ликвидация. Съдебното решение има правопрекратителен характер.

Право да предявят иска **имат заинтересуваните лица и прокурорът**. **Законът** не уточнява кои са тези заинтересувани лица. Затова по пътя на тълкуването би следвало да приемем, че правен интерес от обявяване нищожността на дружеството могат да имат на

<sup>17</sup> Пак там, с. 1134.

**членовете на дружеството** — неограничено отговорните съдружници в едно събирателно дружество, комплементарите и командитистите — в едно командитно дружество, съдружниците — в ООД, акционерите — в АД, командитните акционери и неограничено отговорните съдружници — в командитно дружество с акции. Членовете на търговското дружество могат да се определят като **първата категория** оторизирани да предяват иска лица.

**Втората категория са членовете на органите на управление, както и самите органи на управление** — управителят при ООД, членовете на управителния, надзорния съвет, съвета на директорите — при АД и КДА.

**Третата категория са кредиторите на** съответното недействително дружество. Те също така имат правен интерес, тъй като дружеството страда от порок и всеки момент може да бъде обявено за недействително и прекратено, а техните вземания ги заплашва опасността да останат неудовлетворени.

За разлика от други европейски законодателства, у нас не е допустимо съдът да започне служебно производство по обявяване или прекратяване на недействително дружество.

Предявяването на иска **не е ограничено със срок**. Това се отнася както за случаите, когато искът се предявява от заинтересуваните лица, така и от прокурора.

Компетентен да разгледа иска е **окръжният съд по регистрацията на дружеството** — изрично чл. 70, ал. 2 и чл. 80, ал. 1, б. „г“ ГПК<sup>18</sup>.

Решението на окръжния съд може да се обжалва по общия ред. То поражда действие от момента на влизането си в сила и служебно се вписва в търговския регистър.

2.2. Обявяването на недействителността на търговското дружество има **действие за в бъдеще**. Всички правни действия — материалноправни и процесуалноправни, извършени от името на дружеството преди влизане в сила на решението за обявяването на дружеството за недействително, са валидни. Сключените сделки, изпълнените задължения, предявяването на иски, защитата по иски, действията по принудителното изпълнение и прочее запазват своята сила. Едва след влизане на решението за обявяване на дружеството за недействително, правните действия, извършени от негово име, се считат за нищожни.

**Основната правна последица от обявяването на дружеството за недействително е неговото прекратяване**. Прекратяването се вписва служебно от съда в търговския регистър. След това се извършва ликвидация от назначен от съда ликвидатор — чл. 70, ал. 3 ТЗ.

Новото в правната уредба е възможността, предвидена в закона, да не се стига до обявяване на дружеството за недействително, като в случаите по т. 3, 4, 5 и 6 от чл. 70, ал. 1 ТЗ съдът обявява дружеството за недействително само ако нарушението не е вече отстранено или не бъде отстранено в подходящ срок, който съдът дава с определение.

<sup>18</sup> До промяната на разпоредбата през 1998 г. въпросът беше спорен и се пледираше в литературата за неговото нормативно разрешаване, защото в повечето случаи исковете за обявяване на недействителността се предявяваха пред районния съд — вж. **Иванова, Р.** Родова подсъдност на исковете за защита срещу порочно решение за вписване в търговските регистри и за недействителност на учредено дружество. Търговско право, 1994, № 1, с. 16 и сл.

Следователно във всички случаи, когато е налице някое от тези четири нарушения, а именно: дружеството е вписано не от съда по седалището му; предметът на дейност на дружеството противоречи на закона или на добрите нрави; учредителният договор или уставът не съдържат фирмата, предмета на дейност на дружеството или размера на вноските, както и капитала, когато законът го изисква; не е внесена предписаната от закона част от капитала, съдът е длъжен да определи най-напред срок за отстраняване на нарушението и само ако то не бъде отстранено в този срок, той може да постанови обявяването на дружеството за недействително.

Със Закона за изменение и допълнение на Търговския закон се въведе и нова алинея 5, според която чл. 498 ГПК не се прилага относно учредяването на търговско дружество. Това е така, защото в чл. 70 са установени изрично основанията и някои особености на производството по обявяване на учреденото търговско дружество за недействително и този член дерогира прилагането на общия исков ред за установяване на недопустимост или нищожност на вписването.

### 3. НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА СПОРЕД ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

3.1. В европейското право според чл. 11 от първата директива на Съвета — First Council Directive 68/151, от 9.3.1968<sup>19</sup>, са посочени правилата за недействителност на търговско дружество, от които следва да се ръководят държавите, когато създават съответния правен режим. Там са формулирани основните принципни постановки на недействителността, а именно:

Нищожността може да се релевира **само с решение на съда**. Основанията за нищожност са изрично и изчерпателно изброени:

1. Липсва учредителен акт или не са съобразени формалностите на предварителния контрол или не е спазена формата на публикуване.
2. Фактическият предмет на дейност на дружеството е противоположен или нарушава общественения ред.
3. Учредителният акт или уставът не съдържат данни за фирмата на дружеството, вноските, размера на записания капитал или предмета на дейност.
4. Не са спазени разпоредбите за минималното плащане на дружествения капитал.
5. Всички учредители са били недееспособни.
6. В нарушение на разпоредбите на закона броят на учредителите е бил по-малък от двама.

Извън тези основания дружествата не могат да бъдат обявявани за недействителни според европейското право.

Решението за обявяване на недействителността на дружеството може да се противопоставя на трети лица в шестмесечен срок от оповестяването му — чл. 12, ал. 1 от директивата.

Правната последица на обявеното за недействително дружество е неговата ликвидация — чл. 12, ал. 2 от директивата.

<sup>19</sup> Official Journal L 65, 14.3.1968, p. 8.

Едно от принципните положения е, че докато дружеството не бъде обявено за нищожно, правните действия, които извършва, са валидни. Обявяването на недействителността също не засяга валидността на извършените дотогава правни действия.

3.2. В правната уредба на първата наднационална дружествена форма в Европейската общност — **Европейското икономическо обединение по интереси, намерила място в Постановление на ЕИО № 2137 от 1985 г.**<sup>20</sup>, са **инкорпорирани** основните положения за недействителността на дружеството, които са посочени по-горе — недействителността се релевира само по съдебен ред, обявяването ѝ има действие за в бъдеще, правната последица от обявяването на нищожността са прекратяването и ликвидацията на дружеството и дружеството може да бъде обявено за недействително само ако недостатъците, от които то страда, не бъдат отстранени в срок, определен от съда.

3.3. Що се отнася до недействителността на **европейското дружество (European company)**, в **чл. 29 от предложението на Съвета на Европейската общност за статут на европейското дружество** е предвидено, че въпросът за нищожността на сливането се решава от националното законодателство на държавата, където се намира седалището на дружеството. Ако в държавата на регистрацията, т. е. на седалището, няма норми относно недействителността на дружеството, тя не може да бъде обявена<sup>21</sup>.

#### **4. НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА ТЪРГОВСКОТО ДРУЖЕСТВО СПОРЕД ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС**

##### **4.1. Общи бележки**

Поначало повечето европейски държави са унифицирали правните уредби на недействителността на търговските дружества с първата директива<sup>22</sup>. Но докато общите принципни постановки, засягащи правните последици от обявяването на недействителността на дружеството във всички държави-членки на ЕС, са еднакви, съществуват различия в основанията за нищожност. В някои държави, като Германия, Австрия, Италия изрично и изчерпателно, по подобие на правната уредба в директивата, са изброени основанията за недействителност. Франция обаче не е спазила енумерационния метод и е елиминирала някои основания, а Дания, Англия и Ирландия са игнорирали изобщо института на недействителността. Съображението за това е обезпечаването на оптимална защита за третите лица. Според правните концепции, намирили израз в тези държави, регистрацията на дружеството обосновава фикцията за законосъобразност на учреденото дружество, така че на пороците в учредяването трябва да се гледа като на заздравици с вписването. В тази връзка някои автори предлагат по примера на Англия, по силата на фикцията за законосъобразност на регистрацията, да се изключи проблемът за нищожността и да се говори само за прекратяване на дружеството<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Amtsblatt L 199/1985, S. 12—20.

<sup>21</sup> Вж. Compendium of EC Company Law. London, 1990, p. 310.

<sup>22</sup> Това е констатацията на **Fischer-Zernin, C.** Die Rechtsangleichungserfolge der Ersten gesellschaftsrechtlichen Richtlinie der EWG. Tübingen, 1986, S. 185 ff.

<sup>23</sup> **Fischer-Zernin.** Op. cit., S. 200.

#### 4.2. Правната уредба в Германия

В Германия основанията за недействителност са уредени в двата закона, които регламентират капиталовите дружества — Закона за акционерните дружества и Закона за дружествата с ограничена отговорност.

Според **немската правна уредба** на недействителността на акционерните дружества, която се съдържа както в стария Закон за акционерните дружества от 1937 г. — § 216, така и в сега действащия едноименен закон от 1965 г. — § 275, за недействителност на акционерното дружество може да се говори само ако то е вписано в търговския регистър. Ако дружеството не е вписано, т. е. не е възникнало, нищожността се преценява не по § 275 от Закона за акционерните дружества, а по общите правила на гражданското право — нищожност и унищожаемост на договора. Искът за нищожност на акционерното дружество може да се предяви в тригодишен срок, който започва да тече от момента на вписването на дружеството. Недействителността се релевира само със **съдебно решение** <sup>24</sup>.

В немското акционерно право е възприето **изчерпателното изброяване** на основанията за нищожност, поради което не може да има позоваване на други основания. Това е едно от различията между нищожност на дружеството и на решенията на общото му събрание, които подлежат на отмяна поради противоречие със закона или устава. В закона не са изчерпателно посочени основанията, при които може да се иска отмяна на решенията на общото събрание.

Когато съществуват други съществени нарушения на закона, допуснати в процеса на учредяването на акционерното дружество, не може да се иска обявяването на неговата нищожност, но може да се иска прекратяването му.

Поради **изчерпателното изброяване на основанията** за недействителност (*numerus clausus*) разпоредбата, в която те са включени, не може да се тълкува разширително.

По-специално не може да бъде основание за недействителност порок във волята на учредителите като измама, заплаха, недееспособност.

Основанията за недействителност в немското акционерно право могат да се систематизират **в две групи**:

**Първо, липса** на определяне на размера на основния капитал, т. е. липса на данни за размера на основния капитал. В този случай дружеството се смята за нищожно, а не се прилага автоматично императивната норма за минимален размер на капитала.

**Второ, липса** на определяне на предмета на акционерното дружество или нищожност на вписаната клауза относно предмета — напр. вписана е забранена от закона дейност. Наред с това, нищожност на клаузата относно предмета на дружеството ще има и когато определеният предмет нарушава добрите нрави или прикрива истинския предмет на дейност. Без значение е дали нищожността на определянето на предмета на дейност е начална или последваща, т. е. настъпила вследствие изменение на договора. Разбира се, при нищожност на определянето на предмета на дейност този

<sup>24</sup> Aktiengesetz. Groskommentar. Berlin, N. Y., 1973, S. 568 ff.

недостатък може да се отстрани и тогава нищожността ще отпадне чрез обикновената промяна в устава<sup>25</sup>.

От предмета на дейност трябва да се различава целта на дружеството. Невъзможността на целта не обосновава нищожност, а само прекратяване на дружеството.

Според немското право не са основания за нищожност привидно създаденото дружество или недееспособността на един от учредителите.

Основанията за нищожност трябва да са открити след вписване на дружеството. Ако то не е учредено съобразно процедурата, определена в закона, съдът е длъжен да не го вписва, да откаже вписването и дружеството тогава не може да възникне, освен ако недостатъкът не бъде отстранен.

Ако обаче недостатъкът бъде открит след вписването, то може да се прекрати само на основанията, посочени в закона. Във всички случаи то се прекратява и се извършва ликвидация<sup>26</sup>.

Що се отнася до недействителността на дружествата с ограничена отговорност, тя е уредена по сходен начин, макар и в друг закон — § 75 от Закона за ООД. Според него, ако дружественият договор не съдържа определяне на размера на основния капитал или предмета на дейност или ако тези определяния са нищожни, всеки съдружник, управителят или контролният съвет, в случай че има такъв, както и всеки член на контролният съвет, могат да предявят иск за обявяване на дружеството за нищожно.

Нищожно е определянето на предмета на ООД, ако нарушава законова забрана или морална норма. Не е обаче налице нищожност на определянето на предмета, ако е бил необходим лиценз за извършване на определената в договора дейност, а той е липсвал и въпреки това дружеството е било вписано в търговския регистър. Ако не бъде даден лиценз и след регистрацията, ООД трябва да се прекрати. То обаче не се счита за нищожно<sup>27</sup>.

Според немската теория не се смята за недействително и дружеството, което извършва дейност, за която се изисква друга правноорганизационна форма — напр. ООД извършва банкова или застрахователна дейност<sup>28</sup>.

Налице е обаче нищожност на дружеството, ако привидно е даден един предмет на дейност, а в действителност се извършва забранена от закона дейност. Нищожност има и ако впоследствие фактически дружеството промени своя предмет в забранена от закона дейност<sup>29</sup>.

Порок, който засяга определянето на предмета на дружеството, може да бъде заздравен с единодушно решение на съдружниците — § 76 от същия закон.

<sup>25</sup> Според коментара на немския закон за акционерните дружества — Aktiengesetz. Grosskommentar. Berlin, New York, 1973, S. 568, на практика искът за обявяване недействителността на дружеството на посочените основания почти изчезва, защото няма случаи в устава да не са посочени капиталът и предметът на дейност. Всъщност става въпрос не за липса на клаузи относно капитала и предмета, а по-скоро за противоречие на тези клаузи със закона.

<sup>26</sup> Raiser. Recht der Kapitalgesellschaften. München, 1991, S. 52 ff.

<sup>27</sup> Срв. GmbH Gesetz. Grosskommentar, S. 568.

<sup>28</sup> Пак там, с. 569.

<sup>29</sup> Пак там, с. 569.

След вписването в регистъра на обявено за нищожно ООД то подлежи на ликвидация. Обявяването на недействителността не засяга действието на договорите с трети лица. Съдружниците са длъжни за платят вноските, ако това е необходимо, за да може дружеството да изпълни поетите задължения — § 77, ал. 3 от Закона за ООД.

Нищожността се релевира в немското акционерно право **само чрез иск**. Не може да се иска обявяване на недействителност с възражение. Причината за това е, че вписаното акционерно дружество е много важно правно явление и не може всеки да се позовава на неговата нищожност, а това трябва да стане само по специален исков ред. Иначе ще се застраши правната сигурност.

Ищец може да бъде всеки акционер и член или член на управителния и надзорния съвет, но не и трети лица. Следователно правото на иск произтича от вътрешното правоотношение между акционерното дружество и ищеца.

Искът **има конститутивен** характер.

Искът може да се предяви при следната **предпоставка: Ако** недостатъкът на учредяването е отстранен, искът е допустим само ако преди това оправомощеното лице е поискало от акционерното дружество да го отстрани. Следователно ищецът трябва да доказва, че е предупредил дружеството и че то е отказало да го отстрани. Но ако искът бъде отхвърлен, ищецът може отново да го предяви, след като отново съобщи и предупреди дружеството.

Искът трябва да се предяви в **тригодишен срок**. Непредявяването на иска в този срок санира нищожността и искът се отхвърля като неоснователен. Става въпрос за преклузивен срок, който погасява правото да се иска от съда обявяването на нищожността на дружеството. Не е допустимо възстановяването на срока.

Ответник по иска е акционерното дружество, което се представлява от управителния или надзорния съвет, но когато ищци са и двата съвета, съдът назначава особен представител съобразно правилата на процесуалното право.

Цената на иска се определя по усмотрение на съда.

Възможно е **обективно съединяване на иска** за нищожност на дружеството с иска за отмяна на решение на общото събрание, защото обявяването на нищожността на дружеството не заличава с обратна сила действието на решенията на общото събрание. Следва ликвидация. Съдът служебно вписва обявяването на недействителността и ликвидацията.

**Правните последици** на обявяването на нищожността са следните:

Не се прилагат правилата на гражданското законодателство за правните последици на нищожността. Според теорията за правната привидност (*Rechtsscheinlichkeit*) дружеството все едно че не съществува, но изглежда че съществува и в интерес на правната сигурност трябва да се разглежда като съществуващо. Нищожността не засяга до момента на обявяването ѝ правоспособността на акционерното дружество. След този момент то се счита за прекратено и встъпва в ликвидация. Дотогава обаче акционерното дружество, макар и недействително, запазва организацията, органите, представителството си и затова както външните, така и вътрешните отношения са действителни до момента на обявяване на недействителността. Акционерите и органите имат и права, и



задължения и не могат да отказват тяхното изпълнение на основание недействителността на дружеството. Извършените до прекратяването сделки запазват своята валидност. Докато не бъде вписано обявяването на недействителността, акционерното дружество продължава да съществува като правоспособно. Дори третите лица да знаят за неговия недостатък. Акционерите са задължени да платят по-специално своите вноски.

В немското право на ООД недействителността не може да се обявява чрез възражение, а само чрез иск. Искът има конститутивен характер. И неговият предмет е не установяване на нищожността на дружеството, а неговото прекратяване.

Искът може да се предяви от всеки един от съдружниците. Без значение са броят и размерът на притежаваните дялове<sup>30</sup>. Ако се предяви от няколко съдружника, те получават правното положение на необходими другари.

Предявяването на иска не е ограничено със срок в отличие от релевирането на недействителността на акционерното дружество.

Друго различие в процедурата по обявяване на недействителността на акционерно и ООД в немското право е това, че при ООД няма изискване за предварително предупреждение на дружеството.

Съдебното решение трябва да се впише в търговския регистър, но вписването на ООД не става служебно, а по искане на ликвидатора.

И при ООД, както и при акционерното дружество, съдът по регистрацията може служебно да погаси дружеството, ако са налице основания, които обосновават иска за обявяване на дружеството за недействително и ако порока на дружеството не бъде заздравен. Служебното производство (Löschungsverfahren) не трябва да се смесва с конститутивното исково производство. Става въпрос за две процедури, за две решения, които не се взаимноизключват, могат да се конкурират и да бъдат постановени две отделни решения<sup>31</sup>. Затова всеки съдружник може да предяви иск, ако служебното производство не завърши с обявяване на дружеството за недействително.

Всеки може да сигнализира съда за започване на служебно производство, без да е необходимо да се предявява иск. Затова служебното производство се счита за най-евтиния път за обявяване на недействителността на дружеството<sup>32</sup>. Този вид производство започва със съобщение на съда до дружеството. В съобщението се определя срок, в който дружеството може да направи възражение, но този срок не може да бъде по-дълъг от три месеца. Освен да направи възражение, в рамките на този срок дружеството може и да отстрани порока. Поначало е възможно последващо отстраняване на порока на учредяването на дружеството и това е също така отклонение от общите правила на нищожността. Санирането на нищожността става с решение, взето единодушно от всички съдружници, докато в акционерното дружество това решение се взема с обикновено мнозинство и е необходима промяна на устава. Няма определен срок за саниране на порока, освен ако съдът в служебното производство не определи срок за това. Решени-

<sup>30</sup> Така GmbH Gesetz. Grosskommentar, S. 570.

<sup>31</sup> Пак там, с. 3373.

<sup>32</sup> GmbH Gesetz. Grosskommentar, S. 573.

ето на съдружниците за саниране на порока се вписва в търговския регистър и се публикува.

Правното действие на нищожността настъпва от момента на влизане на съдебното решение в сила. Вписването на съдебното решение в търговския регистър има само декларативно действие<sup>33</sup>.

Според авторите на коментара на Закона за ООД<sup>34</sup> е допустима жалба срещу решението на съда.

#### 4.3 Правна уредба на недействителността в Италия

Докато според немското право искът за недействителност на търговското дружество може да се основава на това, че в устава или дружествения договор липсва определяне на минималното съдържание, в италианското право наред с тези, са предвидени **и други основания за нищожност. Те също така са изброени изрично в закона.**

Според чл. 2332 от италианския Codice civile, след като дружеството бъде вписано в регистъра за предприятия, нищожността му може да се обяви само в следните случаи:

Първо, при липса на учредителен договор.

Второ, при неспазване на формата за публично оповестяване при сключаване на договора.

Трето, при неспазване на изискванията на закона относно формата.

Четвърто, ако предметът на дейност е недопустим или противоречи на обществения ред.

Пето, ако в учредителния договор или устава липсват данни за фирмата, вноските, размера на записания капитал, предмета на дейност, т. е. за задължителното съдържание на договора.

Шесто, ако не всички учредители са били дееспособни.

Ако основаниято за недействителност бъде отстранено чрез изменение на учредителния договор или устава и ако тази промяна бъде вписана в регистъра, повече не е възможно обявяване на нищожността на дружеството<sup>35</sup>. **Според италианското право недействителността на вписаното търговско дружество не настъпва по право.** Дружеството съществува като такова и правните действия, които то извършва, не са нищожни, ако са извършени след неговото вписване.

Недействителността се релевира **само със съдебно решение**. С него се обявява нищожност и едновременно с това се назначава ликвидатор — чл. 2332, ал. 4 от Codice civile.

Не може да се обяви нищожността, ако чрез изменение на устава или дружествения договор основанията за нищожност бъдат отстранени — чл. 2332, ал. 5 от Codice civile.

#### 4.4. Правна уредба на недействителността в Австрия

В австрийското право не са изброени изрично основанията за недействителност на акционерното дружество, така, както това е предвидено в немското и италианското право.

<sup>33</sup> GmbH Gesetz, Grosskommentar, S. 576.

<sup>34</sup> Пак там, с. 575.

<sup>35</sup> **Heinrich, D.** Das italienische Aktienrecht. Frankfurt, 1976, S. 28 ff.

Основанията за нищожност са липсата в устава на определените в § 17 от федералния закон за акционерните дружества изисквания или нищожността на едно от тях. Не е допустимо обявяване на дружеството за недействително, ако порокът, от който то страда и който засяга фирмата, седалището, предмета на дейност, състава на управителния съвет или формата на публикуване на дружеството, може да се заздравя по пътя на промяна на устава<sup>36</sup>.

Недействителността на акционерните дружества се обявява **само по съдебен ред** чрез иск за обявяване нищожността на дружеството — § 216 от федералния закон за акционерните дружества<sup>37</sup>.

Искът може да се предяви от всеки акционер и член на управителния или надзорния съвет.

До обявяване нищожността на дружеството, извършените от него правни действия са действителни. Правна последица на решението е прекратяването на дружеството и неговата ликвидация — § 218, ал. 1 от федералния закон за акционерните дружества.

Подобно на немското право, искът може да се предяви само след като ищецът първо е искал от дружеството да отстрани недостатъка. Такова искане е наложително обаче само ако недостатъкът, който е основание за недействителността на търговското дружество, е лечим, отстраним. Искът трябва да се предяви не по-късно от 3 месеца след отправяне на сигнала до дружеството.

Предявяването на иска за нищожността на дружеството, за разлика от немското право, е ограничено със срок — една година след вписване на дружеството. Пропускането на срока обаче не санира нищожното дружество. И след този срок може да се иска прекратяване на дружеството служебно от съда поради причини, които са били основания за нищожност. Следователно и в австрийското право е възможно служебното производство за погасяване на дружеството на основания, водещи до неговата нищожност. Съдебното решение се вписва и публикува.

#### 4.6. Правна уредба на недействителността във Франция

Във Франция въпросът за недействителността на търговските дружества е уреден в Закона за търговските дружества — чл. 360 и сл.<sup>38</sup>. Според чл. 360 нищожността на дружеството или промяната на устава му могат да произтичат само от изрична норма на този закон или от норма, която предвижда нищожността на договора. При дружествата с ограничена отговорност и акционерните дружества нищожността не може да се дължи на порок на съгласието или на недееспособност, освен ако последната се отнася до всички учредители. Нищожността при търговските дружества не може да произтича и от нарушения на законовите забрани по чл. 18844-1 от Code civile. Но тя може да произтича от нарушението на императивни норми на този закон или на норми, които се отнасят до договорите.

<sup>36</sup> **Kastner**. Das österreichische Gesellschaftsrecht. Wien, Frankfurt, 1986, S. 113 ff.

<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 3. 1.1965. BGBl. 98 über Aktiengesellschaften.

<sup>38</sup> Loi Nr. 66—537/1966 sur les sociétés commerciales.

При събирателните и командитните дружества неспазването на императивните норми относно формата за публикуване на документи или решения води до нищожност на учредителния договор, но съдружниците и дружеството не могат да се позовават на тази нищожност пред трети лица, а и съдът не може да я прогласи, освен ако не е установена измама — чл. 361 от закона.

Според френското право нищожността на търговското дружество може да се релювира само **по исков ред**. Търговският съд, който разглежда такъв иск, може служебно да определи срок за заздравяване на нищожността. Той не може да се произнесе по нищожността преди да са изтекли два месеца от предявяването на иска — чл. 363 от Закона за търговските дружества. Едва когато няма такова решение за отстраняване на недостатъка след изтичането на срока, съдът се произнася по иска за нищожност.

Френското право предвижда **тригодишен срок**, в рамките на който могат да се предявят искове за обявяване нищожността на дружеството — чл. 367 от Закона за търговските дружества. Началото на този срок е денят, в който е възникнало основание за нищожност.

Правната последица от обявяване нищожността на дружеството според френското търговско право е ликвидацията на дружеството съобразно разпоредбите на същия закон и устава.

## 5. Въпросът за отговорността на учредителите

5.1. Според мене въпросът за отговорността на учредителите при недействителност на търговското дружество има две страни. От една страна, това е отговорността на учредителите в случаите, когато са извършени действия от името на обявено за недействително дружество за поетите задължения. Учредителите отговарят солидарно и неограничено — чл. 70, ал. 4 ТЗ.

От друга страна обаче, това е отговорността на учредителите за вреди, причинени на съдружници и акционери, както и за вреди, причинени на трети лица в резултат на това, че са учредили дружество, което впоследствие е обявено за недействително. В този случай основание за отговорността е чл. 45 и сл. от Закона за задълженията и договорите.

5.2. В **немското право** учредителите на обявено в недействителност търговско дружество носят деликтна отговорност и дължат обезщетение на вредите. По-специално те са задължени да платят липсващите вноски. Следователно, ако един акционер не е преситирал своята вноска, в производството по ликвидация вместо от него, тя може да се търси от учредителите<sup>39</sup>.

Обратно, в **италианското право** съдружниците не се освобождават от задължението за вноски дотогава, докато не бъдат удовлетворени кредиторите — чл. 2332, ал. 3 от *Codice civile*. Също така и **австрийското право** задължава съдружниците да направят вноските, доколкото това е необходимо за изпълнение на възникналите до влизане в сила на съдебното решение задължения — § 218, ал. 3. Разрешението в тези две зако-

<sup>39</sup> Raiser, цит. съч., с. 53.

нодателства съответства на европейското право — чл. 12, ал. 5 от Първата директива на Съвета предлага съдружниците и акционерите да бъдат задължени от националните закони да заплатят вноските, които са длъжни да направят, ако това се налага за удовлетворяване на кредиторите.

5.3. **Наред с учредителите**, в Германия гражданска отговорност носят и банките-емитенти на акциите на недействителното акционерно дружество, ако са знаели или е трябвало да знаят за недостатъците на дружеството. Предвидена е още и наказателна отговорност за учредителите, ако в проспекта, който е бил публикуван и разгласен, са представени неверни данни или са премълчани съществени обстоятелства.

Според италианското право учредителите носят имуществена отговорност за вредите, виновно причинени от тях при образуване на дружество чрез подписка, което впоследствие е обявено за недействително<sup>40</sup>.

5.4. Следователно в чуждестранните законодателства под отговорност на учредителите при обявено за недействително дружество се разбира преди всичко **деликтната отговорност на учредителите за вреди, причинени на трети лица — кредитори или съдружници**.

Преди да анализираме поотделно двата аспекта на отговорността на учредителите, следва да уточним какво трябва да се разбира под „учредители“.

При личните дружества и дружествата с ограничена отговорност, при които се сключва учредителен договор, като учредители следва да се определят лицата, които са участвали в неговото сключване и са го подписали.

При акционерното дружество обаче това определение не може да се приложи, защото липсва учредителен договор. Освен това то може да възникне по два начина — чрез подписка и без подписка. Когато възниква чрез подписка, трябва да се прави разграничение между лицата, които активно участват в изготвянето, предлагането за утвърждаване, публикуването на предложението, и лицата, които записват акции. Втората категория придобиват качеството на акционери след вписване на дружеството, но те нямат никакъв принос за учредяването на порочното дружество и затова не би следвало да носят отговорност за обезщетяване на вреди, причинени от недействителното дружество на трети лица<sup>41</sup>. Основанието за изключване на деликтната отговорност на тази втора категория учредители е липсата на причинна връзка между закупуването на акции, т. е. тяхното поведение, и причинените на третите лица вреди.

5.5. При разглеждането на проблема за отговорността на учредителите при обявено за недействително търговско дружество важно значение има **съставът на отговорността**, уреден в чл. 70, ал. 4 ТЗ. При какви предпоставки възниква тази отговорност, може ли да се изключва и какво е нейното съдържание?

<sup>40</sup> Heinrich, D. Das italienische Aktienrecht. Frankfurt, 1976, S. 28 ff.

<sup>41</sup> Съгласна съм с изразеното вече становище по този въпрос от **Кацарски, А.** Отговорност на учредителите за обявено за недействително търговско дружество. Търговско право, 1992, № 3, с. 16—21.

**На първо място**, трябва да е било налице едно недействително дружество, което е съществувало известен период от време в действителността и е извършвало правни действия — сключвало е договори, участвало е в процеси, приемало е изпълнения и прочее.

**На второ място**, дружеството следва да е обявено за нищожно с влязло в сила съдебно решение.

**На трето място**, след обявяване на дружеството за недействително са останали висящи, неприключили договори или висящи процеси. Съществуват задължения, поети от името на дружеството и непогасени. Тъй като дружеството вече е прекратено, след като то вече не съществува, се поставя въпросът, кой ще отговаря за тези задължения — от кого кредиторите могат да искат тяхното изпълнение. Тук не се поставя въпрос за съдбата на вече извършените и приключили правни действия. Както нееднократно се посочи, те остават валидни, а тяхното действие не се заличава с обратна сила. Тук става въпрос само за неизпълнени и непогасени задължения на дружеството. Понеже се извършва ликвидация на дружеството, ликвидаторът е длъжен да изпълни тези задължения и те се обезпечават с цялото имущество на дружеството, което подлежи на осребряване. Ако обаче имуществото не е достатъчно, за да покрие висящите задължения, кредиторите, съгласно цитираната разпоредба, могат да търсят принудително изпълнение от учредителите. Следователно, смисълът на чл. 70, ал. 4 ТК е да се обезпечи изпълнението на задълженията на дружеството в случаите, когато неговото имущество не е достатъчно, за да може да се изплатят дълговете, възникнали през времето на неговото съществуване <sup>42</sup>.

**На четвърто място**, задълженията трябва да са възникнали преди влизане на решението за обявяване недействителността на дружеството в сила. Учредителите не биха могли да отговорят за действия, извършени след този момент <sup>43</sup>.

5.6. Отговорността на учредителите е **лична, солидарна и неограничена**. Тя възниква само ако са налице посочените предпоставки в момента на влизане в сила на решението за обявяване недействителността на дружеството. Спрямо кредиторите учредителите отговарят за изпълнението на всички задължения неограничено. В отношенията помежду им отговорността е разделна и тъй като нито в учредителния договор, нито в закона, се предвижда друго, те отговарят по равно на основание чл. 127, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите.

5.7. Отговорността по чл. 70, ал. 4 ТЗ не е договорна или деликтна, т. е. тя не е по правната си същност гражданска отговорност в смисъл на отговорност за обезщетяване на вреди, причинени на кредиторите или третите лица. Тук става въпрос за поемане на задълженията на обявеното за недействително дружество от неговите учредители. Те се явяват гаранتي за изпълнението на тези задължения. Става въпрос за едно **законово поръчителство** — подобно на поръчителите, учредителите отговарят солидарно с търговското дружество за поетите от него и неизпълнени задължения.

<sup>42</sup> В този смисъл **Кацарски**, цит. Съч., с. 19, правилно говори за субсидиарна отговорност.

<sup>43</sup> Така **Кацарски**, цит. Съч., с. 18—19.

Затова трябва да се прави разлика между тази отговорност и деликтната отговорност на учредителите за вреди, причинени от обявяването на недействителността на дружеството, на кредиторите или трети лица, която е същинската гражданска отговорност и чието съдържание се изразява в задължението да се поправят, отстранят, обезщетят настъпилите вреди. Нейният правен режим се определя от разпоредбите на ЗЗД относно деликтната отговорност.

Различието между тези две отговорности се изразява в това, че първата представлява поемане на задължението на самото обявено в недействителност дружеството, докато втората се изразява в обезщетяването на вреди. Тези две отговорности могат да се кумулират, тъй като, както вече изтъкнах, първият вид не е същинска отговорност. Освен това отговорността по чл. 70, ал. 4 ТЗ не може нито да се изключва, нито да се ограничава, защото тя е установена с императивна норма на закона, но отговорността за вреди по чл. 45 и сл. ЗЗД може да се намалява, ако и третото лице или кредиторите на дружеството също са допринесли за настъпването на вредите — чл. 51, ал. 2 ЗЗД.

Исковете за обезщетяване на вредите, причинени от учредителите на едно недействително дружество се погасяват в общата петгодишна давност по чл. 110 от Закона за задълженията и договорите <sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> По-кратка давност — тригодишна е предвидена във френското право. Тя започва да тече от деня, в който решението за обявяване недействителността на дружеството е влязло в сила — чл. 370, ал. 2 от Закона за търговските дружества.

**Д-р Байчо Панев,  
извънреден професор по криминология**

## **ЗА КОМПЛЕКСНА МЕТОДИКА ПРИ ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА**

### **1. КРАТКА СОЦИАЛНО-ПРАВНА И НРАВСТВЕНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОРУПЦИЯТА КАТО ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕ**

При цялата дискуссионност на проблема за корупцията като социално явление и за съставляващите я отделни корупционни действия, все пак има няколко неподлежащи на съмнение опорни точки за определяне на нейните параметри:

- детерминираща роля на социално-икономическите и политическите условия за наличието на корупция и на индивидуални корупционни деяния;
- отношение на зависимост, злоупотреба с власт и с влияние в корупционните прояви;
- преследване на непозволена изгода от едната или от двете участващи страни;
- преобладаващо отрицателна правна и нравствена оценка за тези деяния и за явлението като цяло;
- широко и растящо разпространение в съвременния свят;
- многократно по-голям дял на скритата корупционна престъпност в сравнение с тази, която достига до регистрация и съд;
- крайно негативни последици на корупцията за обществото в икономически, социален, политически и нравствен план.

В посочените параметри може да се определят най-общо характерните черти на корупцията и да се пристъпи към анализ на всяка от тях. Обречени на неуспех са всякакви опити за еднозначна, стриктно формулирана и в същото време универсална **дефиниция на явлението** поради неговото многообразие и не съвсем еднаквото му законодателно интерпретиране и оценяване от общественото мнение в отделните държави и в различните исторически периоди. Това обяснява твърде широките определения за корупцията в специалната литература и е една от главните причини за сложността при нейното изследване.

Още в края на шестдесетте години получи признание една такава широкообхватна дефиниция, предложена от Д. Най: „Поведение, отклоняващо се от официалните задължения на обществени служители поради небезпристрастно отнасяне към лично, семейно или на определен кръг облагодетелствуване чрез парични или служебни придобивки или което нарушава правилата, недопускащи упражняване на някои видове влияние вър-



ху частни лица.“<sup>1</sup> Много автори дешифрираха и допълниха тази дефиниция, опирайки се на посочените по-горе параметри. М. Джонсън, С. Райли, А. Яковлев очертават разликите при детерминирането, проявните форми и негативните последици на корупцията в условията на напредналите и на развиващите се страни. Д. Скот, К. Гибънс, Т. Хрустовски, А. Хайденхамър допълват, че неправомерното „влияние върху частни лица“ обхваща също и етнически, религиозни групи, политически партии и други такива формирания, а повечето политически и стопански афери са свързани с корупционни прояви. Д. Гардинър, И. Ненов, Т. Хинова, Д. Михайлов, Р. Владимиров акцентуват върху наказателно-правната уредба на подкупа и други длъжностни злоупотреби. Н. Кузнецова, В. Кудрявцев, А. Яковлев, Б. Панев правят опити за типология на приемащите и даващите подкуп с оглед степента на деформиране на тяхното правно и нравствено съзнание и във връзка с действащите в обществото криминогенни фактори.

През 1996 г. Съветът на Европа официализира подобна обобщаваща дефиниция за корупцията: „Подкупи и всякакви други действия, в които са замесени лица от общественния или частния сектор, за които се смята, че са нарушили задълженията, произтичащи от заемания от тях служебен пост като държавни чиновници, служители в частния бизнес, самостоятелни агенти или някаква друга подобна длъжност, с цел получаване на незаконни облаги от какъвто и да е било характер за тях или за други лица.“<sup>2</sup> Ясно проличава стремежът да се даде такова разширително определение на корупцията, което да отразява цялата ѝ сложност, проявните ѝ форми във всички сфери на социалния живот, определение, което да е отворено за допълване и обогатяване в променящите се исторически условия.

Във всички теоретични постановки и в правните системи на всички държави като ядро на корупцията се разглежда **подкупът**. Според чл. 301—307а от Наказателния кодекс на Република България подкупът бива: а) пасивен — приемане от длъжностно лице на имотна облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие; б) активен — за даване на такава облага; в) съгласие на длъжностното лице облагата да се предостави другиму; г) подкупване на вещо лице; д) посредничество към подкуп; е) провокиране на подкуп. Предвидени са по-тежки наказания за провинени, които заемат отговорно служебно положение или са си послужили с изнудване, или във връзка с подкупа са осъществили друго престъпление, както и за повторно извършване или в големи размери. Не се наказва даващият подкуп, ако е бил изнуден или ако доброволно е съобщил на властта.

Споменатата вече по-широка дефиниция на коруптивните прояви включва наред с подкупа и ДРУГИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ: а) нарушаване на служебни задължения или превишение на власт с цел за имотна облага по чл. 282—283а НК; б) значителна част от длъж-

<sup>1</sup> Nye, J. Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis. American Political Review. 1967, LXI, N 2, p. 416.

<sup>2</sup> Aigrot, L. Questionnaire on Corruption and Organised Crime. Council of Europe. 1996, p. 1.

ностните присвоявания по чл. 201—205 НК и от документните измами по чл. 212—212а НК; в) мнимо съавторство чрез злоупотреба със служебното положение по чл. 174 НК; г) принуждаване да се напусне работа по политически, религиозни и други такива мотиви — чл. 172 НК; д) злоупотреба от страна на лицензирани оценители и одитори по чл. 260 НК; е) разгласяване на поверителна информация не по нейното предназначение (напр. компромати) по чл. 145а НК; ж) повечето от случаите на съзнателно сключване на неизгодна сделка по чл. 220 НК; з) много от документните престъпления по чл. 311 НК и т. н.

Социално-правната характеристика на корупцията се осмисля в светлината на причините и условията, които я детерминират. От многобройните криминологични и социологични изследвания по света може да се изведат няколко основни групи причини и условия.

В по-изостаналите страни, както изтъква С. Райли, корупцията „просто отразява лошото управление на държавата като цяло и е начин за заобикаляне некомпетентността на неефективната държавна бюрокрация“<sup>3</sup>. Положението на силна зависимост от чиновника е характерно както за огромното мнозинство оскъдно живеещи граждани, така и за представителите на бизнеса. Освен това много изследователи на факторите за корупцията в бившите колониални държави отбелязват, че в масовото съзнание назначаването на държавна служба се схваща като възможност да се осигури лично и семейно благополучие с всички позволени и непозволени средства.

В напредналите държави отношението „бюрокрация-корупция“ се изяснява не толкова поради лошо функциониране на управленския апарат, колкото в неговото пригаждане да обслужва интересите на собствения си състав като част от обществените елити на местно и централно ниво. Значителен стимул за разрастване на корупцията е и натискът, който упражняват икономически мощните групировки върху държавната бюрокрация, конкурирайки се за постигане на максимална печалба.

Острите политически борби в повечето страни на света, недостатъците в правната уредба, имуществената поляризация, поставяща в силна зависимост мнозинството на аутсайдерите, дефицитът на механизми за реален граждански контрол върху управленската и икономическата върхушка, деморализиращото влияние на голяма част от видео- и печатната продукция, намаляващата роля на семейното и училищното възпитание, някои негативни страни на глобализацията в световен и в национален план — всички тези явления допълват набора от причини и условия за днешните мащаби на корупцията.

За разпространение на корупцията в България през последните години действат и някои допълнителни фактори като икономическата криза, недобре регламентираната приватизация на огромна по обем държавна и кооперативна собственост, сривовете във финансовата и кредитната система, рязките организационни и кадрови промени в администрацията, съдебната власт, полицията, контролните органи, сковаващият лицензионен режим, неотстраненият монопол в решаващи стопански отрасли и др. т. Криминоге-

<sup>3</sup> Riley, S. Public-Office Corruption in West Africa. Political Culture, Context and Control. 1987.

но влияние оказват и наследените от тоталитаризма икономически, нормативни, институционални деформации и някои поведенски стереотипи.

Така например според репрезентативно изследване на „Витоша рисърч“ от януари 2000 г. „представите за произхода на корупцията се свързват най-често с икономическите, политическите и социалните проблеми на българското общество, възникнали в периода на преход“. При възможност да дадат до три отговора досежно основните фактори за разпространение на корупцията 57,0 на сто от анкетираните посочват „стремежа към бързо забогатяване на тези, които са на власт“, 47,2 на сто — „ниските заплати“, 35,1 на сто — „несъвършеното законодателство“, 30,8 на сто — „липсата на строг контрол“. За 28,3 на сто силно криминогенно влияние оказва разлагането на държавната дисциплина — „преплитане на служебните задължения с личните интереси“, 24,7 на сто сочат „неефективността на съдебната система“, а 18,2 на сто — „моралната криза в периода на преход“. Изследователите от Витоша рисърч отбелязват: „Прави впечатление, че на последните места в класацията са посочени негативното наследство от предишния режим (7,3 на сто) и особеностите на българската национална култура (5,9 на сто).“<sup>4</sup>

Освен социално-правна, корупцията има и своята **нравствено-психологическа характеристика**. В общественото съзнание, особено в неговата активна проявна форма — общественото мнение, преобладават негативните нагласи спрямо корупцията. Тези нагласи са по-ярко изразени в емоционален и в оценъчен план. Тяхното влияние върху поведенските модели обаче не е така силно. Всички изследвания показват доста масово осъждане на корупцията по принцип и едновременно с това — готовност на не малка част от гражданите и длъжностните лица да се ползват от нейните възможности при решаване на личните си проблеми.

На индивидуално ниво — участниците в коруптивни сделки са с доказано от много проучвания по-ниско или деформирано правно и нравствено съзнание. Степента на деформациите е различна при отделните типове корумпирани длъжностни лица и даващи подкуп граждани. Този въпрос ще бъде разгледан по-подробно при анализа на резултати от психологични изследвания. Но още тук трябва да се отбележи тенденцията към намаляване действието на ценностните и психологическите бариери пред рушветчийството през последните години.

Извеждането на пазара като основен лост за развитие на обществото определи ролята на правната сделка като основен механизъм за реализация на разпределението в пазарното стопанство. Наред с положителните страни на тази промяна (засилване на личния интерес, на стопанската инициатива и общосоциалната активност, по-смело поемане на отговорности и перспективни рискове) тя съдържа и възможност за елиминирани на утвърдени стимули от друго естество. При криминалогично изследване през 1980—1981 г. установихме, че основен мотив за преобладаващо отрицателното отношение на българските граждани е наличието на законоустановени правила за заплащане на всеки труд. Половината от всички 1293 анкетираните посочват на първо място този

<sup>4</sup> Vitoshka Research. Корупционни индекси на Коалиция 2000. С. Януари 2000, с. 12.

мотив, други 24,2 на сто дори оценяват рушвета като обиден за приемащия го, а само 6,6 на сто изтъкват на първо място забраните и наказанията като подтик да бъдат против даването на подкупи и бакшиши. Както се вижда, ролята на трудовия принос като мярка в разпределителните процеси е била доста широко усвоена в общественото съзнание (въпреки извращенията и дискредитирането на тази роля при тоталитаризма: привилегии за властниците, ходатайства, връзки, отрицателен пример на еталонизирани личности). Щом се заменя трудът с изгодно сключената правна сделка като критерий за участие в разпределението, това допринася за изменения и в ценностната система на хората. Колкото по-рязък, нормативно нерегламентиран и лишен от адекватно възпитателно въздействие е преходът, толкова по-драстични са ценностните деформации. Подкупът също е сделка, неправомерна, но считана за изгодна. Границата между законно и незаконно се размива, облагата като стимул взема превес над справедливостта и установения ред.

## 2. ОСНОВНИ РАЗНОВИДНОСТИ НА КОРУПЦИЯТА СПОРЕД СФЕРАТА НА НЕЙНОТО ПРОЯВЛЕНИЕ

В криминологичната теория и изследователска практика през последните десетилетия се наложи класифицирането на корупцията като политическа, административна, икономическа, а според редица автори — и съдебна (отделно от административната).

Към ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ се отнасят злоупотребите с власт, приемането и даването на подкуп, прякото или завоалирано „купуване на гласове“, фалшифицирането на изборни резултати, използването на сила от централната или местната администрация и всички други непозволени начини за овладяване или задържане на ръководни позиции в управлението на държавата и в местното самоуправление. Изчерпателното изброяване на нейните разновидности е невъзможно.

От пръв поглед съперничеството между политическите партии е в основата на този вид корупция. Но всъщност тя е продукт на конкуриращи се икономически интереси, които стоят зад това съперничество и го определят. Затова все по-чести стават случаите на неправомерно спонсориране на партии от страна на икономически групировки, скъпо платени от тях публикации в полза на определена политическа сила (особено в предизборен период), корумпиране на синдикални босове или ръководители на обществени организации, които, пренебрегвайки интересите на членската маса, да съдействат на определена партия и т. н.

В растящото разпространение на политическата корупция се обогати и нейният понятиен апарат: **патронаж** — победилата в избори политическа партия отстранява от обществена работа всички, които са подкрепяли друга партия и ги замества със свои привърженици; **клиентелизъм** — сервилно отношение към влиятелни външни или вътрешни политически сили за спечелване на покровителството им в защита на користни лични или котерийни интереси; **лустрация** — масови уволнения, забрани и заклеяване на „бивши хора“ при радикална промяна на режима без оглед на техните лични и делови качества; **непотизъм** — предпочитане на роднини или приятели при назначения, вместо други кандидати с по-добра квалификация; **конфликт на интересите у законо-**

**дателя** — лобирание и гласуване в полза на фирми или дейности, в които самият депутат притежава акции или има друг материален интерес; **конфликт на интересите у представител на местната власт** — даване на разпореждания или предизвикване на решения от общинския съвет, които го облагодетелстват лично, както и учредяване на собствена фирма с паралелна дейност на общинската; **даряване на държавни поръчки** — на политически поддръжници с цел съответният властник да укрепи положението си, а също и да ползва услуги от облагодетелствуваната фирма за своята партия или за лична облага.

**Административната корупция** обхваща дейности на държавно управление и административно обслужване на населението, които нямат политически характер в посочения по-горе смисъл, не ангажират правораздаването и не уреждат независими от администрацията отношения между стопански субекти. Тя се определя от изследователите като най-масова във всички райони на света, включително и в България. Това се дължи главно на обстоятелството, че най-чести са контактите на анкетираните при тези изследвания граждани с различни звена на администрацията.

При криминологични изследвания у нас през периода 1980—1989 г. като най-засегнати от рушветчийството се оказаха: службите за разпределение на жилища (продажби и даване под наем на ведомствени и общински жилища); различни държавни органи, които имат правомощия да съставят актове и да издават наказателни постановления; административните услуги (даване на разрешителни, справки, удостоверения); здравеопазването, просветата, контролно-ревизионната дейност и т. н.

С промяната на социално-икономическите условия през деветдесетте години настъпиха известни размествания в тази класация. Например, според посоченото изследване на Витоша рисьърч 77,0 на сто от интервюираните граждани оценяват като най-корумпирани митничарите, 54,8 на сто — адвокатите, 53,9 на сто — данъчните служители, 51,9 на сто — полицията, 48,5 на сто съдиите, също 48,5 на сто — бизнесмените, 47,9 на сто — служителите в министерства, 46,3 на сто — прокурорите, 45,3 на сто — министрите, 45,0 на сто — общинските служители, също 45,0 на сто — народните представители, 42,5 на сто — лекарите и т. н. На последните места са журналистите (10,6 на сто) и учителите (9,5 на сто). Впечатляващо е увеличението на някои от тези проценти за краткия период от януари до април 2000 г., когато е проведено ново допитване. Митничарите отново са на първо място по корумпираност според 78,6 на сто от българските граждани, но веднага след тях се нареждат съдиите — 56,0 на сто, служителите в министерства — 55,1 на сто, народните представители — 55,1 на сто, прокурорите — 54,4 на сто, министрите — 53,4 на сто, следвани от адвокати, бизнесмени, данъчни служители, полицейски служители и т. н.

Както и в други публикации сме изтъквали, **съдебната корупция**, за чието разпространение също вече посочихме някои оценки, се отличава от административната, защото е свързана не просто с обслужване на гражданите, а с разрешаване на споровете за право между тях. Тя компрометира защитата на законните им интереси, обезверява ги в търсенето на истина и справедливост, пречи на борбата с престъпността. Освен

това съдът осъществява контрол върху актовете на администрацията и следователно изискванията към него за принципност и почтенност са много по-високи. Разделението на властите (чл. 8 от Конституцията на Република България) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2) също обуславят разглеждането на корупцията в правораздаването отделно, като явление с много висока обществена опасност. Изучаването на това явление е трудно поради твърде ограничените източници на информация и налага в някои случаи да се използват специфични методически средства.

**Икономическата корупция** най-често е свързана, както беше отбелязано, с политическата, административната и съдебната, но се проявява и във взаимоотношенията между стопанските субекти в частния бизнес. Ако представителят на акционерно дружество сключи неизгодна сделка срещу подкуп, той се облагодетелствува лично и в същото време уврежда бизнеса на дружеството, засяга интереса на акционерите. Злоупотребите с качеството и цените на стоки, за да се осигури по-голяма печалба, подбива доверието на клиентите, създава трудности за бъдещата дейност на злоупотребилата фирма, дестабилизира пазарните принципи и механизми.

Икономическата корупция е благоприятна среда за създаването на фиктивни фирми, финансови пирамиди, канали за незаконен трафик на наркотици и оръжие, за рекета, хазарта и други проявни форми на „икономиката в сянка“.

### 3. ВИДОВЕ КОРУПЦИЯ СПОРЕД СТЕПЕНТА НА ТЪРПИМОСТ КЪМ РАЗЛИЧНИТЕ Ъ ПРОЯВНИ ФОРМИ

По своите мащаби и вредни последици отделните корупционни деяния се различават значително. Не може да се постави знак на равенство между длъжностна злоупотреба в големи размери и дребен рушвет при услуга от страна на местната администрация. Различната тежест на видовете корупция намира отражение не само в наказателноправната оценка за тях, не само в по-леките или по-тежки санкции, които предвижда законът. Масовото съзнание също изгражда свои критерии за степенуването им. Изследванията показват наличие на доста разпространени представи за голяма (тежка) и малка (лека) корупция. Повече от половината анкетирани граждани в различни страни на света определят и междинна форма за не най-осъдителни деяния от този вид.

Това наложи още преди 30 години да се формулира в криминологичната теория тризначно разграничение според степента на толерантност на обществото към отделните видове корупция. Тъй като социалното разслоение се отразява върху тези оценки, те нямат абсолютен и универсален характер, но все пак свидетелстват за преобладаващите нагласи в обществото и в този смисъл са от значение при организиране на превенцията и контрола върху корупцията.

Според сравнително по-нови публикации на автора на тризначната класификация Арнолд Хайденхамер „категорията **черна корупция** означава, че при дадени условия определено деяние се възприема от мнозинството граждани — и от елита, и от масите — като престъпно, по принцип го заклеймяват и искат да го видят наказано. **Сивата корупция** за някои, обикновено от елита, подлежи на санкциониране, за други — не, а мнозинст-

вото са раздвоени. **Бялата корупция** се възприема като по-допустима, голямата част от елита и от масите не биха подкрепяли енергично наказването ѝ.<sup>5</sup>

Изследванията в България и при миналия режим, и сега доказват най-осъдителни оценки за злоупотребите с власт и влияние от страна на политическия и икономическия елит. Именно облечените с доверие висши служители, политици, крупни бизнесмени са носители на черната корупция. Те получават и най-големи облаги от неправомерната си дейност. Прави впечатление, че такива схващания се споделят не само от мнозинството, но (поне официално и дори демонстративно) и от повечето представители на елита. Разбира се, мнозина от тези високопоставени господа изключват себе си от кръга на корумпираните и обругават корупцията по принцип, по-скоро като защитна реакция, отколкото като искрено мнение.

Сивата корупция битува, според преобладаващото обществено мнение, в средната и нисшата администрация, бизнеса, контролните органи и други такива области. А бялата корупция у нас често се идентифицира с даването и приемането на, макар и забранени, дребни бакшиши като благодарност за направени услуги. Характерно е, че при дългогодишния режим на безплатно образование и медицинско обслужване масово се даваха дребни подаръци на учители (в края на учебната година) и на лекари (след завършване на лечението), въпреки съществуващата забрана за това. Имаше, разбира се, и извращения в тази практика, които предизвикваха отрицателни реакции у гражданите и водеха нерядко до започване по техни сигнали на наказателно преследване срещу действително корумпирани преподаватели и лекари. Сегашните промени към платено обучение и частно здравеопазване (при изграждане на осигурителен фонд) също не са още добре защитени нормативно и организационно от нови форми на корупция.

#### **4. СЛОЖНАТА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЯВЛЕНИЕТО НАЛАГА КОМПЛЕКСЕН ПОДХОД КЪМ НЕГОВОТО ИЗУЧАВАНЕ**

Изброените накратко отличителни черти на феномена корупция и на отделните корупционни прояви показват едно смущаващо изследователите многообразие, а едновременно с това и специфика на изучавания обект, която не може да бъде разкрита с елементарни средства и подходи.

Касае се, преди всичко, за отрицателно социално явление и за отклоняващи се от нормите на обществото индивидуални актове. Обяснимо е нежеланието на ангажирани в корупция граждани (особено длъжностни лица!) да бъдат източници на информация. А това лишава изследователя от автентични и достатъчно подробни сведения по интересувашите го въпроси. Традиционните анкети и интервюта трудно пробиват бариерата на премълчаването и конформизма.

От друга страна, осъдителната правна и нравствена оценка на корупцията прави почти невъзможно да се прилага методът на социалния експеримент, както и някои експе-

<sup>5</sup> Heidenheimer, A., M. Jonston, V. Levine. Political Corruption. A Handbook. New Brunswick. 1989, p. 149—163.

риментално-психологически методи. Доколкото все пак чрез тях трябва да се проникне по-дълбоко в същността, разпространението, детерминирането и мотивите на корупционното поведение, наложително е да се спазват определени деонтологични изисквания. Това се отнася в някаква степен и при прилагане метода на наблюдението, особено на включеното наблюдение, което е поначало неприемливо.

На второ място, не по-малка трудност произтича от скритостта на корупционните прояви. Незначителна част от тях достигат до полицейска регистрация, а още по-нищожен е броят на осъдените. Методите за проучване на скритата престъпност, както е известно, не съвпадат изцяло с тези на останалите криминологични изследвания. Това се отнася в още по-голяма степен специално за корупцията, която има най-висок коефициент на скритост. Например чрез представително виктимологично допитване установихме, че за 1997 г. 6100 пъти от лица над 16-годишна възраст на всеки 100 хил. от населението е поискан подкуп (предимно неголеми суми). Регистрираните от полицията подкупи общо в страната за същата година са 122, а завършилите с осъдителна присъда — само 13. Експертните оценки при това изследване също се групираха почти изцяло в позицията за многократно по-голяма скрита от регистрираната корупция. Следователно и анкетният метод, и останалите би трябвало да се прилагат съобразно с тази особеност на изучаваното явление.

На трето място, детерминантите на корупцията също са нееднородни и за разкриването им не може да се разчита на опростени подходи или на единични методически средства. Силно е влиянието на икономическите фактори, но не подлежи на съмнение и ролята на политическите, на нормативната и институционната среда, на морала, на обичаите и традициите и т. н. При това действието на всяка криминогенна причина следва да се изучава не само със специфичната за нея методика, но и с оглед на особения период на радикални преобразувания във всички тези области, през който се развива причинителският процес.

На четвърто място, казаното за факторите на корупцията се отнася в пълна сила и за нейната същност, доколкото те привнасят съдържанието си в съдържанието на причиняваното явление. Основната част от проявите на корупция принадлежат към тъй наречената стопанска престъпност. За тяхното проучване са приложими икономическият анализ, експертните оценки, документните изследвания, анализ на нормативната уредба относно бизнеса, кредитното дело, митническата дейност и други такива методи. Необходимо е участието не само на криминолози-юристи, но и на криминолози-икономисти.

Проявите на политическа корупция трудно ще се проучат без професионалната помощ на политолози и социолози, без използваните от тях модификации в методиката и инструментариума на изследването. Не е достатъчно наблюдението и коментарът да обхванат само видимата част на политическите процеси, съдържанието на партийните програми и прокламираните мотиви за поведението на политиците. Трябва да бъдат анализирани и такива дадености като: натиск от чуждестранни институции или групировки, зависимост от определени среди в местния крупен бизнес, връзки с организираната престъпност (доколкото има обективирани сигнали за това в общественото пространство).

Сравнително по-традиционни са подходите при изучаване на административната корупция, макар че и там има особености, изискващи специални познания за отделните



видове административна дейност и услуги. Полезно би било да се привличат най-малко като консултанти при тези изследвания например пенсионирани се вече, некомпрометирани в службата си и с доказано висок професионализъм полицаи, митничари, данъчни инспектори, управленци от различни нива, ревизори.

Съдебната корупция не би могла да се проучи без подробно познаване на устройственото и процесуалното законодателство, практическата организация и функциониране на съдебната система, вътрешните взаимоотношения между нейните структури (следствие, прокуратура, съд), между различните инстанции, както и с адвокатурата. Затова в изследователските екипи или поне в състава на експертите, от които ще се искат оценки, би трябвало да се включват криминолози и социолози със солиден практически опит в правораздавателните органи. Например от макар и малкия брой дела срещу подкупни магистрати се установява, че обикновено посредник в корупционната сделка е бил адвокатът на заинтересуваната страна. По-редки са комбините между съдия и прокурор или следовател и прокурор. Разпространена е практиката на адвокатски измами, състоящи се във вземане на пари от клиента под предлог да се даде подкуп на съдията, без последният да е искал и изобщо да му е предоставен подкупът.

На пето място, както беше вече отбелязано, и като отрицателно социално явление, и като проява на отделно лице корупцията има своята нравствено-психологическа характеристика. За нейното изучаване трябва да се прилагат някои психологични и социалнопсихологични методи, преди всичко такива, които изясняват ценностната система на корумпирани лица, както и наличието на определени нагласи в масовото съзнание към корупцията, причините за тези нагласи и за измененията им във времето.

На шесто място, едва ли е необходимо да се припомня, че математическите и статистико-математическите методи заемат достоен дял в изследването на корупцията, както и във всички социални изследвания. Съвременната компютърна техника и безчетните специализирани програми за задълбочаване на анализа, за фиксиране на връзки и закономерности, за сложни графични изображения — всичко това обогатява възможностите на изследвателя.

Прилагането на комплексна методика осигурява, от една страна, целенасоченост в работата на изследователския екип, благодарение на която всички отделни методически средства се използват на нивото на максималните им възможности с оглед на изучавания предмет и, от друга страна, се допълват взаимно. Ето защо много по-полезно би било, ако различните специалисти, участващи пряко в екипа или като консултанти, се включат още при програмирането и изработването на инструментариума, отколкото да бъдат търсени само за коментар на събраната вече непълна и некачествена информация.

## **5. ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА АНКЕТНИЯ МЕТОД ПРИ ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА**

Анкетата, а това важи и за интервюто, във всички техни разновидности са най-често използвани и у нас, и в чужбина за изследване на корупцията. При това насочеността им е главно към сондиране на общественото мнение.

Известно е, че за да се пристъпи към каквото и да е допитване с такива методи, са необходими две предпоставки: ИНТЕРЕС и КОМПЕТЕННОСТ у източниците на информация. Без наличието им или само на едната от тях не може да се разчита на валидни констатации и изводи.

Тревогата на българските граждани от широкото разпространение на корупцията в наши дни е изострила техния интерес, фиксирала е вниманието им към нейните проявни форми и по тази причина първата предпоставка е налице. В същото време не е изключено интересът да се хипертрофира поради насищането на медийното въздействие с чести, сензационни и прекалено обобщаващи информации и коментари по въпроса. Това създава предубеждения и би повлияло върху обективността на оценките на анкетиранияте граждани. Обратно, ако под натиска на управленски органи или по други причини се прикрива тревожната действителност и се поддържа масирана пропаганда за липса на корупция, общественият интерес към нея може да спадне, анкетите и интервютата да се приемат с безразличие и нежелание за участие или с формално участие. Всички тези обстоятелства трябва да бъдат съобразени при програмиране на изследването и да се намерят подходящи методически средства за преодоляването им.

Колкото се отнася до компетентността, тук нещата са още по-сложни. Давайки мнение по поставените въпроси, всеки анкетирани или интервюиран гражданин изхожда главно от собствения си житейски опит и от това, което са му казвали близки и познати. Но както стана дума, той може да бъде подтикнат в една или друга посока от слухове, публикации, опровержения. Събраната информация, следователно, ще бъде не съвсем надеждна за очертаване обема, структурата и детерминантите на изследваното явление. Тя по-скоро ще показва само обществените нагласи спрямо корупцията независимо от начина, по който са породени тези нагласи, независимо и от това, дали те са адекватни на обективната действителност.

Ето защо редица изследователи се насочват към **ВИКТИМОЛОГИЧНИ** анкети и интервюта. Ако на гражданите се постави въпрос дали през точно определен период (последния месец, година, две) им се е налагало да дават рушвет, или длъжностни лица са засегнали правата им по друг начин и са се облагодетелствували, злоупотребявайки със служебното си положение, отговорът на такъв въпрос вече ще бъде по-конкретен. Тук обаче отново възниква опасността от некомпетентност, а евентуално и пристрастност, при интерпретирането на ситуацията, в която е искан и даден подкуп, или при оценката дали наистина се касае за злоупотреба със служебно положение. Затова въпросите в анкетните карти трябва да бъдат формулирани достатъчно ясно и съобразени със законовите определения за подкупа и за другите длъжностни злоупотреби. Наложително е преди излизането на терен интервюиращите да получат подробен инструктаж от специалисти в тази област.

Преките въпроси при анкетата и интервюто не винаги са най-подходящи. Поради осъдителното отношение към корупцията мнозина са склонни да прикриват истинската си позиция. Затова в някои изследвания се използват **тестове и казуси**, от които по косвен начин да се предизвика изява на тази позиция. Практикуват се и въпроси, които

поставят анкетирания в „неутрално“ положение. Например не „колко пъти сте дали подкуп през годината“, а „колко пъти Ви е искан подкуп през годината“.

В българската изследователска практика използването на тестове и казуси е отдавна познато. Например от 1980 г. до 1998 г. седем пъти е проучвано общественото мнение относно тежестта на активния и на пасивния подкуп в сравнение с други корисни престъпления (при еднакъв за всички размер на облагата). Като най-тежки винаги, без нито едно изключение, са били оценките за приемането на подкуп от отговорно длъжностно лице. Радикалните политически и икономически промени през деветдесетте години не са се отразили съществено върху тези оценки. Сходни са изразените становища на контролни групи от юристи и от осъждани лица в две от изследванията. Само при контролната група на служители от администрацията, търговското, туристическото и битовото обслужване се отчитат известни разлики.

В четири от посочените седем изследвания използвахме комплициран съдебен казус, в който се поставят на изпитание убежденията и съвестта на анкетирания при оценка на поведението на двама граждани с бездомни многочленни семейства — единият дава подкуп и получава общинско жилище, а другият проявява принципност, но семейството му страда от това. При проучванията през 1981 и 1984 г. отрицателите на корупционната практика бяха 66—69 на сто. Примиряващите се, въпреки вътрешна съпротива, с даването на подкуп за да решат належащи лични и за семейството си проблеми бяха 18—19 на сто, а безразличните или убедените привърженици на рушветчийството — 10—14 на сто. През 1996 и 1998 г. делът на категоричните отрицатели спадна до 22—29,8 на сто, 43—27,1 на сто изпитват колебание, а 35—43,1 на сто нямат никакви угризения (малка част от тях са заявили, че не могат да преценят!). За исторически съвсем кратък период разширилите се мащаби на корупцията и променените условия на живота се отразяват неочаквано бързо и много негативно в масовото съзнание.

През седемдесетте и осемдесетте години в социологическите изследвания у нас съществуваше увлечение към прилагането на пряката групова анонимна анкета. Икономичността и простотата на този метод го правеше предпочитан, а осигурената анонимност (включително чрез закрити шифровани отговори във въпросника и с използване на „пощенска кутия“) се считаше за върхово постижение относно гарантирането на обективна информация. Последното от посочените предимства е твърде важно и при изучаване на корупцията по обясними причини. Но още тогава се правеха и сериозни възражения срещу недостатъците на пряката групова анкета и се обосноваваше необходимостта от по-специализиран подход при провеждането на анкети и интервюта.

Без да се пренебрегват предимствата на този род анкети, напоследък все по-често и с по-добри резултати се прилага и методът на **персоналното стандартизирано интервю**. То дава възможност за по-диференцирано, в детайли, с изострено внимание разкриване на знанията и оценките на респондентите относно същността, вътрешната структура, причините и последиците на корупцията. Практикува се от Витоша рисърч, БСУ и МАП, НЦИОМ, Gallup International, Алфа рисърч и други агенции.

Най-често се използва представителна извадка от цялото пълнолетно население в страната. Например през февруари 2000 г. Витоша рисърч участва в регионално изследване на по 1000—1100 граждани в три Балкански държави. Оказа се, че корупцията е най-тежък проблем за Албания, България е на второ място в непрестижната класация, следвана от Македония. (Това подреждане може би е повлияно от обстоятелството, че за България и Македония на по-предно място в степенуването на тежките проблеми излизат безработицата и обедняването.) Отчита се „податливост към корупция“ на около 1/3 от хората в региона. В същото време обаче над 2/3 са убедени, че тя е ефикасно средство за решаване на лични проблеми: при индекс със стойност от 0 до 10 за Албания той е 6,7, за България — 6,6 (през април 2000 г. вече 6,8) и за Македония — 7,0. А известно е, че господстващата в обществото „корупционна среда“ бързо изгражда съответни поведенчески модели или, в най-добрия случай, влияе неблагоприятно върху бъдещото поведение на гражданите, дори ако покварата още не е проникнала дълбоко в тях. Около половината от всички интервюирани не са оптимисти относно преодоляването на корупцията в обозримо бъдеще.

Както по такива най-общи оценки за корупцията, така и особено за отделни нейни видове и качества мненията на различните професионални, имотни и други социални прослойки невинаги съвпадат. Ето защо се налага сруктурирано допитване до тези прослойки. В представително за София изследване на НЦИОМ от февруари 2000 г., например, половината от бедните са убедени, че именно бедността води до корупция. Интервюираните от администрацията и от съда обаче смятат, че основна причина е липсата на морал. Екипът на Витоша рисърч е провел отделно интервю с 300 служители в общественния сектор и стопански ръководители. От тях 90,4 на сто определят митничарите за най-корумпирани (при основната извадка интервюирани граждани процентът е, както отбелязахме в началото, 77,0 през януари и 78,6 през април 2000 г.). Но непосредствено след митническите служители по корумпираност поставят лидерите на политически партии и коалиции — 70,4 (37,5 през януари и 45,0 на сто през април 2000 г.) на сто, данъчните служители — 67,3 (53,9) на сто и министрите — 66,2 (45,3 през януари и 53,4 през април 2000 г.) на сто. Подобни различия се установяват и в други оценки.

Тук се докосваме отново до проблема за компетентността, но вече от друг зрителен ъгъл. Общите анкети и интервюта на граждани дават информация за коруптивни прояви от „ниските етажи“: местна администрация, митници, полиция, събиране на данъци и такси, здравеопазване, правораздаване, образование и т. н. Честотата на контактите им с тези органи и служби също е от значение за оформяне на една или друга оценка. Но най-мощната корупция, скрита в тесни кръгове от властовия и политическия елит, остават извън ползрението на обикновения гражданин. При умело проведено допитване до по-осведомени среди, които са се сблъскали с „голямата корупция“ или имат наблюдение и личен опит, получената информация ще бъде по-точна.

В рамките на разглежданите тук методи се включват анкетата и интервюта на антуража на осъдени за корупция лица. Практиката обаче показва, че близки, колеги и познати на тези лица не са склонни по различни съображения да участвуват. А ако все пак

някой се съгласи, той най-често има преднамерена позиция — или безпринципно защитава осъдения, или го клевети поради свои скрити подбуди.

Както се вижда, анкетата и интервюто не могат да оправдаят всички надежди, свързани с тяхното прилагане при проучването на корупцията. Чрез тях се установява главно господстващото обществено мнение, разкриват се не съвсем точни съотношения на отделни нейни форми, трудно уловими са параметрите на „голямата корупция“ и т. н. Отдавайки заслужено признание на тези методи, трябва все пак да прибягваме и към други, които да допълнят, верифицират и повишат качеството на получената информация.

## 6. ДОКУМЕНТНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Въпреки прикритостта, като един от основните белези на различните злоупотреби, съставляващи корупционната престъпност, тези злоупотреби обикновено оставят материални следи. Разкриването им с цел да се реализира наказателна отговорност е задача на правозащитните органи и не може да бъде предмет на научното изследване. Независимо дали то има теоретична или приложна насоченост.

В материалните следи обаче се съдържа и информация, която има определена стойност за изследователя. Поради естеството на злоупотребите със служебно и обществено положение голяма част от тях се осъществяват посредством официални и, по-рядко, частни документи. Съдържанието на тези документи може пряко или косвено да подсказва наличие на корупция. Освен това приключените наказателни дела, затворническите досиета на осъдени за такива престъпления, преписките за дисциплинарно уволнение на корумпирани служители и други такива документи са богат източник на данни за вече доказани случаи. Достъпът на изследователи до тях не е ограничен от правила за следствена и служебна тайна.

Завършилото с влязла в сила осъдителна присъда **наказателно дело** съдържа подробни сведения за обективните и субективните белези на престъплението, за личността на извършителя, за причините и условията на неговото провинение. При това доказателствата са събрани по такъв процесуален ред, който гарантира във възможната степен точността им. Проучването на наказателни дела показва и ефективността в работата на полицията и съдебната система, т. е. дава възможност за оценки относно противодействието на корупционната престъпност. В този смисъл представлява интерес също изследването на приключили с оправдателна присъда дела и прекратени предварителни производства. Разбира се, интерпретирането на данните трябва да бъде компетентно. За целта в наши изследвания на корупцията през осемдесетте години са привлечени в екипа висококвалифицирани съдии от тогавашния Върховен съд и прокурори от Главната прокуратура.

Данните от завършили наказателни и следствени дела се фиксират в предварително подготвени и апробирани въпросници или със свободни бележки. И в двата случая обаче събраната информация се структурира по начин, пригоден за количествена обработка. Подробно описаните характерни казуси може да се използват като илюстративен материал.

Надежден източник представляват и **други документи**, от които може да се изведе заключение за допуснати злоупотреби с користна цел. Например съпоставката на книжа за проведени търгове, на приватизационни преписки, на решения за лицензиране и т. н. може да покаже драстични различия между предпочетени кандидати и отхвърлени — с много по-изгодни оферти. Проучването на такива различия между приети безкритично митнически декларации и фактурите или превозните документи при внос и износ също би очертало честотата на подобно „недоглеждане“ от страна на митничарите. Ако се изследват внимателно контролно-ревизионни материали, актове за начет, данъчни и митнически актове, също ще бъдат констатирани безброй улики за корупция, които изобщо не са достигнали до съдебна намеса, а в най-добрия случай завършват с дисциплинарно или административно наказание.

Не само документите на хартиен носител са годин обект за изследване. При днешната компютъризация на връзките, взаимоотношенията и изобщо на дейностите във всички области на живота възможността за злоупотреби се увеличи многократно. Оттук и необходимостта да се изучават данните за корупция при неоторизиран достъп до **съвременните информационни системи**, както и при тяхното увреждане или при внасяне в тях на невярна, прикриваща, заблуждаваща информация. Ако се анализира внимателно тъй наречената компютърна престъпност в цял свят, включително в България, ще се види, че най-често тя е свързана с корупционни или други користни подбуди. Изключение правят само хакерите-любители, за които проникването в кодирана информационна банка или създаването на вируси е игра.

Голямо значение има и изследването на **нормативни актове**, регулиращи обществените отношения в рисковите за корупция сфери. Не е трудно да се открият редица несъвършенства в Търговския закон, в банковото, данъчното, приватизационното, реституционното законодателство. Характерен е недостигът на предвидени в тях механизми за предотвратяване на злоупотребите. Проучването им от този зрителен ъгъл с помощта на експерти, както и анализът на тяхното прилагане в съпоставка с резултатите от останалите изследователски методи, ще определи насоки за усъвършенстване на нормативната база за борба с корупцията.

## 7. ИНТУИТИВНИ МЕТОДИ И ЕКСПЕРТНИ ОЦЕНКИ

Много разпространено сред начинаещи изследователи, но по същество невярно е мнението, че тези методи са приложими само чрез използване на знанията и находчивостта на един или няколко експерти. Отдавна е разработена теорията и е усвоено практическото приложение на два вида интуитивни методи: становище на „гения“ и групово, колективно мнение<sup>6</sup>.

Описаната в началото специфика на корупцията като сложен предмет на изследване налага предпочитането на значителна група експерти. Така се тушират проявите на субективизъм, на недостатъчна концентрация, които са нежелателни, но не и невъзмож-

<sup>6</sup> Холыст, Б. Криминология. Основные проблемы. Москва, 1980, с. 146—147.

ни при „мозъчния шум“ и при „делфийския метод“. Резките единични отклонения от преобладаващите становища в групова експертиза се елиминират или се търси причината за тях.

Допълнителна гаранция за достоверност на оценките е комплексният състав на групата експерти. Неведнъж е изтъквана необходимостта от „силен колектив криминологи, икономисти, математици, кибернетици, статистици и представители на други отрасли на знанието“<sup>7</sup>.

В практиката на българските изследователи обикновено се използват единични или малки групи (3 до 10) експерти. Сравнително по-голяма е групата на „Витоша рисърч“ — 15 специалисти. Още по-мощен е екипът от експерти в проведеното през 1998 г. изследване на БСУ и МАП — над 100 утвърдени професионалисти от икономическата полиция, следствието, прокуратурата, съда, адвокатурата, Сметната палата, финансови ревизори, криминологи и социолози от научни институти. Балансираният им състав и близкото професионално отношение на всички към предмета на изследването осигуриха безпротиворечиви оценки за разпространението, скритостта, формите на корупцията и типове корумпирани лица. Например за подкупите по чл. 301—307а НК, документните измами по чл. 212—212а НК, престъпленията по служба по чл. 283—285 НК и др. т. нито един експерт не е отрекъл наличието на скрита престъпност, а преобладаващата част от мненията се групират в позицията за значително повече от 10 пъти неразкрити престъпления отколкото са регистрираните. Подобни, с предимно съвпадащи отговори са резултатите и по останалите поставени въпроси. Самото допитване не е групово, а всеки експерт самостоятелно е работил по въпросника. Това намалява опасността от взаимни влияния.

Доколкото са използвани експертни оценки в изследвания на корупцията през последните години, те показват нейното растящо разпространение, детерминирането ѝ от икономически и други социални фактори, от нравствената криза в обществото през периода на преход. Показват и предимно песимистични прогнози за възможността да бъде ограничена в близко време. Такива повтарящи се резултати свидетелстват за високото качество на експертните оценки. Те съвпадат в много голяма степен и с изводите от прилагане на други методи (обща анкети и интервюта на граждани, документни изследвания и др.).

Предимство на експертните оценки е, че те очертават параметрите не само на дребното, всекидневно рушветчийство, но и на „голямата корупция“, за която обикновеният гражданин няма сигурни сведения. Ето защо точно експертите дават превес на корупцията от „горните етажи“ и в това отношение оценките им се отличават от масовите становища за най-голямото ѝ разпространение сред редови полицаи, митничари, чиновници.

<sup>7</sup> Данъшин, И. Понятие, негативные последствия и методы выявления латентной преступности. В: Латентная преступность..., с. 232—234.

## **8. ПСИХОЛОГИЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ПРИЕМАЩИТЕ И ДАВАЩИТЕ ПОДКУП И ОБЩО НА КОРИСТНО-ЕГОИСТИЧНИЯ ТИП ПРЕСТЪПНИЦИ**

Без да се омаловажава водещата роля на екзогенните фактори за пораждаването и за динамиката на корупционната, както и на цялата престъпност, елементарна истина е, че тяхното причинителско въздействие преминава през съзнанието на всеки отделен правонарушител. Изучаването на личността на престъпника е съществен дял от криминологията. За целта тази наука използва богат арсенал от психологически и социалнопсихологически методи. В българската изследователска практика особено често се прилагат тестовете за интелигентност — на Рейвън и Айзенк, за наличие на антисоциална установка — на Узнадзе, Макашвили и Бжалава, за ценностното ядро на личността — на Ратинов, картинният тест на Розенцвайг за насоченост на реакциите, тестът на Дауни за волята и темперамента и др. Подробното им описание не е предмет на тази студия.

Има и по-малко известни психологически подходи, които може да се окажат подходящи при изучаване на личността на извършителите на корупционни престъпления. Например изследването на веществената среда на такива лица, начина, по който я възприемат, мястото ѝ в личностовата система от ценности, ролята ѝ за стимулиране на поведенчески реакции — всичко това би спомогнало за по-дълбок психологически анализ. С помощта да „вещите“ е възможно и да се коригират някои деформации у личността. Подобно значение има и изучаването на психологичния климат в семейната, професионалната и приятелската среда на корумпираните.

Прилагането на общопсихологични методи при изследване на извършителите на корупционни деяния е насочено преди всичко към разкриване на онези деформации в индивидуалното им правно и нравствено съзнание, които са ги довели до престъпни отклонения. Изучават се също микро- и макросоциалните условия, поради които са настъпили личностовите деформации, механизмите на девиантното поведение във всеки конкретен случай, особено процесът на мотивиране, влиянието на конкретната жизнена (криминогенна) ситуация към момента на престъплението, както и посткриминалното поведение на извършителя. Излишно е да се обяснява, че тестването и специализираните разговори, включително и с осъдени лица, става при спазване на определени деонтологични изисквания.

Социално-психологическите методи спомагат за сондиране на обществените нагласи спрямо корупцията, за изучаване на „климата“ и взаимоотношенията в доказано корумпирани групи или в рискови професионални среди.

Психологическите изследвания дават възможност да се изведат някои особености на корумпирани длъжностни лица и граждани. На тази основа се изграждат типологии, които обслужват както разкриването на извършителите, индивидуализацията на наказанията им, така и мерките за тяхното ресоциализиране. При класифицирането, естествено, се използват и резултати от прилагането на други методически средства.

Криминологичните типологии, естествено, не трябва да се абсолютизират. Те имат условен характер, а практическото им значение е указателно за органите, занимаващи се с превенция, разкриване, разследване, съдене и ресоциализация на правонарушителите.



лите. Това значение е наистина много голямо, но не би трябвало да води до пренебрегване уникалността на всеки човек с неговите соматични и психични дадености, със собствената му съдба, социален опит, житейски условия, интереси, възжеления.

Най-общо авторите на корупционни престъпления спадат към тъй наречения „користно-егоистичен тип“, а голяма част от тях — към „типа на престъпно ползващите положението си в обществото“. В рамките на тази най-обща принадлежност се открояват от досегашните изследвания няколко специфични групи, без, разбира се, да има язка граница между тях.

А. Тип на **дребния рушветчия**, приемащ неголеми суми, подаръци или друга наследваща се облага с ниска стойност. Отличава се с невисок социален статус, със средна емоционална зрялост и самооценка, ограничени интереси, неагресивна безскрупулност в користните домогвания, със слабо изразен егоцентризъм и прояви на подчиняемост и конформизъм. За него обикновено семейството, децата, благоприятното решаване на жилищни и битови проблеми, материалното благополучие, безметежният живот имат доминантно значение.

Б. Тип на **корумпираното длъжностно лице** със сравнително по-високо положение в обществото, образование, външни белези на политическа и социална активност, което обаче не уважава, не цени собствения си служебен статус нито авторитета на институцията, в която работи — заради тях самите. Те имат стойност (дори когато са престижни) в неговите представи главно като източник за лично облагодетелствуване. Социализацията на тази категория хора се характеризира с ограниченост на личностното развитие в параметрите на една технология за преуспяване, несъобразена със социално дължимото поведение. И при тях е силно развит конформизмът към висшестоящи ръководители и инстанции, но не като израз на професионална самовзискателност или уважение към законите, а с оглед на възможни лични изгоди. Дълбоките им подбуди са егоцентрични и намират израз в склонността им (най-често прикрита) да заемат ръководещо авторитетно положение. Те рядко изискват директно подкупа. Обикновено подтиквават нуждаещия се от намесата им гражданин или бизнесмен сам да го предложи (чрез цял набор от бюрократични прийоми) или си служат с посредник. При длъжностни присвоения, документни измами, престъпления по служба и др. т. действуват много предпазливо, хитро прикриват следите си, нерядко създават хаос в първичната и счетоводната документация, за да не се разкрият злоупотребите им при ревизия.

В. **Привилегираният, поставящ се над законите корумпиран тип** по социално-демографска и психологическа характеристика не се отличава много от предходния. Основната разлика е в неговото не само негативно, но и пренебрежително отношение към законите. Той има собствен „елитарен“ морал, високо самочувствие и усещане за безнаказаност и всепозволеност. Най-често е от средите на властващата върхушка или от политически и икономически влиятелни кръгове. Не се задоволява с дребни подаръци, приема само големи суми или други значителни облаги. Крупни са и злоупотребите му с обществени средства, извън подкупите. При опасност да бъде разкрит изгражда около себе си предпазни бариери от информационно затъмнение, зависими сподвижни-

ци, бюрократични механизми и организационни средства. Разкриването на престъпната им дейност и привличането им към отговорност е свързано с много трудности, изисква висок професионализъм и принципност.

Г. Към типа на ПРИТИСНАТИТЕ ОТ НУЖДА граждани принадлежат тези, които дават подкуп, за да преодолеят бюрократични и организационни препятствия при осъществяване на едно свое право, за защита на законните си интереси или търсят по непозволен начин крайно необходими или дефицитни блага. Понякога, макар и рядко, предлагат рушвет за уреждане на служебни или обществени въпроси. Малформациите при тях са със сравнително по-ниски стойности. Те не притежават значителна социална зрялост и устойчивост срещу житейските трудности. Не им липсват обаче ритуалистични нагласи, готовност да се приобщат към нормите на обществото, дори без дълбоко осмисляне и приемане на стоящите в основата им социални цели. Това очертава и насоките за тяхната ресоциализация.

Д. Типът на САМОНАДЕЯНИТЕ, ДРЪЗКИ ПОДКУПНИЦИ обхваща хора с примитивна нравственост, които обикновено разполагат с материални средства, но поради ограничения им достъп до някои желани блага (спечелване на търг, лицензиране, получаване на документ за високо образование или правоспособност и др.) у тях се формира активна неправомерна позиция и свободно от скрупули конкурентно поведение, водещо до престъпни прояви. Девизът на тези хора е „с пари всичко може да се купи“, меркантилизъмът и кариеризъмът доминират в техните ценностни ориентации. Те, както и представителите на привилегирания корумпиран тип, се нуждаят от строги присъди, включване в систематичен труд при равни условия с другите затворници.

## **9. ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ОГРАНИЧЕНО ПРИЛАГАНЕ НА НАБЛЮДЕНИЕТО И ЕКСПЕРИМЕНТАЛНИЯ МЕТОД**

Поради причини, които посочихме в началото, не е възможно широкото прилагане на тези два, иначе твърде ефикасни метода при изследване на корупцията. Но и прекалените ограничения не са за препоръчване. Те биха попречили за пълнотата и достоверността на констатациите. Основателно автори като Е. Цимерман, Е. Гринуод, Х. Гьопингер, Р. Рывкина, А. Винокур, К. Гергов поставят въпроса за „неутралното наблюдение“, което не предизвиква престъпност, не мотивира и индивидуални девиации, а дори за „стимулационни процедури“, чрез които само се установява наличието на вече съществуващи криминогенни фактори, без да бъдат те активизирани. Допустим е също социален експеримент, за да бъде проверена ефективността на едни или други разработвани мерки за превенция.

Деонтологичните изисквания при прилагане на тези методи се свеждат, според мнението на Х. Тохт, Ж. Адир, Г. Душенко, Д. Баумрид, Г. Георгиев, М. Булмер и др., до: изключване на принудата и по възможност „информирано съгласие при експериментални процедури“; неприлагане на „подвеждащи практики“; поверителност на събраната конкретна информация и използването ѝ само с научна цел, като се публикуват единствено обобщени изводи.

В изследователската практика на български криминолози не е трудно да се намерят примери за прилагане на посочените методи.

При проучване на скритото рушветчийство в йерархични властнически взаимоотношения организирахме наблюдение на входа на централно ведомство през три работни дни преди Нова година. За този кратък период провинциални делегации и други лица извън състава на ведомството внесоха десетки кашони с луканки и маркови напитки, за да се осигури благосклонност към зависещи от ведомството местнически и лични интереси.

През 1983 г. беше проучена общата и икономическата престъпност в тогавашния Бургаски окръг. В рамките на това изследване организирахме шестмесечно наблюдение от екип на криминолози, представители на общественения контрол, финансови ревизори и други специалисти върху пет крупни предприятия от различни отрасли. Установено беше наличието на корупционна практика в две от тези предприятия. А в голям крайбрежен туристически обект си позволихме след доста спорове да приложим и включеното наблюдение. Член на изследователския екип за два месеца през курортния сезон беше назначен на материалноотговорна длъжност и разкри не само много благоприятстващи условия, но и префинени форми за корисни злоупотреби със служебното положение.

Експериментално наблюдение с изследователска цел може да се организира също при търгове за крупни приватизационни сделки, при процедури по издаване на лицензи, върху констатации на контролни органи по бъдещи съмнение външноикономически операции и др. т. Полезно е да се експериментира прилагането на антикорупционна програма в определен период преди да бъде окончателно приета за изпълнение. Такава програма се съдържаеше като част от проект на група български криминолози в 1997 г. за превенция и контрол на престъпността. Със свои програми започваха работата си вече две парламентарни комисии за борба с корупцията на 37-ото и 38-ото Народно събрание. Свои мерки изработи и изпълнителната власт. Изследователските колективи на „Витоша рисърч“ и НЦИОМ също дават определени препоръки за ограничаване на корупцията. Обща слабост на повечето от антикорупционните програми е, че те не са достатъчно комплексни и, което е още по-важно, не се прилагат с необходимата принципност, последователност и еднакво към всички. Освен това след експериментирането на някои ограничени по териториален обхват пилотни проекти нерядко или интересът към тях намалява, или липсват средства за екстраполация на приложените мерки в национален мащаб.

## 10. ОБОБЩАВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА РАЗЛИЧНИ МЕТОДИ

Използването на комплексна методика при проучване на такова сложно явление като корупцията означава не само да не се предоверим на един или няколко отделно взети методи, но още и: а) Подборът и предпочитането им да не бъдат произволни, а с оглед конкретния предмет, целта и задачите на изследването; б) Колкото и много на брой да са те, не биха довели до добър резултат, ако не се съчетаят в оптимално за всяко изследване методическо единство. При тези предпоставки вече става възможно едно успешно обобщаване на резултатите, които са били получени посредством отделни методически средства. Прилагат се съпоставки и сравнения, верификация, отчитане и обясняване на

евентуални несъответствия. Така изчистените резултати се „наслагват“, за да се стигне до завършващия анализ и до крайните обобщени изводи.

Ако едва след приключване на изследването възникне проблемът доколко са пригодни за съпоставки и взаимосвързан анализ данните, които са били събрани чрез прилагане на различни методи, този проблем едва ли може да се реши успешно. Моделът за неговото разрешаване би трябвало да е изработен още при подготовката на изследователската програма, при формулирането на работните хипотези, при подбора на методите с оглед спецификата на корупцията като социален обект. В самия инструментариум за събиране на необходимата информация се залагат предпоставки, осигуряващи нейния комплексен анализ.

Съвременното развитие на електронноизчислителната техника предоставя широки възможности за такъв анализ. Цялостта на едно явление „може да се „улови“ само с прилагането на определени математико-статистически методи за синтезиране на информацията, получена чрез отделните емпирични индикатори... Поради огромния обем на операциите при обработката на първичните данни от големи масиви сложните индикатори (б. а. които отразяват явлението в цялост) се изграждат само с помощта на електронноизчислителна техника“<sup>8</sup>.

В българските криминологични и социологични изследвания най-често се използват при анализ на количествени данни и установяване на статистически значима корелационна зависимост между тях методът „хи-квадрат“, коефициентите на Чупров или Крамер (за измерване силата на зависимостта) и др. Макар и по-рядко, се прилага логлинейният анализ за открояване на съществените и елиминирание на несъществените факторни влияния. При изработване на типологията на корумпираните лица беше използван и кластерният анализ чрез групиране в отделни класове на определен брой емпирично установени признаци. Този метод е приложим също при съпоставка на социалното разслоение по различни признаци и нивото на корупционни нагласи (респ. прояви) в отделните прослойки.

## **11. ФОРМУЛИРАНЕ НА ИЗВОДИТЕ И ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ КОМПЛЕКСНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА**

Поради сложния характер на корупцията и многообразието на факторите, които я детерминират, прилагането на изследователските резултати в практиката трябва да отговаря на някои специфични изисквания.

Крайните изводи от анализа на събраната информация се формулират точно, без възможност за двусмислено тълкуване, без необяснени различия или противоречия между някои от получените резултати. При това подреждането им в цялостна система е необходима предпоставка, върху която се изработва прогностичният модел на комплекса от препоръки, насочени към ограничаване на корупцията.

<sup>8</sup> Динкова, М., Е. Далкалъчева. Ефект от използването на сложни индикатори. В: Социална ефективност на емпиричните социологически изследвания. С., 1988, с. 112—113.

Не е за предпочитане доста разпространената практика да се смята за приключено изследването само с публикация на неговите резултати. Огласяването е наистина необходимо. Чрез него се насочва вниманието на управленските и правозащитните органи към тревожното състояние на корупцията. Ангажира се и общественото мнение, за да упражни натиск върху тези органи, ако те не изпълняват задълженията си. Повишава се криминологичната и виктимологичната култура на населението за по-организиран отпор на корупционните прояви. Но всичко това е далеч недостатъчно.

Създадена е вече традиция криминологичните изследвания в България да включват още един етап — разработване на програма за реализация на изследователските резултати в практиката. Програмата съдържа широк спектър от препоръки за създаване на антикриминогенна (в случая антикорупционна) среда в икономиката, социалната политика, възпитателния процес, законодателството, правоприложението, административното обслужване, здравеопазването, образованието, медиите. Предложенията се адресират до компетентните институции. При формулиране на съответните мерки изследователският екип ползва консултантска помощ от специалисти във всяка от тези области. Все пак той не навлиза в детайли, не може да претендира за по-голяма компетентност от органите-адресати. На тях освен това трябва да се предостави и самоинициатива за обогатяване на системата от мерки, да бъдат мотивирани за изпълнението им.

Въпросът за мотивацията на адресатите е изключително важен. Изводите от едно изследване на корупцията, както и направените препоръки притежават по същество критично съдържание. Те се приемат с неохота от властовите институции, длъжностните лица, фирмените ръководства и гражданските организации, засегнати от тази критика. Следователно антикорупционната програма трябва да бъде формулирана и представена по приемлив за адресатите начин. Да се ангажира съпричастно отношение от тяхна страна към реализацията ѝ.

Още по-трудна става задачата, ако самите адресати са корумпирани или свързани с мафиотски среди. За да не използват властта и влиянието си за проваляне на внедрителските инициативи, са необходими мерки от друго естество. Изследователският колектив би могъл да изпрати копие от препоръките на контролни и правозащитни органи за сведение, да разгласи обобщените изводи и активизира регулативната роля на общественото мнение.

Голямата заетост на полиция, следствие, прокуратура, съд е причина да посрещат адресираните към тях изследователски препоръки като едно допълнително бреме. Нужно е самото съдържание на препоръките да ги убеждава, че чрез изпълнението им биха улеснили всекидневната си служебна работа.

При част от досегашните изследвания на корупцията тези специфични изисквания са спазвани, при други обаче работата завършва само с публикация и най-общо формулирани препоръки. Казаното може да се илюстрира с няколко примера.

Непосредствено след криминологично проучване на СКИ по тази тема през 1980—1981 г. беше изработена Комплексна програма за ограничаване на корупцията в България, съдържаща икономически, социални, законодателни, правоприложни, възпи-

тателни, организационни, контролни и други мерки с конкретни адресати. На нейна основа всички окръзи приеха свои антикорупционни програми. В много от тях имаше, наред с препоръчаните от изследователския екип, мерки, находчиво подбрани инициативи с оглед на местните условия.

По предложение на криминологичното изследване през 1982 г. Министерството на финансите прие своя програма за противодействие на корупцията, в която беше отредено особено внимание на Държавния финансов контрол, Управление „Митници“, Дирекция „Приходи от населението“ и други контролни органи. С окръжно № ФК — 01—06/25.01.83 г. Главната дирекция заДФК даде и по-конкретни, подробни, задължителни указания до всички финансови ревизори за работата им по разкриване на случаите на корупция и за взаимодействието им с МВР и прокуратурата в тази област. Такива програми изпълняваха, макар с много пропуски, всички министерства и ведомства с контролни функции. Определени бяха материални и духовни стимули за длъжностни лица и граждани, които допринасят за разкриване на подкупи и други корисни злоупотреби със служебното положение.

Приети бяха съответни изменения в Наказателния кодекс през 1982 г., (а след контролното проучване — и през 1986 г.). Съвместни мерки с неочаквано добър за тогавашните условия резултат осъществиха Главна прокуратура и МВР. А Пленумът на Върховния съд прие известното Постановление № 8/81 г., чийто проект беше подготвен още в процеса на криминологичното изследване.

Съвместно със Съюза на българските журналисти организирахме широка пресконференция с участието не само на централните, но и на местните вестници, радио- и телевизионни центрове. В печата и в електронните медии зачестиха критични публикации по темата (доста предпазливи в повечето случаи!).

По обясними причини онези препоръки, които засягаха основите на тогавашния режим, не бяха изпълнени в цялост (постепенна замяна на командно-бюрокраичните с пазарни механизми в икономиката, ликвидиране на привилегиите на отделни прослойки, разширяване на гласността и на демократичните способности в управлението, укрепване статута на редовия гражданин във взаимоотношенията му с властници и длъжностни лица). Но дори частичното прилагане на програмата донесе известни резултати. В МВР се формира специално направление за борба с корупцията и организираната престъпност. Над два пъти нарасна до контролното изследване разкриваемостта, както и броят на осъдените за подкуп лица. Зачестиха сигналите на граждани, ревизионните констатации, както и случаите на предотвратяване на крупни престъпни сделки. Наказателната практика се пренасочи преди всичко срещу корумпираните длъжностни лица, а не срещу зависещите от благоволенieto им граждани, които дават подкуп. Докато при първото изследване през 1980 г. броят на осъдените за приемане и за даване на подкуп беше еднакъв, при контролното изследване през 1986 г. вече 71 на сто бяха приемащите и 29 на сто даващите подкуп. Зачести привличането към наказателна отговорност на лица с високо служебно положение — от 1,5 на сто делът им стигна до 9 на сто, а за стопански-ръководители — от 5 до 17 на сто.

Заслужава да бъде проучен и използван целият този опит при сегашните сериозни усилия за организирано противодействие на корупцията.

Комплексни по съдържание и доста подробни са също мерките, които предложи през февруари 1997 г. криминологичен колектив, като се започне от „прекъсване по законодателен ред на користните връзки между политическите партии и икономическите групировки“, „точно формулиране на всяка дейност, която... е несъвместима с положението на народен представител, ... министрите, останалите висши служители“ и се стигне до такива конкретни предложения като „компютърна мрежа за връзка между граничните пунктове в страната, чрез която да се предотвратяват и разкриват коруптивни манипулации на преминаващите през митнически контрол, а също и на самите митнически инспектори“<sup>9</sup>.

Коалиция 2000 и изследователското звено „Витоша рисърч“ се ориентират към постановките на една международна Глобална програма срещу корупцията. В мерките на национално равнище се предвижда: а) оценка на съществуващите механизми против корупцията (законодателни, институционални, правоприложни); б) консултиране в процеса на съставяне на проектозаконали или промяна на съществуващите закони; в) консултиране при създаването или укрепването на антикорупционните институции; г) разработване на превантивни мерки (информационно-образователни кампании, въвеждане на етични кодекси и стандарти за почтеност в публичната администрация и в частния сектор, процедури за одит и други регулативни механизми). Програмата предвижда, разбира се, мерки и на наднационално равнище, включително „създаването на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите. Той ще служи като място, където различните институции и страни, които участвуват в борбата срещу корупцията, ще се срещат, за да обменят информация и се запознаят с резултатите от техните усилия“<sup>10</sup>.

Изследването на НЦИОМ от февруари 2000 г. се задоволява с критична оценка на общественото мнение относно необходимите мерки за ограничаване на корупцията. Финалът на този анализ е твърде песимистичен: „Гражданите схващат борбата с корупцията предимно като силна репресия, извършвана от специализирани органи. Това схващане, продиктувано от представата за нуждата и неизбежността на възмездие, изключва нуждата от лични усилия и участие в борбата с престъпността.“<sup>11</sup>

Примерно изброените програми и предложения показват търсенето на пътища за по-добър ефект при използване на научните изследвания за практическо ограничаване на корупцията.

<sup>9</sup> Програма (проект) за превенция и контрол на престъпността в Република България. С. 1997, с. 12—14.

<sup>10</sup> Измерване и наблюдение на корупцията — световната практика и българския опит. С., 1999, с. 135—153.

<sup>11</sup> Обществено мнение за корупцията. Социологическо изследване на НЦИОМ и Асоциация „Прозрачност без граници“. С., 2000, с. 40.

## 12. ПРОБЛЕМЪТ „НАУЧЕН КОНТРОЛ“ ПРИ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ КОМПЛЕКСНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Научноизследователските колективи нямат контролни правомощия по отношение на организациите и службите, към които са отправили своите препоръки. Те обаче, както беше отбелязано, не би трябвало да заемат безразлична позиция към практическия резултат от труда им, към трудностите от обективно и субективно естество, съпътстващи внедрителския процес. Изправени са, следователно, пред сложна дилема.

Освен посочените по-горе мерки за решаване на тази дилема (сигнал до висшестоящи или контролни спрямо адресатите органи, огласяване на препоръките, за да се активизира гражданският контрол и др.), много полезно е ежегодното или в по-малки периоди наблюдение. Чрез него се следят настъпващите положителни или негативни промени в състоянието на корупцията, за да получат те навреме съответна реакция. Такава е например разработената от „Витоша рисърч“ Система за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000.

Ако обаче не се касае за текуща, а за еднократна дейност, екипът би могъл да приложи и тъй наречените „контролни изследвания“. Те се провеждат обикновено две до пет години след основното проучване. Задачата им е триединна: а) проверка дали и как се изпълняват направените препоръки; б) съдействие на адресатите, за да преодолеят възникнали при реализацията трудности; в) самооценка относно правилността на изводите и качеството на предложенията, преминали през практическа проверка. В предходното изложение бяха посочени такива контролни изследвания и някои техни констатации.

При текущо наблюдение и при контролни изследвания констатациите се правят достояние на широката общественост. Но специално трябва да бъдат сезирани компетентните висшестоящи или контролни спрямо всеки адресат органи. Това да става не само за неизпълнените задачи и пропуските, но и за настъпилите положителни промени. Добрият пример мотивира и тези, които са постигнали успех, и изоставащите.

Без да се подценяват всички онези тежки икономически и социални проблеми, пред които е изправена сега България, ограничаването на корупцията е също първостепенна задача, решаването на която би трябвало да обедини всички политически сили, държавни институции и граждани. Свой дял имат също научните изследвания и препоръките, които се формират на тяхна основа. В последна сметка обаче добри резултати може да се постигнат единствено при неподлежаща на съмнение воля на управляващите за безкомпромисна реализация на антикорупционните програми, съчетана с широка обществена подкрепа и контрол.



**Д-р Малина Новкиришка-Стоянова**  
**главен асистент по Римско право**

## **НАЕМЪТ НА ВЕКТИГАЛЕН ИМОТ В РИМСКОТО ПРАВО**

Изследването на регламентацията на дългосрочните поземлени отношения в античността е привлекателна и амбициозна задача, която отдавна е привличала вниманието на историци и теоретици на правото. Поземлените концесии и аренды и наемът на земя за обработване не се схващат като спонтанно възникнали форми на експлоатация на земите, нито като резултат на примитивни правни възгледи, колкото и отдалечени във времето да са сведенията за техните първи прояви. Аналогични правни конструкции съществуват в почти всички антични държави<sup>1</sup>. В Древния Рим обаче благодарение на достигналите до нас изворов материал картината на правната регламентация е по-цялостна<sup>2</sup>.

Проблемът е третиран в редица монографии, студии и статии. Той има своето самостоятелно място и в учебните курсове, в които обаче тези отношения се свеждат до три основни института — суперфиция, наем на вектигален имот и емфитевза<sup>3</sup>. Те се разглеждат като резултат на една обща правна логика, от която може да бъде синтезиран и общият им юридически модел. Наред с това се изтъква и генетичната връзка между наемът на вектигален имот и емфитевзата.

Към момента са общоприети две основни тези, отразени в учебните курсове: че вектигалната аренда е типично наемно правоотношение и тя е в основата на регламентираната в следкласическото римско право емфитевза. В настоящата статия ще бъдат поставени някои въпроси, които водят до смекчаване на категоричността на посочените изводи и поставят в по-различна светлина проблема за поземлените концесии и аренды в Древния Рим.

<sup>1</sup> Вж. **Garsonnet, E.** Histoire des locations perpétuelles et des baux à longue durée, Paris, 1879; **Leffort J.**, Histoire des contrats de location perpétuelle, Paris, 1875; **Laveleyé, E. de**, La propriété et ses formes collectives, 4e éd., Paris, 1891; **Dubois, P. M.** De l'inaliénabilité primitive des terres, Caen, 1891; **Rostowzew, M.** Studien zur Geschichte des römischen Kolonates, Berlin — Leipzig, 1910; **Вебер, М.** Аграрная история древнего мира, Петербург, 1925.

<sup>2</sup> Подробно по тези въпроси вж. **Синайский, В.** Очерки из истории землевладения и права в Древнем Риме, СПб, 1913; **Маяк, И.** Рим первых царей (Генезис римского полиса), М., 1983; **Hajje, A.** Etudes sur les locations a long terme et perpetuelles dans le monde romain (thèse pour le doctorat ès — sciences juridiques), Paris — St. Brienne, 1926;

<sup>3</sup> Срв. **Андреев, М.** Римско частно право, С., 1975, с. 267 и сл.; **Римское частное право**, под ред. И. Новицкого и И. Перетеркого, М., 1999, с. 213 и сл.; **Talamanca, M.** Istituzioni de Diritto romano, Milano, 1990, p. 472 ss.

В най-общ план практиката на временно или дългосрочно, а също и на наследимо предоставяне на земи за обработване със задължение за плащане на определена по вид и размер рента е характерна за всички общества и държави в античността. В едни случаи тя се свързва със социалния статус и функции на лицата, които стопанисват чужди имоти<sup>4</sup>. Поземлени концесии или аренды могат да бъдат установявани и в резултат на военно завоевание, при което на завареното и политически подчинено население с акт на публичната власт се предоставя възможността да обработва имота и да присвоява част от реколтата, евентуално арендата да се запазва при наследяване, но без право на разпореждане с имота<sup>5</sup>. На трето място следва да бъдат посочени арендите, при които личната зависимост на арендатора е резултат от неизпълнение на негови правни задължения спрямо собственика по същото или по друго правоотношение<sup>6</sup>.

Наред с тези три основни типа съществуват и редица междинни форми на концесионни или арендни отношения в зависимост от периода на концедиране, вида на имотите, условията на концесията или арендата, вида на рентата и пр. От гледна точка на съвременната правна теория те се схващат като предшественици на арендните отношения в тесния смисъл на това понятие, което обикновено се свързва с равнопоставеността на страните и договарянето между тях и се регулира от нормите на частното право. Дори когато учредителният акт е с публичноправен характер, това не е резултат, нито пък създава лична зависимост на арендатора от собственика, респ. да води до изменения в неговия статус. И при арендите на държавни земи актът на публичната власт е във връзка с функциите на определен държавен орган по организиране на стопанисването на тези земи, които са включени в гражданско обращение, но поради публичния характер на собствеността са подчинени на специален режим<sup>7</sup>.

Моделът на изграждането на вектигалните аренды в Древния Рим в общи линии следва изложената историческа логика и практика. Той обаче отразява и специфичното състояние на аграрните отношения по времето на Републиката в Рим, а също и традиционните за римската икономическа и публична организация форми на предоставяне на земи от държавата за обработване.

<sup>4</sup> За този тип аренды вж. **Kamps, W.** L'emphytéose en Droit Grec et sa réception en Droit Romain, in: Recueils de la société Jean Bodin, v. III, La tenure, Bruxelles, 1937, p. 68—70; **Lesquier, J.** Les institutions militaires de l'Égypte sous les Lagides, Paris, 1911, p. 162—174.

<sup>5</sup> За правна същност на притежанието на земи от илотите в Спарта, кларотите в Крит, химнетите в Аргос и коринефорите в Сицион вж. съответните рубрики в **Daremberg, C., Saglio E.** Dictionnaire des antiquités grecques et romaines, Paris, 1881—1912; **Guiraud P.**, La propriété foncière en Grèce jusqu'à la conquête romaine, Paris, 1894 срв. и **Pirenne J.**, La tenure dans l'Ancienne Egypte, in: Recueils de la Société Jean Bodin, v. II La tenure, Bruxelles, 1938, p. 7—40; **Garsonnet**, op. cit.

<sup>6</sup> По тези въпроси вж. **Pirenne J.**, La tenure dans l'Ancienne Egypte, in: Recueils de la Société Jean Bodin, v. II La tenure, Bruxelles, 1938, 7—40; **Guiraud**, op. cit.; **Kamps W.**, Le type Dorien du servage, in: Recueils de la Société Jean Bodin, v. II, Le servage, Bruxelles, 1937, 67—84; **Garsonnet**, op. cit., p. 18—30; **Rostowzew**, op. cit., p. 6—13; **Clausing R.**, The Roman Colonate. The theories of its origin, ed. separ., Roma, 1965.

<sup>7</sup> Вж. **Хвостова К.**, Античные элементы в аграрно-правовых отношениях, в: ВВ (1967), **id.**, Аграрно-правовые отношения, Москва, 1968; **Mitteis L.**, Zur Geschichte der Erbpacht in Alterium, Leipzig, 1901, **Mommsen Th.**, Zur Geschichte der Erbpacht, in: ZSS 6 (1885).

Основните насоки при оформяне на режима на вектигалните имоти, който се свързва с концесията на земи — публична собственост, с основание се търси в римската практика за разпределяне на ползването на *ager publicus* още в републиканската епоха. Той се създава паралелно и независимо от асигнациите и дедукции на колонии, но подобно на тях първоначално има ярко изразени публичноправни елементи. Това произтича от специфичната компетентност на квесторите и цензорите да разпределят държавния поземлен фонд и да го предоставят за ползване от частни лица при запазване на публичната собственост върху земите. В тези начални моменти в Древния Рим все още не се проявява идеята за държавата като субект на частното право и от тази гледна точка елементите на договаряне при т. нар. публични аренды са силно редуцирани. Предоставянето на земи при предварително известни условия, поставени от орган на публичната власт в кръга на неговата компетентност, се доближава по-скоро до административните концесии, отколкото до гражданските договори. Но поради спецификата на използвания в римското право термин „*concessio*“, който е с по-общо значение и няма конкретно правно-техническо съдържание, римската юриспруденция се ориентира към уподобяването им на наемните отношения.

Основният институт, върху който се моделират поземлени отношения, са т. нар. цензорски аренды<sup>8</sup>. Те първоначално са краткосрочни — за 5 години, което е свързано с продължителността на мандата на цензорската магистратура<sup>9</sup>. Концесията се осъществява с „административен акт“ — чрез *licitatio*, в който се определя размерът на концедираната земя и вектигалът, който се дължи<sup>10</sup>. В тези аренды за първи път се появява и терминът „*vectigal*“, все още със смисъл на публично плащане в полза на държавното съкровище.

Същността на правото, придобито от концесионера на публичен имот, според неюридическите източници е „*ius agri fruendi*“, което се тълкува от някои автори в смисъл на учредяване на плодopolзване или плодopрибиране (по-точно на *usus fructus*) при условия, сходни с тези на прекарните концесии, но с възмезден характер<sup>11</sup>. За арендни отношения в частноправен смисъл все още не може да се говори, тъй като в случая отсъстват

<sup>8</sup> За функциите на цензорите по разпределение на земите и за *locationes censoriae* вж. **Bove L.**, *Ricerche sugli „agri vectigales“*, Napoli, 1960, p. 9—11, 40 ss. Сrv. и **Cic.**, *De lege agr.*, 2.30.82, **Varro**, *De agr.*, 6.11; **Hug.**, 116.1.5.

<sup>9</sup> Това е една индичия, че римските юристи все още не свързват този правен акт с правосубектността на държавата, а по-скоро с конкретната личност на цензора, който действа от името на държавата, но за определен мандат.

<sup>10</sup> Наред с конедирането на малки парцели е било допустимо и предоставяне на значителни по размер имоти — сrv. **Cic.** *De lege agr.*, 2.31.84; **Beudoin E.**, *La limitation des fonds de terre dans ses rapports avec le droit de propriété. Etude sur le droit romain de propriété*, in *NRH* 17 (1893), p. 397—684, 18 (1894), p. 157—222, 309—365; **id.**, *Les grands domaines dans l' Empire Romain d'après les travaux récents*, in: *NRH* 21 (1897), p. 534—599, 673—719, 22 (1898), p. 27—155, 194—219, 310—350, 694—733; **Hajje**, *op. cit.*, p. 22.

<sup>11</sup> Сrv. **Liv.**, 28.3.11, 32.7, 42.19; **Cic.**, *In Verr.*, 3.6; **Dion.**, 8.73; **Ap.**, 1.8; вж. и коментара на **Hajje**, *op. cit.*, p. 22, както и **Monier R.**, *Cours de droit romain approfondi (Du mancipium au dominium — Essai sur l'apparition et le développement de la notion de propriété en droit romain)*, Paris, 1947, p. 42 ss.

елементи на договаряне и определяне на права и задължения по нормите за наема, който към тази епоха вече се обособява като самостоятелен правен институт<sup>12</sup>.

Постепенно т. нар. цензорски аренди се превръщат в дългосрочни по силата на подновяването им на всеки 5 години или чрез служебното общо конфирмиране на новия цензор при встъпването му в длъжност, че ще зачита създадените от предшественика му концесии<sup>13</sup>. При разширяване на приложното поле на цензорските аренди за все по-големи територии практически става невъзможно да се следи за срочното подновяване и се оформя правният принцип за презумптивната новация на арендното правоотношение, щом арендодателят не се противопоставя арендаторът да остане в имота. Вероятно това е пътят и на трансформирането на концесията в аренда.

Към началото на I в. от н. е. превръщането на цензорските аренди в дългосрочни е вече завършен процес<sup>14</sup>. Влияние оказва и практиката храмовите и муниципални общности да концедират свои земи на частни лица при условия на дългосрочност и наследимост<sup>15</sup>.

Аналогични на цензорските аренди в началото на Републиката са и т. нар. квесторски аренди, при които също са се концедирали публични земи на частни лица при различни условия на възмездност.

Постепенно двата вида са се слели предвид на сливането на компетентността на цензорите и квесторите по управлението на *ager publicus*. Счита се, че от тях постепенно още по времето на Републиката се обособява режимът на векталните аренди. Той първоначално също е запазил белезите на една публичноправна регламентация и едва към началото на новата ера се е доближил до арендните отношения в същински смисъл, т. е. възприел е изцяло модела на *locatio-conductio rei*, запазвайки и някои специфики във връзка с дългосрочния или перпетуиран характер на ползването на имотите. От тази гледна точка определянето на векталните аренди като производни от договора за наем на вещь е вярно за класическия период и въз основа на терминологичното въвеждане на специ-

<sup>12</sup> Относно т. нар. „публичноправна теория“ за произхода на договора за наем в римското право вж. **Monier R.**, *Manuel élémentaire de Droit Romain*, Paris 1947, t. II, p. 220, **Alzon C.**, *Reflexions sur l'histoire de la locatio-conductio*, in: *RHDFE* 41(1963), p. 553—591. Подробно по тези проблеми вж. **Чолов P.**, *Произход на договора за „наем на работа“ в Римското право*, в *ГСУ ЮФ т. 70(1977)*, с. 152—158.

<sup>13</sup> За възможността за паралелно съществуване на краткосрочни и дългосрочни концесии вж. сведенията от *Lex Coloniae Genetiva Iulia — 710 ab U. C.*, in: *FIRA*, I, 21.82, p. 185. Срв. и **Beaudoin**, *op. cit.*, p. 330 ss.; **Schilling C. von**, *Studien aus der römischen Agrargeschichte*, in: *Abhandlungen des Herder-Institut*, Riga, 1926, B. II, Heft. 1, p. 11, **Kaser M.**, *Die Typen der römischen Bodenrechte in der späteren Republic*, in: *ZSS* 62 (1942), p. 35—37, **Cascio S.-O.**, *Studi sull'enfiteusi*, in: *Annali di Seminario Giuridico dell'Università di Palermo*, v. 22 (1951), p. 19, n. 29; **Costa E.**, *La locazione di cose nel diritto romano*, Torino, 1915, p. 6 ss.

<sup>14</sup> Срв. *Hug.*, 1.1.79—80 et 168.

<sup>15</sup> Вж. еволюцията на цензорските аренди, проследена подробно у **Lanfranchi F.**, *Studi sull'ager vectigalis*, v. I, *La classicità dell' actio in rem vectigalis*, Faenza, 1938, p. 31; **Bassanelli E.**, *La colonia perpetua*, Roma, 1933, p. 20 ss.

фичните за *locatio-conductio* изрази и означения, но не е общовалиден извод от гледна точка на генезиса и същността на правоотношенията.

Под термина „*conductio agri vectigali*“ обикновено се схващат особените арендни отношения, характеризирани чрез специалния статут на предоставените земи. Основната концепция на режима се базира на невъзможността да се обременяват с публични данъци (*stipendium vel tributum*) италийските имоти, които не могат да се придобият в собственост извън хипотезите на *occupatio*, *assignatio* и *deductio coloniae*. Следователно дължимата към държавата престация се определя като едно частноправно плащане, без обаче да се схваща самата тя за частноправен субект. Вектигалът се различава терминологично от „*vectigalia*“, което към края на Републиката служи за означаване на публичните данъци събирани от специални фискални служители или от дружествата на публиканите<sup>16</sup>.

Въвеждането на терминологията, свързана с наемното правоотношение, датира от по-късния период, когато публичноправната същност на концесията постепенно се измества към арендните конструкции и на същия режим се подчиняват дългосрочните и вечни аренди на земи на муниципии и на частни лица. Към I в. пр. н. е. дългосрочните вектигални аренди са масова практика<sup>17</sup>. Постепенно се внасят изменения и в съществуващите правни понятия, свързани с особения режим на арендуването земи. При цензорските аренди на практика земите остават под регулирането на нормите относно *ager publicus*, а терминът „*vectigal*“ се използва за означаване на дължимата арендна плата в полза на фиска<sup>18</sup>. *Agri vectigales* са свършено друга категория земи, които се намират в провинциите и по отношение на тях не се създават отношения с частноправен характер от типа на арендните. Те са обект на провинциална собственост, първоначално се концедират от публичната власт и заплащаният за тях вектигал е с рекогнитивен характер спрямо *populus Romanus Quirites*<sup>19</sup>.

Вектигалните аренди не се трансформират във вечни концесии на земи. Независимо че е отпаднало задължението те да бъдат новирани на всеки пет години<sup>20</sup>, възможността имотът да бъде ревокиран е ограничена единствено от изпълнението на задължението да се плаща редовно вектигалът. Тази принципна темпорална (или по-скоро условна) граница за съществуването на правоотношението е отразена в становището на класическата римска юриспруденция, обобщено от Гай в Институциите:

<sup>16</sup> Вж. съответното тълкуване на термина в *Dictionnaire des antiquités*, cit.; **Berger**, op. cit., PWRE.

<sup>17</sup> Срв. *Hug.*, *De cond. agr.*, 1.1.79—80: „*Vectigales autem agri sunt obligati, quidam r (ei) p (ublicae) p (opuli) R (omani), quidam coloniarum aut municipiorum aut civitatem aliquarum...*“; *D.* 39.2.15.26—27; 39.4.11.1; вж. коментара на еволюцията на вектигалните аренди у **Beaudoin**, op. cit., p. 245, **Hajje**, op. cit., p. 26.

<sup>18</sup> Срв. *Hug.*, 116.1.5; вж. тълкуването на разликите у **Hajje**, op. cit., p. 23 s.

<sup>19</sup> Срв. **Cascio**, op. cit., p. 18 n. 27; **Arangio-Ruiz V.**, *La struttura dei diritti sulla cosa altrui*, in: *AG 81* (1908), fasc. 3, p. 459, **Bove**, op. cit., p. 27 s.

<sup>20</sup> Това е във връзка с отпадането на нормите за цензорския контрол върху поземлените отношения. Срв. **Lanfranchi**, op. cit. v. II; **Bove**, op. cit., p. 67 ss.; **De Martino F.**, *Storia della costituzione romana*, Napoli, 1975, v. II, parte I, p. 64 ss., parte II, p. 272 ss., v. III, p. 295.

IGAI 3. 145. ADEO AUTEM EMPTIO ET VENDITIO ET LOCATIO ET CONDUCTIO FAMILIARITATEM ALIQUAM INTER SE HABERE VIDENTUR, UT IN QUIBUSDAM CAUSIS QUAE RI SOLEAT, UTRUM EMPTIO ET VENDITIO CONTRAHATUR, AN LOCATIO ET CONDUCTIO, VELUTI SI QUA RES IN PERPETUUM LOCATA SIT. QUOD EVENIT IN PRAEDIIS MUNICIPALUM, QUAE EA LEGE LOCANTUR, UT QUAMDIU ID VECTIGAL PRAESTETUR, NEQUE IPSI CONDUCTORI NEQUE HEREDI EIUS PRAEDIUM AUFERATUR; SED MAGIS PLACUIT LOCATIONEM CONDUCTIONEMQUE ESSE.

„Изглежда, че покупко-продажбата и наемът имат нещо сходно помежду си, защото в някои случаи се поставя въпросът дали е сключен договор за продажба или за наем, както например когато една вещь е отдадена във вечна аренда. Това става по отношение на муниципалните земи, които по силата на един такъв закон се отдават под наем и докато се изплаща вектигалът, те не могат да се отнемат нито от самите първоначални наематели, нито от техните наследници; все пак преобладава мнението, че това отношение е по-скоро наемно“<sup>21</sup>.

Тази теза се поддържа и от следкласическите юристи, които отхвърлят елементите на вулгаризация при перпетуирането на арендните отношения. Практиката обаче налага постепенното им превръщане в *ius perpetuum*, а оттам и преминаването на съответните норми към режима на емфитевзата. Този процес на развитие, изтъкван в романистката, не бива да се приема съвсем безкритично. В своето развитие вектигалната аренда възниква като публична концесия, преминава през частноправните отношения и в следкласическия период се перпетуира, като основната ѝ регламентация се прилага по аналогия както в частноправните договори, така и в публичните дългосрочни и наследими поземлени аренды и концесии.

Във връзка с поставения втори проблем — за определянето на връзката между съществуващите в класическото римско право вектигални аренды с емфитевзата и за дистанцирането на двата режима, както и за определянето на степента на приемственост между тях, която предопределя и внасянето на интерполациите в класическите текстове, е необходимо да се спрем на проблема за юридическата характеристика на вектигалното правоотношение.

На първо място обект на дискусия още в римската юриспруденция е характерът на акта на концедиране. Спорът не е фиксиран пряко в източниците, но по всяка вероятност е бил твърде оживен, тъй като се е поставял въпрос за конфронтиране на регламентация от областта на публичното и на частното право. Цензорските аренды никога не са се схващали като вид *locatio-conductio rei*, те са имали специален режим и са се доближавали както до съвременните административни концесии, така и до договорите при общи условия, когато една от страните е публичноправна организация<sup>22</sup>.

По тази причина и повечето от романистите от средата на XIX в. възприемат тезата, че според римското право арендите на вектигални имоти от епохата на Принципатата на-

<sup>21</sup> Вж. по-подробно по тези въпроси **Lanfranchi**, *op. cit.*; **Bove**, *op. cit.*, p. 82—121 и цитираната там литература.

<sup>22</sup> Проблемът в по-общ план е свързан с изследването на еволюцията на наемните отношения и т. нар. „публичноправна теория“ за техния произход.

сетне притежават чертите на цензорските аренди за 5-годишен срок и се създават в резултат на властническо разпореждане на компетентните държавни органи, натоварени със стопанисването и управлението на държавния поземлен фонд, т. е. с административен акт от съвременна гледна точка <sup>23</sup>.

С това се обясняват спецификите на т. нар. вектигална аренда, която независимо от вариантите си по отношение на обекта — парцели от *ager publicus*, муниципални, храмови или частни земи — има твърде съществени отклонения от режима на договора за наем. На първо място се акцентира на създадената вещноправна защита на концесионера, респ. на арендатора, която е по модел на защитата на публичната собственост и се осъществява чрез преторски интердикти, които по своята същност представляват административноправни средства. Създаването на специален вещен иск (*actio in rem vectigalis*) не променя положението, тъй като то е израз на общата еволюция в римския граждански процес към приложение на акции и в случаите на интердиктна намеса във връзка с преминаването от формуларен към когнитивен процес и отпадане на правораздавателните функции на претора <sup>24</sup>.

Наред с това се отбелязват и особеностите на правоотношението във връзка със задължението за плащане на *vectigal* (а не на наем, за което се използват специални термини „*merces*“, „*repsio*“), за обработване на имота (или поне за доброто му стопанисване), за отнемането му в резултат на едностранно извънсъдебно волеизявление при неизпълнение на поставените задължения и пр.

Детайлното изследване на вектигалните аренди постепенно дава основания за преодоляване на това становище. На първо място трябва да се отбележи, че режимът им се оформя под влияние на съществуващи вече институти на публичното право, а преторската намеса за защита на концесионера като дългосрочен ползвател на чужда земя е резултат на практическа необходимост <sup>25</sup>. Трудностите при систематизацията на вектигалното правоотношение се пораждат и от факта, че римските юристи не винаги спазват схемата, според която облигационно отношение е това, което е свързано с облигационен иск (*actio in personam*), а вещно — с вещен иск (*actio in rem*) <sup>26</sup>. При регламентацията му този въпрос не се е поставял в систематичен план. Вещноправната защита в случая има своето основание в целесъобразността, а не в стриктното спазване на догмата.

<sup>23</sup> Вж. **Schilling**, *op. cit.*, S. 48 ff. и цитираните от него автори.

<sup>24</sup> Срв. **Arangio-Ruiz**, *La struttura...*, p. 469 ss.; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 11 ss.; **Albertario E.**, *Il possesso del ager vectigalis e dell' enfiteusi*, in: *Studi di diritto romano*, t. II, Milano, 1953, p. 401 n. 1.

<sup>25</sup> Срв. **Pugliese G.**, *Figure processuali ai confini tra iudicia privata e iudicia publica*, in: *Studi in onore di S. Solazzi*, Napoli, 1948, p. 408 ss.; **Cancelli**, *Studi sui censores e sull' arbitratus della lex contractus*, Milano, 1957, p. 59 ss., 83 s.

<sup>26</sup> Вж. **Albertario E.**, *Actiones in rem e actiones in personam*, in: *Studi di Diritto Romano*, v. IV, p. 219 ss., p. 233 n. 1; **Biondi**, *Istituzioni...*, p. 80 ss.; **Kaser**, *RPR*, cit., v. I, S. 197 s.; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 119; **Bove**, *op. cit.*, p. 124 n. 2.

Извън рамките на тази „публичноправна“ теория остава и обяснението на арендите на муниципални и храмови земи, които никога не са се схващали като публична собственост:

D. 50.16.15 (ULP. X AD ED.) BONA CIVITATIS ABUSIVE „PUBLICA“ DICTA SUNT: SOLA ENIM EA PUBLICA SUNT, QUAE POPULI ROMANI SUNT.

„Имуществото на общините неправилно (поради злоупотреба с термина) е наречено „публично“: защото единствено „публично“ е имуществото, което е на римския народ.“

Наред с това вектигалните аренди се пренасят и в отношенията на частноправните субекти. Възприемането на „публичноправната“ теория е допустимо само относно първоначалния етап на развитие на вектигалните концесии, а по-нататъшното развитие на института постепенно се измества изцяло на плоскостта на частното право<sup>27</sup>.

Голяма група изследователи на особеностите на вектигалните и емфитевзните аренди акцентуват на вещноправната характеристика на тези отношения. Възгледите варират от утвърждаването на съществуването на владение в технически смисъл на думата върху *ager vectigalis*<sup>28</sup>, възприемането на концесията като резултат от учредяване на ограничено вещно право върху чужда вещь (*ius in re aliena*)<sup>29</sup>, до почти пълната идентификация с провинциалната собственост<sup>30</sup>. Арендаторът на вектигален имот не може да се счита за владеец, тъй като му липсва намерението да осъществява фактическата власт върху имота за себе си и абсолютно е отхвърлена възможността той да стане собственик<sup>31</sup>. Въпреки казуистичния подход в регламентацията на тези отношения не може да се приеме, че предкласическите юристи допускат разширяване на приложното поле на владелческите интердикти, създадени по повод на концесиите на *ager privatus vectigalisque*, който се доближава до провинциалната собственост, и по отношение на защитата на *ager vectigalis*<sup>32</sup>. Това става възможно значително по-късно.

Към началото на класическия период се предполага използването на *interdictum de ioco publico fruendo*<sup>33</sup>, който е създаден за защита на публичната собственост. Интердиктът не разглежда въпроса дали съществува владение или държане по отношение на ползвателите на публични земи, а дава защита, включително и срещу концесионера, при насилствено изменение на съществуващото фактическо притежание. Необходимо е оба-

<sup>27</sup> Срв. **Arangio-Ruiz**, *La struttura...*, p. 459; **Bove**, *op. cit.*, p. 81—82; **Bojarski**, *op. cit.*, s. 47.

<sup>28</sup> Срв. **Albertario**, *Il possesso...*, p. 387 ss.

<sup>29</sup> Срв. **Bassanelli**, *op. cit.*, p. 24 s., който уточнява, че е налице „специфично облигационно отношение“, при което ползването на имота е подобно на това при ограничените вещни права върху чужда вещь по-широко от правомощията на титуляра на *usus fructus* и по-тясно от тези при *dominium*'a.

<sup>30</sup> Срв. **Bonfante P.**, *Corso di diritto romano*, v. II, parte II, Roma, 1928, p. 312 ss., който акцентира на публичноправната характеристика на вектигала като рекогнитив за „върховната власт“ на концедента върху земята.

<sup>31</sup> Вж. **Albertario**, *Il possesso...*, p. 389 ss.; **Biondi**, *Istituzioni...*, p. 308; **De Martino**, *op. cit.*, p. 204; **Kaser**, *Die Typen...*, S. 37; **Bojarski**, *op. cit.*, s. 49.

<sup>32</sup> Вж. аргументацията у **Hajje**, *op. cit.*, p. 29.

<sup>33</sup> Вж. D. 43.8.1. pr.



че концесията да е учредена от компетентен орган (*is cui locandi ius fuerit*) и да съществува желание да се продължи ползването на имота. Разширяването на приложното поле на този интердикт по времето на Лабеон за муниципалните земи, върху които се учредяват вектигални аренды, е безспорно<sup>34</sup>.

Повече основания има теорията, която възприема съществуването на особено ограничено вещно право върху *ager vectigalis*. Тя обаче също е плод на изследванията на романистите<sup>35</sup> и е основана на тълкуване на текстовете относно вектигалните аренды без отчитане на развитието на понятията в правно-догматичен аспект. Според нея вектигалната концесия заема междинно място между *usus fructus*, с който си прилича по широтата на ползването на имота и присвояването на плодовете от него, и поземлените сервитути, тъй като се явява своеобразно обременяване на имота, притежаващ статут на *ager vectigalis*. Основен аргумент в обосноваването на тази концепция е съществуването на вещен иск (*actio in rem vectigalis*), който по конструкция се доближава до специфичния за *iura in re aliena* конфесорен иск (*actio confessoria*).

Отграничението от личните и поземлени сервитути се изразява както в наследимия характер на концесията (за разлика от *usus fructus*), така и в невъзможността според римското право сервитут да бъде учреден *in faciendo*, докато при нея задължението за плащане на вектигал е основно и определящо за съдържанието на правоотношението и съществуването на последното е свързано с изпълнението на това задължение<sup>36</sup>.

Съществува предположение, че създаването на *actio in rem vectigalis*<sup>37</sup> е по инициатива на принципса за защита на вече утвърдената масова практика на вектигалните аренды и датира към началото на новата ера<sup>38</sup>. Въпреки доказването на интерполации в някои текстове, свързани със съществуването на иска и използването му и при защитата на емфитевзата, съществуват редица фрагменти с безспорен класически произход<sup>39</sup>. Не подлежи на съмнение вещният характер на иска, който, освен че терминологично е

<sup>34</sup> Вж. D. 43.14.1.7 (Ulp. LXVIII ad Ed.)... Et ita Labeo: ergo et si a municipibus conductum habeat, aequissimum erit ob vectigalibus favorem interdicto eum tuerit.

<sup>35</sup> Вж. обширната аргументация у **Arangio-Ruiz**, *La struttura...*, **Lanfranchi**, *op. cit.*, V. I, p. 7 ss., 118 ss.

<sup>36</sup> Срв. D. 19.2.54.1; IG 3.145 cit. Вж. за тези отграничения **Biondi B.**, *Le servitu prediali nel diritto romano*, Milano, 1954, 2 ed., p. 78 ss.

<sup>37</sup> В източниците названието на иска е дадено по-описателно: D. 21.2.66. pr. (Pap. XXVIII Quest.)... de ea actione quae de fundo vectigali proposita est...

<sup>38</sup> Още **Lenel** (*Das Edictum perpetuum*, cit., S. 186 ff.) отбелязва класичността на иска. Срв. **Hajje**, *op. cit.*, p. 37 n. 3; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 70; **Bove**, *op. cit.*, p. 79—81; **Guarino A.**, *Diritto privato romano. Lezioni istituzionali di diritto romano*, Napoli, 1958; **Bojarski**, *op. cit.*, p. 48—49.

<sup>39</sup> Основната дискусия е върху автентичността на текста на Paul in D. 6.3.1, приписван на неговия коментар върху преторския едикт. Срв. **Schilling**, *op. cit.*, p. 24 s., **Schulz**, *op. cit.*, p. 398, **Kaser**, *Die Typen...*, S. 43—48, **Index interp.ad. h. I.**; За класически са приети D. 21.2.66. pr. (Pap. XXVIII ad Ed.), 30.71.5—6 (Ulp. XXXVIII Dig.), 39.2.15.26 (Ulp. III ad Ed).

означен като *actio in rem*, е включен систематично при разглеждането на хипотези във връзка с приложението на други вещни искове<sup>40</sup>.

Съществуването на вещен иск не винаги е индикатор за съществуването на вещно право. Класическата римска юриспруденция допуска вещноправната защита и на някои категории облигационни отношения *utilitatis causa* както в случая с вектигалните концесии, така и при правото на строеж върху чужд имот и вещноправната защита на постройката (*superficio*)<sup>41</sup>. С въвеждането на вещния иск не се преодолява неяснотата по отношение на правното положение на вектигалиста. В автентичните класически текстове той не е обявен за владеец, но подобно на прекариста, влогоприемателя, секвестариара и суперфицияря притежава по целесъобразност владелческа защита<sup>42</sup>. Вектигалистът има възможност да учредява залог върху вектигалния имот, което обаче не предполага прехвърляне на владение към залогоприемателя, който притежава също владелческа защита по целесъобразност<sup>43</sup>.

В римската юриспруденция по-актуална в класическия период е била дискусиата за точното определяне на вида облигационно отношение, което се е пораждало в резултат на вектигалната аренда, създадена *in perpetuum*. Проблемът, поставен още от Гай през II в. от н. е., очевидно не е намерил еднозначно разрешение дори и по времето на император Зенон (476—484 г.), когато, вече по повод на емфитевзата, се налага отново вземане на становище дали е налице продажба или наемно отношение при тези правоотношения<sup>44</sup>.

Дискусиата е отразена лаконично, но достатъчно ясно и не оставя съмнение, че се отнася до вектигалните аренды, които в тази епоха са били основните перпетуирани наемни отношения:

<sup>40</sup> Вж. D. 6.3.1.1. (Paul. XXI ad Ed.)... Qui <in perpetuum> fundum conduxerunt... quamvis non efficiantur domini, tamen placuit competere eis in rem actionem adversus <quemvis possessores sed adversus> ipses municipes...; D. 6.3.3 (Paul. XXI ad Ed.)... Item est et si ad tempus habuerint conductum <nec tempus conductionis finitum sit>.

<sup>41</sup> За еволюцията на възгледите на римските юристи в тази насока вж. **Branca G.**, L'antitesi fra diritti reali-actiones in rem ed obbligazioni — actiones in personam, in: *Annali di Università di Trieste*, 11 (1940) p. 78 ss.; **Hajje**, op. cit., p. 35. ss; Относно оформянето на вещноправната защита при суперфицията вж. **Lucci A.**, Del diritto di superficie, in *AG* 51 (1893) p. 251ss.; 52 (1894) p. 500 ss.; **Buckland W.**, Superficies et lex contractus, in: *RHDFE* 17 (1938), p. 666—671; **Simoncelli D.**, Superficie, in: *NDI* 12.1 (1940), p. 1212—1224; **Branca G.**, Considerazioni intorno alla proprietà superficaria nel diritto giustiniano, in: *RIDA* 4 (1950), p. 189—201; **Knezic—Popovic D.**, Poceci razvoja superficiesa, in: *Godisnak Pravnog Fakulteta u Sarajevu* 29 (1981), s. 341—361.

<sup>42</sup> Вж. D. 2.8.15.1 (Macer I Appel.), *Index interp. ad. h. I.*; **Андреев**, Римско частно право, с. 215; **Girard**, op. cit., p. 413 s.; **Kaser**, *Die Typen...*, S. 42; **Bojarski**, op. cit., s. 50.

<sup>43</sup> Вж. D. 20.1.31, 13.7.16.2; Текстове обаче се считат за интерполирани — вж. *Index interpol. ad. h. I.*; **Albertario**, *Il possesso...*, cit., p. 395; **Bojarski**, op. cit., s. 49; **Bonfante P.**, *Il punto di partenza nella teoria romana del possesso*, in *Scritti giuridici vari*, v. III, Torino, 1926, p. 533 ss.

<sup>44</sup> Срв. CJ 4.66.1.

IGai 3.145. Adeo autem emptio et venditio et locatio et conductio familiaritatem aliquam inter se habere videntur, ut in quibusdam causis quaeri soleat, utrum emptio et venditio contrahatur, an locatio et conductio, veluti si qua res in perpetuum locata sit...

„Така също покупко-продажбата и наемът имат толкова общо помежду си, че в някои случаи се поставя въпрос дали се сключва (договор) за покупко-продажба или за наем, както е по отношение на тези вещи, които са наети за вечни времена.“<sup>45</sup>

Според преобладаващата част от автентичните класически текстове се оформя теорията, че римските юристи са отдавали приоритет на становището, че при вектигалните концесии се касае за облигационно отношение от типа на арендното (т. е. регулирано от нормите за locatio-conductio rei) и това е изразено категорично на края на цитирания фрагмент.

Основанията за възприемането на това становище са няколко. Преобладава терминологията, производна от глагола „locare“, но изследователите на проблема отбелязват, че тя не е свързана с точно определен институт, а има по-широка употреба. Това съответства на схващането, че в периода на късната Република, когато масово са се учредявали вектигалните концесии, не се е поставял въпрос за стриктната им правна регламентация и за систематизацията на новия институт, а регулирането се е изграждало по установените публичноправни модели с добавяне на частноправни елементи по целесъобразност<sup>46</sup>. Към този период се отнася и началото на цитираната дискусия дали се касае за продажба или за наем поради съществуващото смесение между тези конструкции в областта на публичните концесии. То е отразено и в един фрагмент на Фест:

FEST., DE VERB. SIGN., V. „VENDITIONES“: VENDICIONES DICEBANTUR OLIM CENSORUM LOCATIONES, QUOD VELUT FRUCTUS PUBLICORUM LOCORUM VENIBAT.

„Също така и цензорските аренди, например за продажба на плодовете (т. е. плододоприбирането) от публичните земи, се наричат „продажби“<sup>47</sup>.

Постепенно с оформянето на наема като договорен тип и отграничаването му от покупко-продажбата в източниците за вектигалните аренди се утвърждава терминологията, свързана със съществуването на наемно правоотношение<sup>48</sup>. Реминисценция от колебливата първоначална концепция за характера на правоотношението е използването и на други термини и конструкции, които като цяло също насочват към съществуването на наемно, а не собственическо отношение<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Срв. пълната екзегеза на текста у **Mayer-Maly Th.**, *Locatio-conductio*, Wien, 1956, S. 63, **Amirante C.**, *Ricerche in tema di locazione*, in: *BIDR*, 62 (1959), p. 55.

<sup>46</sup> Вж. този проблем у **Bove**, *op. cit.*, p. 83 n. 25—29; v. „conducere“, „locare“ in: **Neumann — Seckel**, *Handlexicon zu den Quellen des romische Rechts*, 10 ed., Graz 1958.

<sup>47</sup> Вж. по въпроса за връзката между покупко-продажбата и наема **Чолов Р.**, *Произход на договора за „наем на работа“*..., с. 154 сл.

<sup>48</sup> Срв. D. 6.3.1. pr., 39.4.11.1, 50.16.219 — „locatio“, „locare“; D. 6.3.1.1 — „fructum conducere“; D. 6.3.1. pr., 1; 6.3.3, 39.4.11.1 — „conductor“; D. 43.9.1. pr. — „et lege locationis frui“, „et fructum alicui locare“.

<sup>49</sup> Срв. D. 47.7.5.2 — „qui fundum vectigalem habeat“, D. 8.1.16 — „is ad quem vectigalis fundus pertinet“; D. 22.1.25.1 — „eius qui vectigalem fundum habet“; D. 30.71.6 — „id ius quod in vectigalibus fundis habemus“. Срв. и D. 19.2.21; 19.2.25.3; 19.2.45.1 D. 6.3.1.3; 39.4.11.1.

При вектигалните аренди се съдържат и редица особености в самото арендно правоотношение. В източниците, както вече отбелязахме, то не е изрично определено като наемно, нито вектигалистът е считан за наемател в същински смисъл. Не може обаче да се приеме, че той е бил лишен от общата защита като арендатор, т. е. че не е могъл да предяви *actio conducti*. Наличието на *actio in rem vectigalis* не поглъща облигационния иск срещу концедента за отношения, произтичащи от арендния договор. Липсата на сведения в тази насока се обяснява в колебливото отношение на класическите юристи спрямо акта на концедиране като наеман договор. Окончателното решаване на проблема е значително по-късно, при изграждане на института на емфитевзата. При вектигалните аренди обаче е твърде силна реминисценцията от техния първоначално публичен характер и вероятно до края на класическия период не се преодолява схващането им по-скоро като концесия от типа на прекарната, отколкото като правоотношение, създадено в резултат на съгласуване на воли на страните.

Договорът за вектигален наем със спецификите му трудно би се вместил и в стриктната схема на римските контракти<sup>50</sup>. Съществените изменения, внасяни постепенно в режима на вектигалните аренди, оформят различни от типичните за договора за наем права и задължения на вектигалиста. На първо място отклонения съществуват при основното му задължение за плащане на вектигала. При договора за наем уговорената наемна цена обикновено е твърда и непроменима. При вектигалната аренда е възможно вектигалът да бъде редуциран при неплодородна година<sup>51</sup>. Независимо дали има първоначално определен срок за ползване на имота, докато се плаща вектигалът, концесията не може да бъде прекратена едностранно от собственика на земята, дори и ако вектигалистът не полага необходимата грижа за него и го оставя необработван. Това развитие на правната уредба е резултат от трансформирането на вектигала от натурална в парична престация.

Възприетият в източниците термин „*ius quod in vectigalibus fundus habemus*“ също няма легално определение<sup>52</sup>. Може да се предполага, че с него се е означавала съвкупността от правомощия на вектигалиста за ползване на предоставения имот по свое усмотрение и придобиване на плодовете от него в собственост от момента на отделянето им (*separatio*). Юлиан приема, че по отношение на трети лица може да бъде предявена *utilitatis petitio* за ревандикиране на плодовете<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Срв. **Bove**, *op. cit.* p. 132—136; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 29 ss.; Относно позицията на римските юристи да отбелязват само спецификите в даден институт срв. и **Segre G.**, *Sulla distinzione delle acciones in rem e in personam per rapporti estranei al ius civile nel diritto romano classico*, in: *BIDR* 41 (1933), p. 915.

<sup>51</sup> Вж. D. 29.2.15.4. В текста се предполага внасяне на интерполация с оглед адаптиране на нормата за емфитевзната аренда.

<sup>52</sup> Вж. D. 8.1.16, 22.1.25.1, 30.71.5; Терминът „*ius in rem vectigalis*“ не е с класически произход, а е по-скоро създаден в романистиката като техническо понятие във връзка с *actio in rem vectigalis*.

<sup>53</sup> Вж. D. 8.1.16, 22.1.25.1. Цитираните текстове не носят белези на интерполации.

Следователно титулярът на вектигално право върху даден имот има по-широки правомощия от тези на обикновения арендатор, а също и от тези на плодopolзвателя, тъй като му се предоставя владелческа и вещноправна защита<sup>54</sup>. Той разполага с редица искове, които според римското право са на разположение на узукапионния владелец и на собственика за защита на ползвания от тях имот: *cautio iudicio sisti*<sup>55</sup>, *cautio damni infecti*<sup>56</sup>, *operis novi nunciatio*, *actio aquae pluviae arcendae*<sup>57</sup>, *actio arborum furtim caesarum*<sup>58</sup>, с които вектигалистът се доближава по правно положение до узукапионния владелец и собственика.

По-широки в сравнение с правата на обикновения арендатор са и възможностите да се учредяват лични сервитути<sup>59</sup>, да се придобиват поземлени сервитути и да се предявява иск за тяхната защита, който обаче изрично е посочен като предоставен *utilitatis causa*<sup>60</sup>, а също така да се предявява иск за определяне на границите на имота<sup>61</sup>. Спорен е класическият характер на регламентацията относно възможността за делба на вектигалния имот при наличието на няколко титуляра на вектигалното право<sup>62</sup>.

Според Гай (IGai 3.145) вектигалистът може да оставя в наследство земята, стига наследниците да продължат плащането на вектигала. Следователно универсалното правоприемство е допустимо. Някои класически текстове не изключват възможността и за сингуларно правоприемство. Наред с предоставянето на имота с легат<sup>63</sup>, от възможността да бъде ипотекиран имотът<sup>64</sup> и някои други сведения<sup>65</sup>, в които имплицитно се

<sup>54</sup> Вж. D. 43.19.1.1; D. 2.8.15.1. Срв. **Bove**, *op. cit.*, p. 100 s.

<sup>55</sup> Вж. D. 2.8.15.1 (итр.); **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 98 ss; **Bove**, *op. cit.*, p. 155—156.

<sup>56</sup> Вж. D. 39.2.15.26—27 (итр.); Kaser, RPR, t. I, S. 345 s.; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 92 s., 118; **Bove**, *op. cit.*, p. 159—161.

<sup>57</sup> Вж. D. 39.1.3.3, 39.1.9, като се приема, че щом исковете са допустими за суперфицияря, то по аналогия се прилагат и за вектигалиста. Срв. **Bove**, *op. cit.*, p. 148 ss.; **Arangio-Ruiz**, *Istituzioni...*, p. 283.

<sup>58</sup> Вж. D. 39.3.23.1, 39.3.25, 47.7.5.2. За автентичността на класическите текстове вж. **Bove**, *op. cit.*, p. 143 п. 4; противното становище у **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 110.

<sup>59</sup> Вж. D. 10.2.10, възприет и във Fvat 61, който се отнася до учредяването на *usus fructus*. Per *argumentum a fortiori* се приема, че това се отнася и до *usus*. Вж. **Grosso G.**, *Usufrutto e figure affini nel Diritto Romano*, 3 ed., Torino 1958, p. 306 ss., 366 ss.; **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. I, p. 108 n. 2; **Bove**, *cit.*, p. 171 ss.

<sup>60</sup> Вж. D. 8.1.16; **Index interpol.** ad. h. l.

<sup>61</sup> Вж. D. 10.1.4.9; 47.7.5.2.

<sup>62</sup> Относно приложението на *actio familiae erciscundo* и *actio communi dividundo* вж. D. 10.2.10; 10.3.7; **Kaser**, RPR, *cit.*, t. I, S. 404, 605 ss.; **Biondi**, *Istituzioni...*, p. 645 ss., 675; **Bove**, *op. cit.*, p. 146—149.

<sup>63</sup> Вж. D. 30.71.5—6.

<sup>64</sup> Вж. D. 13.7.16.2; 20.1.31.

<sup>65</sup> Вж. D. 50.16.219; 63.1. пр.; вж. **Lanfranchi**, *op. cit.*, v. III; **Cascio**, *op. cit.*, p. 22; Според **Arangio Ruiz**, *La struttura...*, p. 449 и **Mitteis**, *op. cit.*, S. 16; класическите юристи допускат само наследяване.

съдържат указания за широките правомощия на вектигалиста, се приема, че класическата юриспруденция допуска разпореждането с *ius in agro vectigalis* в полза на трети лица, при което правоприемниците отговарят и за неиздължения вектигал<sup>66</sup>. По тази причина се приема, че вектигалната аренда предшества регламентацията на емфитевзата в римското право, тъй като при последната една от съществените ѝ характеристики е възможността за отчуждаване на емфитевното право<sup>67</sup>.

При изграждането на института на вектигалните аренды се проявяват характерните особености на правното регулиране на обществените отношения в Древния Рим. В рамките на съществуващата уредба на арендите на публични (в широк смисъл на думата, не само по отношение на *ager publicus*) земи се създават допълнителни норми, с които правоотношението се притегля в сферата на регламентиране на частното право. При формалното запазване на характерните черти на договора за наем при вектигалните аренды се влагат допълнителни юридически елементи с икономическа, политическа и социална мотивировка, които съществено изменят традиционното съдържание на наемното правоотношение. Създават се основите на развитие на един институт с особена еластичност в обема на регулираните отношения, който по времето на Домината се използва за новите форми на дългосрочни поземлени концесии — *ius perpetuum* и *ius emphyteuticum* — без да е необходимо съществено модифициране на нормите от страна на следкласическата и Юстиниановата юриспруденция.

В източниците на римското право и предимно в Дигестите често се среща следната интерполация в текстовете относно вектигалните аренды: „*ius in rem vectigalis, id est emphyteutic/ari/us*“<sup>68</sup>. На това основание в романистиката се приема, че режимът на тези аренды се използва за регулиране и на емфитевзата в следкласическото римско право без съществени изменения, както и че емфитевзата е генетично свързана с тях. Отстоява се възгледът за типично римския произход на нормите относно емфитевзната практика, тъй като при *conductio agri vectigali* могат да се открият всички характерни особености и на емфитевзата.

От формална гледна точка може да бъде прието такова схващане, макар и с резерви. Емфитевзната и вектигалната аренда са различни от икономическа и социално-политическа гледна точка, което обуславя и различен правен режим. Вектигалната концесия, превърнала се изцяло в арендно отношение, запазва елементи от публичноправната си характеристика и по-малко се идентифицира с договорно отношение. Може да се приеме също, че нормите относно нея се прилагат субсидиарно за емфитевзата, когато няма

<sup>66</sup> Вж. D. 13.7.16.2; 13.7.17; 20.4.15; 20.1.11.1.

<sup>67</sup> Цитираните текстове обаче не са безспорни откъм интерполации и е напълно възможно концепцията, която все още не е била наложена в класическата доктрина и не е намерила категоричен израз в правните източници, да се е оформила по-късно под влияние на практика в тази насока, още повече, че в провинциите арендите от типа на емфитевзата, макар и още без римскоправна регламентация, са допускали прехвърлянето на конседираното право към трети лица.

<sup>68</sup> Срв. D. 6.3, където интерполацията е само в заглавието на титула, а в трите параграфа, които го съставят, се говори само за вектигалната аренда.

самостоятелна уредба или когато в резултат на асимилирането на арендните отношения в епохата на Домината могат да бъдат използвани като общи нормите за някои от тях. Влияние оказва и вулгаризацията на поземлената практика в провинциите, където се смесват местни и римски форми и римското право естествено се адаптира към съществуващи правни разрешения относно концедирането на земите за ползване от частни лица.

Следователно няма логическо и правно противоречие, ако се приеме, че с внасянето на формалната интерполация, която отбелязахме по-горе, вектигалният режим се запазва през IV—VI в. под формата на емфитевзата, но той не е в основата за нейното регламентиране в следкласическото римско право. Най-същественният белег на емфитевзната концесия е задължението да се направят насаждения в имота, да се превърне той в обработваем, да се подобрява чрез водене на рационализирано стопанисване на земите, изграждане на постройки, мелиоративни съоръжения и пр. Подобно задължение не съществува и не може да бъде аргументирано при вектигалните аренды<sup>69</sup>. По-нататъшното развитие на режима в насока на доближаване до ограничените вещни права и провинциалната собственост също не може да обоснове съществуването на такова задължение, тъй като никой титуляр на такива права не се задължава да ползва вещта в собствен и в чужд интерес едновременно.

В повечето случаи вектигалните земи не са пустеещи или необработваеми и с концесията не се цели насърчаването на тяхното обработване, а разпределяне на стопанисването на публичния поземлен фонд с оглед редовното постъпление на приходи от това в полза на римската държава. Същото се отнася и до вектигалните аренды на частни лица. При емфитевзата в масовата хипотеза концедираните земи са именно от типа *agri deserti* и по тази причина се е установила особената концесия, чието наименование също насочва към основното задължение на емфитевта да засади и обработи тези земи.

Вектигалът не е обвързан с резултатите от стопанската дейност на вектигалиста, ако се следват стриктно сведенията от правните източници<sup>70</sup>. Вектигалистът има право да ползва земята, но не е задължен да я обработва, особено след превръщането на вектигала от натурална в парична престация. Напълно естествено е обаче да се презумира имплицитното съществуване на задължение за обработване и по-скоро за добро стопанисване на отстъпената за ползване земя, тъй като размерът на вектигала е съобразяван със стойността ѝ, определена на базата на нейния размер, вид и плодородност.

Следователно едновременно има елементи, за които може да се открие приемственост при оформянето на института на емфитевзата и които са свързани с режима на вектигалните концесии от момента, когато вектигалът е представлявал част от получената селскостопанска продукция. Наред с тях има и елементи от регламентацията им като вид наемни правоотношения, но с особености при правната защита и в широтата на

<sup>69</sup> Срв. **Cascio**, *op. cit.*, p. 24 ss.

<sup>70</sup> Срв. аргументацията на **Hajje**, *op. cit.*, p. 59, който обаче акцентира върху вектигалния модел, модифициран при изграждането на института на емфитевзата.

правомощията на вектигалиста, свързани с дългосрочността на правоотношението и с възможността то да се перпетуира. Това е напълно естествено, тъй като римската юриспруденция при уреждането на дългосрочните поземлени отношения в провинциите не може да възприеме изцяло чуждия модел на регулирането им, а го адаптира към вече утвърдените римски правни институти<sup>71</sup>.

Новите елементи се напластяват постепенно в продължение на няколко столетия, като към края на IV в. от класическата уредба на вектигалните аренды остават само онези норми, които регламентират широките правомощия на вектигалиста, вещноправната му защита и прекратяването на арендата при неплащане на вектигала. Режимът се асимилира от този на *ius perpetuum*, а впоследствие и двата преминават към института на емфитевзата, но те не изчерпват изцяло съдържанието на последния.

Следователно не може да се възприеме схващането на някои от по-старите автори, че в следкласическото римско право съществува идентитет между нормите относно *ius in agro vectigali* и *ius emphyteuticum*, които са две исторически форми на дългосрочни поземлени аренды в Рим<sup>72</sup>. Това не може да обясни нито специфичното при емфитевзата задължение за засаждане, застрояване и подобряване на имота, нито разпределението на рисковете от погиване на имота или на реколтата, нито привилегирования режим в началото на концесията, нито особените условия, при които се отчуждава емфитевтното право в полза на трети лица<sup>73</sup>. Налице е особен синтез, осъществяван в условията на изменение на римското право под влияние на гръцките, източни и елинистически норми, при който се разчупват рамките на институтите и се създават възможности за гъвкаво регулиране съобразно утвърдената и рационализирана поземлена практика в условията на Римската империя от епохата на Домината.

<sup>71</sup> Срв. аргументацията на **Cascio**, *op. cit.*, p. 11 ss.

<sup>72</sup> Срв. **Beaudoin**, *Les grands domaines...*, 336s.; **Bassanelli**, *op. cit.*, p. 18.

<sup>73</sup> Вж. **Cascio**, *op. cit.*, p. 1.



Нина Гевренова

## ДЪРЖАВНА САНКЦИЯ НА НЕДЪРЖАВНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ НА ТРУДОВОТО ПРАВО <sup>1</sup>

### ВЪВЕДЕНИЕ

Една част от новите моменти в трудовото право през последните години е свързана с правната уредба на колективния трудов договор, различните вътрешни правилници в предприятието (правилника за вътрешния трудов ред, вътрешните правила за работна заплата, вътрешните правила за безопасни и здравословни условия на труд) и решенията на общото събрание на работниците и служителите по въпросите на социално-битовото обслужване. В трудовоправната теория се изразяват различни становища относно тяхната правна характеристика <sup>2</sup>. Повечето от авторите възприемат разбирането, че те са един от видовете източници на трудовото право и по-точно представляват недържавни източници на трудовото право. Независимо че разглеждат недържавните източници в различни аспекти и с оглед на различни конкретни проблеми, всички те правят една и съща констатация. Тя е свързана с обстоятелството, че недържавните източници на трудовото право не могат да съществуват без и извън дадената им от страна на държавната власт санкция <sup>3</sup>. Досега въпросите за нейната същност, съдържание и предназначение не са били предмет на самостоятелно и по-обстойно изследване в трудовоправната теория. Това е една от причините, които обуславят необходимостта от по-внимателното им изследване.

<sup>1</sup> С термина държавна санкция в правната литература се обозначават две различни по естеството си явления. Първо — актът на признаване от страна на държавата на някакъв факт или субект, и второ — неблагоприятните последици, които държавата свързва с неизпълнението на правните норми. В настоящото изложение терминът се използва с първия смисъл.

<sup>2</sup> За мнението, че вътрешните правилници са източници на трудовото право вж. **Таджер, В.** Социалистически стопански организации, С., 1980, с. 54; **Средкова, К.** Правен режим на работното време, УИ, С., 1992, с. 120—124; за КТД и вътрешните правилници като източници на трудовото право вж. **Василев, Ат.** Трудово право, Б., 1997, с. 58—62; за КТД, вътрешните правилници и решенията на общото събрание на работниците и служителите като източници вж. **Мръчков, В.** Трудово право, Второ прер. и доп. издание, Сиби, С., 1998, с. 75, 88—89; за мнението, че вътрешните правилници не са нормативни актове вж. **Топалов, М.** Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, Сиби, С., 1997, с. 56—58.

<sup>3</sup> В този смисъл вж. **Василев, Ат.** цит. съч., с. 58, 275; **Мръчков, В.** цит. съч., с. 88.

Държавната санкция на недържавните източници е част от проблема за метода на регулиране на трудовото право като правен отрасъл. Тя е израз на един от новите начини, чрез които държавната власт регулира трудовите отношения<sup>4</sup>. През последните години държавата „се отказва“ да урежда пряко част от трудовите отношения и „отстъпи“ това на различни трудовоправни субекти. Тя им предостави правомощие да регулират трудовите отношения, като създават определени видове недържавни източници на трудовото право. За да санкционира това положение, държавата създаде специална правна уредба както на недържавните източници като вид източници на трудовото право, така и на правомощието на частните субекти да ги създават. В този смисъл държавната санкция се явява един от специфичните за трудовото право механизми, чрез които държавата дава по-голяма свобода на частните субекти и успява по-адекватно да регулира трудовите отношения.

#### ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДЪРЖАВНАТА САНКЦИЯ

Държавната санкция на недържавните източници на трудовото право се съдържа в правната уредба, която държавата дава на тези източници<sup>5</sup>. Със същите разпоредби, с които държавата урежда недържавните източници на трудовото право, тя определя и признава качеството им на източници на трудовото право. По този начин ги санкционира и им придава необходимата за тяхното съществуване правна легитимност. Следователно считаме, че държавната санкция на недържавните източници е *правна основа и признание, които държавата дава на съществуването им като източници на трудовото право*.

Появата на недържавните източници на трудовото право не може да стане без държавната воля. Тя е необходима предпоставка и юридическа основа за съществуването и фулционирането на недържавните източници на трудовото право.

Правната уредба на държавната санкция се намира в тези разпоредби на държавните източници, в които се уреждат и самите недържавни източници на трудовото право. Нейната поява съвпада с влизането в сила на съответните държавни източници на трудовото право, а действието ѝ продължава, докато са в сила техните разпоредби. Като урежда недържавните източници, държавната власт им дава правната основа, която е необходима и достатъчна за съществуването им. Поради това когато впоследствие се създават, те са вече правно легитимни и не се нуждаят от някаква друга, допълнителна форма на санкциониране от държавната власт. Разбира се, недържавните източници могат да се създават само доколкото е в сила дадената им от страна на държавата санкция. С отмяната на държавноправната уредба на недържавните източници отпада и държавната санкция за съществуването им. Направените волеизявления на субекти на трудовото право след отмяната ѝ не са недържавни източници поради факта, че държавна санкция за това

<sup>4</sup> Повече за новите елементи в метода на регулиране на трудовото право вж. **Мръчков, В.** цит. съч., с. 32—37.

<sup>5</sup> В този смисъл вж. **Средкова, К.** цит. съч., с. 122; **Василев, А.** цит. съч., с. 275; **Мръчков, В.** цит. съч., с. 88.

не съществува. Това дава основание да приемем, че държавната санкция е предварителна<sup>6</sup> по отношение на недържавните източници на трудовото право.

### ПРАВНА УРЕДБА НА ДЪРЖАВНАТА САНКЦИЯ

Разбирането, че държавната санкция е държавна воля, уреждаща недържавните източници, позволява да се направи изводът, че тя се съдържа във всяка разпоредба от държавните източници на трудовото право, посветена на недържавните източници. Следователно санкционен характер по отношение на недържавните източници имат всички разпоредби от държавните източници на трудовото право, в които държавната власт определя видовете недържавни източници на трудовото право, правните им белези, мястото им в системата на източниците на трудовото право, тяхното съотношение с държавните източници и съотношението между тях самите като източници на трудовото право.

Правната уредба на държавната санкция на недържавните източници на трудовото право не се намира в ЗНА. В него се уреждат нормативните актове, издавани от различните видове държавни органи. Недържавните източници на трудовото право не са нормативни актове по смисъла на ЗНА и не се създават от държавни органи. Следователно въпросите на държавната санкция на недържавните източници не са част от предмета на регулиране на ЗНА и не се уреждат в него.

Правната уредба на държавната санкция на недържавните източници на трудовото право се съдържа в държавните източници на трудовото право като правен отрасъл. При анализ на трудовоправната уредба се установява, че тя се съдържа в разпоредби от различни по вид и йерархия държавни източници на трудовото право. Такива разпоредби се съдържат в Кодекса на труда, Наредбата за договаряне на работната заплата, Наредбата за допълнителните и други трудови възнаграждения, Наредбата за работното време, почивките и отпуските, Общите правила за вътрешния трудов ред в предприятията, Наредбата за трудовите и осигурителните отношения на служителите в дипломатическите и консулските представителства на Република България, Наредбата за трудовите и осигурителните отношения на българските граждани, изпратени на работа в чужбина от български работодатели, и т. н. Самите санкционни разпоредби също не могат да се определят по един начин — в тях се съдържат императивни правни норми, диспозитивни правни норми с императивен минимум или максимум, диспозитивни правни норми и т. н.

В зависимост от съдържанието си разпоредбите, в които се обективира държавната санкция на недържавните източници на трудовото право, могат да се обособят в два вида — санкционни разпоредби в тесен смисъл и санкционни разпоредби в широк смисъл. В двата вида санкционни разпоредби се уреждат различни белези на недържавните източници на трудовото право и поради това те са с различно значение за съществуването на недържавните източници на трудовото право.

<sup>6</sup> В този смисъл вж. **Средкова, К.** цит. съч., с. 124; **Василев, А.** цит. съч., с. 58, 275; **Мръчков, В.** цит. съч., с. 88.

Санкционни разпоредби в тесен смисъл са разпоредбите в държавните източници, в които държавната власт урежда отделните видове недържавни източници на трудовото право. Става въпрос за разпоредби, чиято цел и предназначение е свързано само с признаване и санкциониране на съответните видове недържавни източници от страна на държавата. Съдържанието на санкционните разпоредби в тесен смисъл се изчерпва с регламентацията на недържавните източници на трудовото право. В тях държавната власт не регулира други трудови обществени отношения, не урежда пряко субективни трудови права и задължения по индивидуалните трудови отношения. Санкционни разпоредби в тесен смисъл са чл. 50, чл. 51, чл. 57, чл. 181, чл. 277, чл. 293, чл. 299, чл. 300 КТ, чл. 23 НДРЗ. Съдържанието на всяка една от тези разпоредби се изчерпва с уредбата на белезите на съответния недържавен източник на трудовото право; напр. съдържанието на чл. 50 КТ е предметът и юридическата сила на колективния трудов договор (КТД) като източник на трудовото право, в чл. 51 КТ се уреждат субектите, които го сключват, в чл. 181 КТ се уреждат предметът, създателят, юридическата сила на Правилника за вътрешния трудов ред (ПВТР) като източник и т. н.

Предназначението на санкционните разпоредби в тесен смисъл е да дадат легален израз на признаването от страна на държавата на недържавните източници на трудовото право. Поради това считаме, че те могат да се определят като разпоредби със същински санкционен характер. Санкционните разпоредби в тесен смисъл са с основно и определящо значение за недържавните източници на трудовото право, защото съдържат правното основание за съществуването им като източници на трудовото право. Без тяхното наличие е невъзможно да съществуват и съответните видове недържавни източници на трудовото право.

Правните норми, съдържащи се във всички санкционни разпоредби в тесен смисъл, са от вида на императивните правни норми. Този факт се дължи на специфичното им правно значение като държавна санкция на недържавните източници на трудовото право.

За всеки отделен вид недържавен източник на трудовото право съществуват санкционни разпоредби в тесен смисъл, в които държавната власт изрично и императивно го признава и урежда. По този начин те се явяват основни санкционни разпоредби за съответния недържавен източник на трудовото право. Основните санкционни разпоредби за КТД се намират в чл. 50, чл. 51, чл. 57 КТ, за ПВТР — в чл. 181 КТ, за ВПРЗ — в чл. 23 НДРЗ, за Правилата за безопасни и здравословни условия на труд (ПБЗУТ) — в чл. 277 КТ, за решенията на общото събрание — в чл. 293, чл. 299, чл. 300 КТ.

При изследването на санкционните разпоредби трябва да се отчита фактът, че държавната власт урежда недържавните източници не само като отделни видове, но и като елементи от една цяла подсистема в източниците на трудовото право. Посредством белезите на отделния вид тя допълва и конкретизира белезите на останалите недържавни източници и очертава съотношението между тях като източници на трудовото право. С други думи, държавната санкция на отделните видове недържавни източници на трудовото право не е самостоятелна или изолирана, а е част от санкцията, която държавната власт дава на подсистемата на недържавните източници като цяло. Следователно държавната санкция за определен недържавен източник на трудовото право се намира не само в

разпоредбите, в които държавата урежда него самия, но и в разпоредбите, в които се уреждат и останалите видове недържавни източници на трудовото право. Санкционните разпоредби в тесен смисъл за определен вид недържавен източник включват освен разпоредбите, в които се съдържа неговата държавноправна регламентация, и разпоредбите, в които се уреждат и останалите недържавни източници на трудовото право. Всички те имат своето значение при характеризирането на отделния вид недържавен източник на трудовото право. Изводът е, че нито една от санкционните разпоредби в тесен смисъл не трябва да се пропуска или подценява при изследването на недържавните източници на трудовото право.

Становището, че санкционните разпоредби се допълват при уредбата на източника, може да се илюстрира от съотношението между тези на КТД и ПВТР. Основната санкционна разпоредба, в която се урежда предметът на КТД, е чл. 50 КТ, а предметът на ПВТР — в чл. 181 КТ. Съгласно чл. 50 КТ предметът на КТД са въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците и служителите, които не са уредени с повелителните разпоредби на закона (държавните източници). По силата на чл. 181 КТ предметът на ПВТР са трудовите отношения, свързани с организацията на труда в предприятието съобразно особеностите на неговата дейност. На пръв поглед между предметите на двата недържавни източника няма никаква връзка. Това впечатление обаче е привидно. Правната норма в чл. 181 КТ е императивна. При нейното тълкуване във връзка с чл. 50 КТ се оказва, че предмет на КТД са трудовите отношения, които не се уреждат както с императивните норми на държавните източници, така и с нормите на ПВТР. Част от трудовите отношения „отпадат“ от предмета на КТД, но не защото се регламентират в нормите на държавните източници на трудовото право, а защото по силата на държавната санкция (чл. 50 и чл. 181 КТ) се регламентират в нормите на друг недържавен източник на трудовото право. Следователно правно значение като държавна санкция за КТД имат не само разпоредбите, в които държавната власт урежда него самия, но и тези, в които тя урежда ПВТР като недържавен източник.

Санкционни разпоредби в широк смисъл са тези разпоредби от държавните източници на трудовото право, в които държавната власт регулира трудовите отношения и урежда индивидуалните трудови права и задължения. Това са разпоредби, в които не се уреждат пряко недържавните източници на трудовото право. Тяхното съдържание не представлява директната санкция, която държавата дава на недържавните източници в санкционните разпоредби в тесен смисъл. Посоченото обстоятелство поражда въпроса защо тогава те се определят като санкционни? Санкционното им значение се разкрива при изследване на взаимодействието между тези разпоредби и санкционните разпоредби в тесен смисъл. Последните не съдържат цялостната и изчерпателна регламентация на белезите на недържавните източници на трудовото право. В тях обаче се намира тази основна държавноправна уредба, която санкционните разпоредби в широк смисъл само допълват и конкретизират, без да могат да променят. В санкционните разпоредби в тесен смисъл държавната власт определя характеристиката и белезите на недържавните източници на трудовото право. В санкционните разпоредби в широк смисъл тя допълва

характеристиката на вече уредените недържавни източници с оглед конкретните хипотези на тяхното приложение. Следователно значението на санкционните разпоредби в широк смисъл се открива в обстоятелството, че те детайлизират държавноправната уредба на недържавните източници на трудовото право. Ролята им е в това да конкретизират държавната санкция на недържавните източници с оглед различните хипотези на тяхното приложение като източници на трудовото право.

За пример ще използваме отново част от регламентацията на КТД. Основната санкционна разпоредба в тесен смисъл, в която държавната власт урежда предмета на КТД, се намира в чл. 50 КТ. Въз основа на нейното съдържание се правят основните изводи за предмета на КТД и за неговото регулиращо действие като недържавен източник на трудовото право<sup>7</sup> като този, че КТД като недържавен източник регулира трудовите отношения, които се уреждат в диспозитивните норми с императивен минимум или максимум на държавните източници на трудовото право. Или че доколкото КТД и държавните източници на трудовото право имат идентичен предмет на правно регулиране, правните норми на КТД заместват правните норми на държавните източници и остават единствен нормативен източник и т. н. От друга страна, в чл. 155, ал. 2 КТ държавната власт урежда минималния размер на основния платен годишен отпуск. Правната норма в разпоредбата е диспозитивна с императивен минимум. По силата на държавната санкция на КТД (чл. 50 във вр. с чл. 156а и чл. 155, ал. 2 КТ) се оказва, че размерът на платения годишен отпуск е един от въпросите, които попадат в неговия предмет. Разпоредбите в чл. 156а и чл. 155, ал. 2 КТ във вр. с чл. 50 КТ допълват предмета на КТД, като конкретно показва, че в него: 1) може да се урежда размерът на основния платен годишен отпуск и за да стане това 2) размерът трябва да е по-голям от установения в държавния източник на трудовото право. Заключение е, че в чл. 156а и чл. 155, ал. 2 КТ се съдържат елементи от държавноправната уредба на КТД, т. е. елементи от санкцията, която държавната власт му дава. Поради това те могат да се определят като санкционни разпоредби в широк смисъл по отношение на КТД като недържавен източник на трудовото право.

В държавните източници на трудовото право се съдържат множество санкционни разпоредби в широк смисъл. Например по отношение на КТД такива са чл. 228, ал. 2, чл. 269, ал. 2, чл. 299, ал. 3, чл. 333, ал. 4 КТ, чл. 4, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 8 НДРЗ, чл. 2 НДДТВ, по отношение на ПВТР са чл. 139, чл. 141, ал. 3 КТ, чл. 5, ал. 2, чл. 20 НРПО, по отношение на ВПРЗ — чл. 23 НДРЗ и т. н. Правните норми в санкционните разпоредби в широк смисъл (за разлика от тези в санкционните разпоредби в тесен смисъл) са разнородни по своето правно естество. Сред тях има както императивни, така и диспозитивни норми с императивен минимум или максимум, а също и чисто диспозитивни норми. В настоящото изследване не е възможно подробно да се разгледа действието на различните правни норми. За пълнотата на изводите в него обаче е необходимо най-общо да се посочи специфичното значение, което всеки от посочените видове има като държавна санкция за недържавните източници.

<sup>7</sup> Повече в този смисъл за предмета на КТД вж. **Мръчков, В.** цит. съч., с. 713—717.

Императивните правни норми определят кои трудови отношения се регулират само от държавните източници и кои от тях в какви по ранг държавни източници се регулират. С други думи, в тях държавната власт допълва санкционните разпоредби в тесен смисъл, като конкретно посочва кои трудови отношения и с каква юридическа сила не могат да се регулират от недържавните източници. Императивните правни норми определят пространството в системата на източниците на трудовото право, което държавната власт изрично „запазва“ за различните видове държавни източници на трудовото право. По този начин в своята съвкупност те стесняват приложното поле на недържавните източници на трудовото право, като очертават съотношението им с държавните източници.

Диспозитивните правни норми с императивен минимум или максимум и изцяло диспозитивните правни норми имат точно обратното значение. Те допълват държавната санкция, като определят кои трудови отношения могат да се регулират от недържавните източници и кои от отношенията в кой вид недържавни източници се регулират. В съвкупността си тези правни норми очертават пространството в системата на източниците на трудовото право, което държавната власт „позволява“ да се запълва от различните видове недържавни източници.

С оглед на казаното може да се направи изводът, че държавната санкция на недържавните източници на трудовото право се съдържа и в двата вида санкционни разпоредби. Разбира се, тя се изразява по различен начин в санкционните разпоредби в тесен смисъл и санкционните разпоредби в широк смисъл. Поради този факт санкционните разпоредби в тесен смисъл и санкционните разпоредби в широк смисъл имат различно правно значение за недържавните източници на трудовото право. Независимо от посочената особеност трябва да се подчертае, че нарушаването на всеки от двата вида разпоредби води до едни и същи по естеството си последици за недържавните източници. Създаването на недържавен източник на трудовото право в нарушение на която и да е от санкционните разпоредби е в същото време и нарушение на уредения в нея елемент (елементи) на държавна санкция. При всяка една от хипотезите недържавният източник е създаден неправомерно, тъй като се намира в противоречие с отнасящата се за него държавна санкция.

### **ПРАВОМОЩИЕ НА ТРУДОВОПРАВНИ СУБЕКТИ ДА СЪЗДАВАТ НЕДЪРЖАВНИ ИЗТОЧНИЦИ НА ТРУДОВОТО ПРАВО**

В разпоредбите на държавните източници на трудовото право държавната власт урежда и правомощието на определени субекти да създават недържавните източници на трудовото право. По този начин тя признава и придава легитимност на едно много своеобразно по своята същност правомощие на субекти, които не са държавни органи — правомощието им нормативно да регулират трудовите отношения. Посоченият факт позволява да се заключи, че държавната санкция на даден вид недържавен източник на трудовото право е в същото време и държавна санкция на правомощието на определени субекти да го създават.

Държавната санкция на правомощието на субекти на трудовото право да създават недържавни източници се съдържа в разпоредбите на държавните източници на трудовото право, в които се уреждат и съответните недържавни източници на трудовото право.

В чл. 50 и чл. 51 КТ например се съдържа част от държавната санкция на КТД като недържавен източник на трудовото право. В същите разпоредби държавната власт урежда и правомощието на синдикалните организации и работодателя (работодателски организации) да създадат източник на трудовото право. Това те постигат, като сключват КТД и с неговите правни норми регулират трудовите отношения на работниците и служителите, попадащи под нормативното му действие. По същия начин в чл. 181 КТ се съдържа както част от държавната санкция на ПВТР като недържавен източник, така и част от държавната санкция на правомощието на работодателя да го създава. Значението и характеристиката на санкционните разпоредби в тесен и широк смисъл за правомощието са същите както по отношение на недържавните източници.

Правомощието да създават недържавни източници на трудовото право е специфична правна възможност за поведение на определени субекти на трудовото право. То е елемент от тяхната частна сфера.

При една съпоставка се вижда, че държавната власт урежда правомощието на субектите на трудовото право да създават недържавни източници като правомерно поведение. При различните видове недържавни източници на трудовото право то изглежда по различен начин. При КТД (по силата на чл. 51, във вр. с чл. 50 КТ) то е възможност на определени синдикални организации и работодател (работодателски организации) да сключат КТД, при ПВТР (чл. 181 във вр. с чл. 37 КТ) то е право на работодателя да издаде ПВТР, при ПБЗУТ (чл. 277 във вр. с чл. 37 КТ) — е задължение на работодателя да издаде ПБЗУТ, при решенията на общото събрание на работниците и служителите (чл. 293, чл. 299, ал. 3 и чл. 300 във вр. с чл. 6 и чл. 6а КТ) е право на общото събрание на работниците и служителите да вземат съответните решения и т. н.

Независимо че терминологията, с която се обозначава правомощието да се създават недържавни източници, напомня за правната възможност, субективното право или задължение на частноправните субекти, то се различава от тях по своята същност и правни последици. При неговото осъществяване не се създават присъщите за тях последици. Резултатът му не може да се характеризира нито като последици, които настъпват в индивидуално определена правна сфера, нито като единичен и еднократен правен ефект, с чието реализиране неговото предназначение се изчерпва. Това е така, защото при осъществяването на посоченото правомощие субектите на трудовото право не упражняват права или задължения, а създават правни норми. Следователно тук не става въпрос за типични субективни права и задължения или за правни възможности на субектите на трудовото право, а за едно много своеобразно по същността си тяхно правомощие.

То притежава две на пръв поглед противоречиви характеристики: от една страна, се урежда в рамките на обичайното за частноправните субекти поведение, а от друга — в резултат на неговото осъществяване се създават недържавни източници на трудовото право. Поради това считаме, че държавната власт урежда това специфично поведение на субектите на трудовото право с цел да им предостави чрез него правомощието да създават недържавни източници. С други думи, то се явява един своеобразен правнотехнически способ, с помощта на който държавата признава и придава легитимност на правомо-



щието на частноправните субекти да регулират нормативно трудовите отношения. Механизмът, използван в случая, може да се опише образно като „отдаване“, или „предоставяне“ от държавната власт на нормативна власт в частноправната сфера на субекти на трудовото право.

Посочените характеристики на държавната санкция поставят въпроса: дали тя не представлява един от множеството, познати в трудовото право, случаи на законова делегация. Такава законова делегация се урежда например в чл. 62, ал. 4, чл. 136, ал. 5, чл. 137, ал. 1, чл. 154, ал. 2, чл. 161, ал. 1, чл. 244, чл. 304 КТ. При най-общо сравнение на правните белези на законовата делегация и държавната санкция се вижда, че между тях съществуват някои прилики. Те са свързани с това, че и в двата случая държавната власт прехвърля властническо по естеството си правомощие (власт) да се създават източници на трудовото право. Без този акт на държавата нито държавните органи (делегацията), нито субектите (санкцията) могат да създадат съответните източници. Тоест и делегацията, и санкцията от страна на държавната власт се явяват необходимата предпоставка, за да регулират те нормативно трудовите отношения. В същото време и държавните органи, и трудовоправните субекти могат и трябва да създават източниците в рамките, определени от държавната власт. Не на последно място делегацията и санкцията си приличат по това, че в резултат и на двете се създават нормативни източници на трудовото право.

Но между делегацията и санкцията са налице съществени разлики. При законовата делегация държавната власт предоставя нормативна власт на държавни органи да издават източници на трудовото право. Тази предоставена власт е част от тяхната нормативна компетентност. В резултат на делегацията държавните органи издават държавни източници на трудовото право. При санкцията държавната власт предоставя на субекти, които не са държавни органи, правомощие да създават източници на трудовото право и то става елемент от тяхната трудова правоспособност. Те създават източниците на трудовото право в качеството си на частноправни субекти. На основата на държавната санкция субектите създават недържавни източници на трудовото право. Поради изложените най-общо разлики може да се направи изводът, че законовата делегация и държавната санкция са две явления с различна правна същност. Държавната санкция представлява един правен механизъм, който държавната власт създава, за да регулира адекватно специфичните за трудовото право явления. Тя не е законова делегация.

Държавната власт „прехвърля“ малка част от своята нормативна власт в правната сфера на определени субекти на трудовото право и учредява правомощието им да създават недържавни източници на трудовото право. Така държавната власт им признава едно правомощие със своеобразно властническо съдържание<sup>8</sup>. Неговото осъществяване поражда две различни по естеството си групи от последици. В правната сфера на субекта, създаващ съответния недържавен източник, се концентрират елементи на властническо

<sup>8</sup> Въпросът е изследван в този смисъл при един от субектите, които създават недържавните източници — работодателя. Повече вж. **Мръчков, В., Д. Каменов, М. Сотирова**. Работодателят в трудовите отношения, Оргсистем, С., 1993, с.

(надмощно) поведение. Създавайки съответния недържавен източник, субектът на трудовото право постига нормативно регулиране на поведението на други (определени от държавната санкция) субекти. Правомощието дава възможност на своя носител трайно, постоянно и едностранно, в рамките на позволеното от държавната санкция да определя поведението на абстрактно определени субекти на трудовото право. От друга страна, в правните сфери на други субекти на трудовото право държавната власт концентрира елементи на подчиненост. По силата на държавната санкция те стават адресати на правните норми в определен недържавен източник на трудовото право. И в това качество те трябва да съобразяват своето поведение, въпреки и независимо от волята си с правните норми, създадени от друг субект на трудовото право.

Посочените елементи на власт и подчинение съставят специфичното съдържание на правомощието на субектите да създават недържавни източници на трудовото право. Те са в основата на правната аргументация, която е необходима, за да се определи правомощието като властническо. Трябва обаче да се подчертае, че отчитайки властническата му природа, държавната власт го създава и допуска в тесни граници. Ограниченията, които държавната власт налага, са в няколко основни направления.

Властническото правомощие не дава възможност на субектите да създават изобщо или какъвто те преценят недържавен източник на трудовото право. В това отношение то е с конкретно съдържание. Трудовоправните субекти могат да създават само изрично посочения от държавната власт вид или видове недържавни източници на трудовото право. Следователно държавната власт им предоставя правомощието да създават само посочения от нея вид недържавен източник. Например синдикалните организации и работодателят могат да създават само един вид недържавен източник на трудовото право — КТД (по арг. чл. 51 във вр. с чл. 50 КТ). Те не могат да регулират трудовите отношения чрез друг вид недържавен източник на трудовото право — напр. чрез ПВТР или чрез решенията на общото събрание по социално-битовите въпроси (по арг. от чл. 181 във вр. с чл. 37 КТ, чл. 293, чл. 299, ал. 3 и чл. 300 във вр. с чл. 6 и чл. 6а КТ). Тоест по силата на държавната санкция съдържанието на властническото правомощие на синдикалните организации и работодателя не е да създават изобщо недържавни източници на трудовото право, а единствено — да създават КТД.

Всяко едно от правомощията на субектите на трудовото право да създават недържавни източници се състои основно от два елемента — власт и подчиненост. Най-общо те могат да се характеризират като властническа възможност на носителя на правомощието да регулира трудовите отношения на други субекти и съответно тяхното задължение да подчиняват поведението си на създадените от него правни норми. Предоставяйки това властническо правомощие, държавата обаче не им предоставя и правото самостоятелно да определят чии трудови отношения нормативно да регулират. Създателите на недържавния източник не са свободни да определят спрямо кои трудовоправни субекти той ще намира приложение. Този проблем държавната власт урежда сама и само тя е компетентна да определя кръга от адресати на правните норми в различните видове недържавни източници на трудовото право. Така държавната власт предопределя чии тру-

дови отношения ще регулира субектът, когато създава съответния вид недържавен източник на трудовото право. Например по силата на държавната санкция синдикалните организации и работодателят, създавайки КТД, регулират нормативно трудовите отношения на две категории субекти на трудовото право<sup>9</sup>. Едната група адресати трябва да притежават кумулативно две правни качества: да са работници или служители на работодателя, който е страна или попада на някое от предвидените в КТ правни основания под действието на КТД и да са членове на синдикалната организация — страна на КТД (по арг. от чл. 57 във вр. с чл. 51 КТ). Другата група включва работниците или служителите на работодателя (страна или попадащ на някое от правните основания в КТ под действието на КТД), които са упражнили правото си на присъединяване към КТД (арг. чл. 57 КТ). Синдикалните организации и работодателят не могат нито да отнемат на тези субекти даденото им от държавната санкция качество адресати на КТД, нито да провъзгласяват за адресати на КТД други, които държавната власт не е признала за такива.

Трябва да се подчертае, че кръгът от субекти, чиито трудови отношения се регулират от носителите на правомощието, е много тесен. В него попадат само малка част от субектите, които са адресати на правните норми от държавните източници на трудовото право.

### **БЕЛЕЗИТЕ НА НЕДЪРЖАВНИЯ ИЗТОЧНИК НА ТРУДОВОТО ПРАВО**

Държавната власт урежда императивно и изчерпателно белезите на различните видове недържавни източници на трудовото право. Тя определя спецификата на всеки от тях като източник на трудовото право.

Регламентирайки съответния недържавен източник, държавната власт посочва мястото му в системата на източниците на трудовото право и в подсистемата на недържавните източници на трудовото право. Тя урежда едни и същи основни характеристики при всеки отделен вид недържавен източник. Поради тази причина те могат да се приемат и за белези на недържавния източник като вид източник на трудовото право. По силата на държавната санкция белезите на недържавния източник на трудовото право са: създател (издател), процедура за създаването, предмет на регулиране и юридическа сила.

### **СЪЗДАТЕЛ НА НЕДЪРЖАВНИЯ ИЗТОЧНИК НА ТРУДОВОТО ПРАВО**

Създател на недържавния източник на трудовото право е този субект на трудовото право, чиято воля по силата на държавната санкция се обективира в неговите правни норми. С други думи, субектите на трудовото право, които по силата на държавната санкция притежават правомощието да създават недържавния източник на трудовото право, се явяват и негови създатели. Държавната власт изчерпателно посочва кои са субектите на трудовото право, притежаващи правомощието да създават недържавни източници. Това

<sup>9</sup> Повече по въпроса вж. **Мръчков, В.** Действие на колективния трудов договор спрямо работниците и служителите, СП, бр. 4/1993.

могат да бъдат различни синдикални организации и работодателят, група от работодатели или работодателски организации (арг. от чл. 51 КТ), работодателят (арг. от чл. 181, чл. 277 КТ, чл. 23 НДРЗ), общото събрание на работниците и служителите (арг. от чл. 293, чл. 299, ал. 3 и чл. 300 КТ) <sup>10</sup>.

Субектите не могат по своя преценка да създават недържавни източници на трудовото право. Всеки от тях може да създава само посочения му от държавната санкция недържавен източник. Така в санкционните разпоредби в тесен смисъл държавната власт урежда една връзка на зависимост между вида субект и вида недържавен източник, който той има правомощието да създава. Синдикалните организации и работодателят, групата от работодатели или работодателската организация например създават само КТД, работодателят създава самостоятелно само вътрешните правилници или наредби в предприятието — ПВТР, ВПРЗ, ПБЗУТ, общото събрание на работниците или служителите — само решенията по социално-битовото обслужване. Начинът, по който се урежда статутът на създателите на недържавните източници, показва, че държавната власт не признава субектите като създатели на недържавните източници въобще. Тя им придава правна легитимност като създатели само на определен от нея вид недържавен източник на трудовото право. Например ако се говори за синдикалните организации и работодателя като създатели на недържавен източник, то веднага се подразбира, че става въпрос за КТД, ако източникът се свързва с работодателя — то става ясно, че се има предвид един от вътрешните правилници в предприятието и т. н.

По силата на държавната санкция субектите стават създатели на недържавните източници, но запазват качеството си на частни субекти. Те регулират трудовите отношения в рамките на позволеното им от държавната власт, но като защитават частните си права и интереси. Държавната власт регламентира белезите на правните норми в недържавните източници, но вложеното в тях конкретно съдържание се определя от волята на субектите на трудовото право. В този смисъл волята, която създателите изразяват в правните норми на недържавните източници, е частноправна по своя произход и по своето естество. В ПВТР например работодателят създава такива правни норми, които най-точно да уреждат организацията на труда в предприятието и да защитават неговите интереси. С оглед на това конкретното съдържание на правилата за поведение на работниците и служителите в ПВТР зависи от волята на работодателя.

### **ПРОЦЕДУРА ЗА СЪЗДАВАНЕ И ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА НЕДЪРЖАВНИЯ ИЗТОЧНИК НА ТРУДОВОТО ПРАВО**

Процедурата за създаване и влизане в сила на недържавния източник са тези действия, които по силата на държавната санкция субектът трябва да предприеме, за да създаде недържавния източник.

Държавната власт използва различни подходи, когато урежда процедурите по създаването на различните видове недържавни източници. Подробна правна регламентация

<sup>10</sup> В този смисъл вж. повече **Мръчков, В.** цит. съч., с. 88—89, 713—723, 183—184, 411.

тя дава на процедурата по създаване и влизане в сила на КТД (арг. от чл. 51, чл. 52, чл. 53 и чл. 54 КТ). При сравнение с процедурите на другите видове недържавни източници се вижда, че процедурата на КТД включва голям брой правни действия, които следва да се осъществят от субектите. По силата на държавната санкция като отделни етапи в нея могат да се разглеждат преговорите между синдикалните организации и работодателя, изпълнение от страна на работодателя на специфичните му задължения при водене на преговорите, подготовката на общ проект за КТД от страна на синдикалните организации, гласуването на един от проектите на синдикалните организации в общото събрание на работниците и служителите и т. н.<sup>11</sup> При вътрешните правилници и решенията на общото събрание липсва цялостна и подробна държавноправна регламентация. В разпоредбите на държавните източници на трудовото право се уреждат отделни моменти, свързани с процедурата по тяхното създаване. Останалите въпроси са оставени за решаване от субектите на трудовото право, които създават съответния недържавен източник. По силата на държавната санкция процедурата на ПВТР включва като задължителен етап поканата от страна на работодателя на синдикалните организации в предприятието за обсъждане на проекта за ПВТР и като вероятен — самото обсъждане при условие, че синдикалните организации приемат да участват в него<sup>12</sup>.

### ПРЕДМЕТ НА РЕГУЛИРАНЕ НА НЕДЪРЖАВНИЯ ИЗТОЧНИК НА ТРУДОВОТО ПРАВО

Предмет на регулиране на недържавния източник на трудовото право са трудовите отношения, които по силата на държавната санкция той урежда.

Недържавните източници на трудовото право имат много по-тесен и ограничен предмет на регулиране в сравнение с държавните източници. По силата на държавната санкция те уреждат една малка и строго определена част от трудовите отношения, които са предмет на трудовото право като правен отрасъл. Това проличава ясно, като се съпостави предметът на регулиране на който и да е недържавен източник с предмета на някой от държавните източници. Предметът на КТД например са трудовите отношения, които се уреждат в диспозитивните правни норми с императивен минимум или максимум, с диспозитивните правни норми на държавните източници или в оставената от тях правна празнота (арг. от чл. 50 КТ). Следователно в предмета му не попадат всички отношения, които се уреждат в държавните източници с императивни правни норми или с императива на диспозитивните норми с минимум или максимум.

Субектът, създаващ недържавния източник, не е в състояние сам да определя кои трудови отношения да регулира с него. Държавната власт изчерпателно урежда вида на трудовите отношения, които могат да са предмет на съответния вид недържавен източник на трудовото право<sup>13</sup>. За различните видове недържавни източници тя определя различни трудови отношения. Във всеки вид недържавен източник могат да се уреждат само

<sup>11</sup> Повече вж. **В. Мръчков**, цит. съч., с. 722—731.

<sup>12</sup> Пак там, с. 666—667.

<sup>13</sup> В този смисъл вж. **Средкова, К.** цит. съч., с. 122, 124; **Василев, А.** цит. съч., с. 273—275.

трудовете отношения, попадащи по силата на държавната санкция в неговия предмет. Например по силата на държавната санкция по чл. 181 КТ с ПВТР се регулират отношенията по организацията на труда в предприятието. В него не могат да се уреждат други елементи от трудовете отношения, като например въпроси за размера и елементите на индивидуалната работна заплата, на отпуските, на обезщетенията на работниците и служителите, на социално-битовото обслужване и т. н., защото не попадат в неговия предмет (арг. от чл. 244 КТ във вр. с чл. 23 НДРЗ, чл. 228, ал. 2, чл. 155, чл. 156а, чл. 293, ал. 3, чл. 300 във вр. с чл. 181 КТ).

Държавната власт императивно посочва кой вид трудови отношения в кой вид недържавен източник на трудовото право се уреждат. Следователно в предмета на регулиране на съответния вид недържавен източник не попадат трудовете отношения изобщо, а само тези, които държавната власт определя за него. Съществува предварителна яснота при създаването на определения вид недържавен източник на трудовото право кои точно трудови отношения ще се уреждат в неговите правни норми. Например като предмет на ПВТР не се имат предвид всякакви трудови отношения, а само тези по организацията на труда в предприятието (чл. 181 КТ). От друга страна, определен вид трудови отношения се разглеждат от страна на държавната власт не като предмет на недържавните източници изобщо, а като предмет на точно определен вид недържавен източник на трудовото право. Например в случай че се говори за правна регламентация в недържавен източник на въпросите по социално-битовото обслужване на работниците и служителите, се разбира, че става въпрос за решенията на общото събрание на работниците и служителите.

Тъй като трудовете отношения, попадащи в предмета на недържавните източници, се уреждат предварително и едностранно от страна на държавата, се оказва, че при различните източници те могат да бъдат само от един и същи вид. Следователно, когато се има предвид предметът като правен белег на недържавния източник, е ясно, че става въпрос за точно определени трудови отношения. По този начин държавната власт създава връзка на зависимост между вида недържавен източник на трудовото право и вида трудови отношения, които попадат в неговия предмет на регулиране. Но както посочихме преди, по силата на държавната санкция отношение с такова съдържание съществува между вида субект на трудовото право и вида недържавен източник, който той създава. Тя определя кой субект в кой вид недържавен източник на трудовото право — кой вид трудови отношения урежда. Държавната власт разширява посочената връзка на зависимост между белезите на недържавния източник, като включва в нея вида недържавен източник, неговия създател и предмет. Така чрез познаването само на един от правните белези на недържавния източник на трудовото право могат да се определят и другите два. ПВТР като недържавен източник например означава, че става въпрос за работодателя като негов създател и за въпросите на организацията на труда в предприятието като негов предмет на регулиране.

Като определя изрично вида трудови отношения, попадащи в предмета на регулиране от съответния недържавен източник, държавната власт го стеснява по още два начина.

Първо, по силата на държавната санкция недържавният източник не може да урежда тези трудови отношения, които се уреждат в императивните норми на държавните източници на трудовото право. Държавната власт „стеснява“ предмета на недържавните източници, посочвайки кои трудови отношения могат да се регулират само в държавните източници на трудовото право. Образно казано, предметът на държавните източници „стеснява“ предмета на недържавните източници. Например държавната санкция изрично определя вида на трудовите отношения, които ПВТР регулира. Това са трудовите отношения по организацията на труда в предприятието, отнасящи се до началото и края на работния ден, редуването на смените, броя и продължителността на почивките и т. н. (чл. 181 във вр. с чл. 139, чл. 141, ал. 3, чл. 150 КТ). С ПВТР обаче не може да се отнема правото на почивка за хранене, независимо че почивката е част от организацията на производството в предприятието. Това е така, защото правото на почивка е предмет на императивна уредба в държавен източник — КТ. Следователно от предмета на ПВТР отпадат всички трудови отношения по организацията на труда в предприятието, които са уредени в императивните норми на държавните източници.

Второ, в недържавния източник на трудовото право не могат да се уреждат тези трудови отношения, които по силата на държавната санкция попадат в предмета на друг вид недържавен източник на трудовото право. Държавната власт установява императивно предмета както на всеки отделен вид, така и на всички видове недържавни източници на трудовото право. Предметът на съответния вид недържавен източник разкрива кои трудови отношения могат да се уреждат в него и в същото време показва, че те не могат да се уреждат в останалите видове недържавни източници на трудовото право. По посочения начин предметът на всеки недържавен източник „стеснява“ предметите на останалите видове недържавни източници. Като пример за това може да се даде част от съотношението, което по силата на държавната санкция съществува между предметите на КТД и ПВТР. По силата на чл. 50 КТ предмет на КТД са трудовите отношения, които не се уреждат от императивните правни норми в държавните източници на трудовото право. Въпросите за началото и края на работното време не се уреждат от правните норми на държавните източници на трудовото право. Но те не могат да са предмет на регулиране от страна на КТД, тъй като по силата на държавната санкция (чл. 139 КТ) се уреждат от ПВТР, т. е. от друг недържавен източник на трудовото право. И обратното, в ПВТР не може да се урежда размерът (продължителността) на работното време, тъй като по силата на държавната санкция (чл. 50 във вр. с чл. 136 КТ) този въпрос попада в предмета на КТД.

### **ЮРИДИЧЕСКА СИЛА НА НЕДЪРЖАВНИЯ ИЗТОЧНИК НА ТРУДОВОТО ПРАВО**

Юридическата сила на недържавния източник на трудовото право е интензивността на властническо въздействие, която неговите правни норми по силата на държавната санкция притежават.

Всеки отделен вид недържавен източник се създава в рамките на една и съща държавна санкция. По силата на държавноправната уредба всеки вид недържавен източник има една и съща, постоянна като степен на властническо въздействие юридическа сила.

Следователно в него могат да се съдържат само правни норми с една и съща, а не с различна юридическа сила.

За разлика от държавните източници, при недържавните източници видът на субектите — създатели на източника, не може да послужи като белег, който да разкрива тяхната юридическа сила. Всички създатели са частноправни субекти на трудовото право и са лишени от нормативна компетентност. Те не са държавни органи и не се намират в йерархична подчиненост едни спрямо други, която да покаже в каква йерархия са източниците, които създават.

Субектът, който създава недържавния източник, не е в състояние по своя преценка да определя неговата юридическа сила. Държавната власт е тази, която регламентира юридическата сила на всеки отделен вид недържавен източник на трудовото право. Тя „отдава“ част от своята нормативна власт на субектите, за да могат те да създават съответните недържавни източници. В същото време държавната власт придава на разпоредбите на недържавния източник тази интензивност на властническо въздействие, която ги определя като правни норми. Държавната власт не може да урежда определен вид недържавен източник, без в същото време да урежда интензивността на властническото му въздействие като източник на трудовото право. В рамките на държавната санкция на всеки вид недържавен източник се съдържа и определянето на неговата юридическа сила. Изводите, които могат да се направят, са, че недържавен източник без юридическа сила няма и всеки недържавен източник има такава юридическа сила, каквато държавната власт му отрежда.

По силата на държавната санкция недържавните източници представляват един от видовете източници на трудовото право. Но за да съществуват, те трябва да са в съответствие с нея и с разпоредбите в държавните източници, които я съдържат. Поради факта, че се създават от субекти, които не са държавни органи, недържавните източници са с по-нисша юридическа сила по отношение на държавните източници на трудовото право. По силата на държавната санкция в йерархията на източниците на трудовото право те застават след всички видове държавни източници.

Трябва да се подчертае фактът, че в рамките на системата на източниците на трудовото право недържавните източници изграждат своя подсистема<sup>14</sup>. В цялостната йерархична структура на източниците на трудовото право тя застава след подсистемата на държавните източници. Интерес поражда въпросите за начина, по който се изгражда самата подсистема на държавните източници, за наличието или липсата на йерархична зависимост в нея.

В държавните източници липсват разпоредби, в които да се урежда йерархията в подсистемата на недържавните източници като цяло. Държавната власт определя местата на отделните видове недържавни източници в структурата на подсистемата, като регламентира поотделно съотношенията по юридическа сила между тях — напр. съотношението по юридическа сила между КТД и ПВТР (чл. 50 във вр. с чл. 181 КТ), съотношението между КТД и ВПРЗ (чл. 50 КТ във вр. с чл. 23 НДРЗ), съотношението между ПВТР и ПБЗУТ (чл. 181

<sup>14</sup> В този смисъл вж. **Василев, А.** цит. съч., с. 61—63; **Мръчков, В.** цит. съч., с. 101—102.



във вр. с чл. 277 КТ), съотношението между КТД и решенията на общото събрание на работниците и служителите (чл. 293, ал. 3 и чл. 300 във вр. с чл. 50 КТ) и т. н.

По силата на държавната санкция между различните видове недържавни източници съществуват два вида съотношения по юридическата им сила: съотношение на йерархична зависимост и на равнопоставеност. Държавната власт урежда съотношението по юридическа сила между някои от видовете недържавни източници като йерархично. Тя установява, че съдържанието на определен вид недържавен източник трябва да е в съответствие със съдържанието на друг вид недържавен източник. В този случай по силата на държавната санкция видовете недържавни източници са с различна юридическа сила и съотношението по юридическа сила между тях е йерархично. Разбира се, недържавният източник, чието съдържание трябва да е в съответствие, е с по-нисша спрямо другия вид юридическа сила. Пример за йерархично съотношение по юридическа сила са КТД и ПВТР. По силата на чл. 181 във вр. с чл. 50 КТ правните норми на ПВТР могат да конкретизират съдържанието на правните норми на КТД, без да ги нарушават или променят. Съдържанието на правните норми в ПВТР трябва да е в съответствие със съдържанието на правните норми в КТД, които те конкретизират. В противен случай те са създадени неправомерно и подлежат на отмяна. Следователно ПВТР като недържавен източник е с по-нисша спрямо КТД юридическа сила.

Други видове недържавни източници се поставят на едно и също йерархично ниво в подсистемата на недържавните източници на трудовото право. При тях държавната власт не посочва каквато и да е зависимост между съдържанието на правните им норми. Поради това може да направим извод, че тези недържавни източници са с една и съща юридическа сила и застават на едно и също йерархично ниво в подсистемата. Пример за този вид съотношение по юридическа сила са ПВТР и ПБЗУТ, ПВТР и ПДРЗ.

Така чрез съотношенията по юридическа сила между отделните видове недържавни източници държавната власт определя тяхната юридическа сила и мястото на всеки отделен вид в подсистемата на недържавните източници на трудовото право.

По силата на държавната санкция всеки вид недържавен източник има точно и предварително определена юридическа сила и място в йерархията на източниците на трудовото право. Така държавната власт отново създава връзка на зависимост между вида недържавен източник на трудовото право и степента на юридическата му сила. Следователно и юридическата сила на недържавния източник се включва в посочената по-горе връзка на зависимост между неговите правни белези. Видът недържавен източник е достатъчен да се определят и неговият създател, предмет като вид трудови отношения и юридическа сила.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Държавната власт регулира по различен начин различните видове трудови отношения. Част от трудовите отношения тя регулира пряко. Това е пространство, което държавата запазва за държавните източници на трудовото право. Други трудови отношения държавната власт не регулира пряко, а оставя различни субекти да сторят това в недържав-

ните източници на трудовото право. Държавната власт не се „отдръпва“ изцяло от правната уредба на този вид трудови отношения, а само променя начините на регламентацията им<sup>15</sup>. Тя изрично определя кои от трудовите отношения в кой недържавен източник и с каква юридическа сила се уреждат. Чрез държавната санкция държавната власт предварително разпределя оставеното от нея пространство между недържавните източници и впоследствие контролира тяхното функциониране. Чрез държавната санкция на недържавните източници, независимо от факта, че не урежда пряко трудовите отношения, държавната власт запазва „ръководната“ си роля при тяхното регулиране. В този смисъл държавната санкция на недържавните източници е един от елементите, които придават специфика в метода на регулиране на трудовото право като правен отрасъл.

---

<sup>15</sup> В този смисъл вж. **Мръчков, В.** цит. съч., с. 34.

## ЕДНА АКТУАЛНА ТЕМА: ОМБУДСМАНЪТ

Марк Вердюсен

### ПАРЛАМЕНТАРНИЯТ ПОСРЕДНИК В СТРАНИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ\*

#### УВОД

В края на нашия век, когато споменаваме понятието посредник, без да правим каквото и да било уточнение, посредникът се явява като една многообразна институция.

Коя правна дисциплина днес няма своя „посредник“<sup>1</sup>? Дали някога се е говорило толкова много за посредничество в правото, визирайки едновременно толкова различни помежду си реалности? Защото посредничеството в семейното, в наказателното право, в съдебния процес или пък посредничеството в трудовите правоотношения, ако се ограничим само с това, без съмнение е свързано със сродни функции — отражение на кризата на нашата система на уредба на обществото<sup>2</sup> — но въпреки това те се подчиняват на коренно различни правила<sup>3</sup>.

И има още нещо. Дори само в областта на публичното право, което единствено ни интересува тук, ние сме свидетели на нарастващо разнообразие на посреднически институции. Редом с парламентарния посредник — най-общо наричан омбудсман — се зародиха други категории посредници, било то в рамките на федеративните общности, на

---

\* Настоящото изследване е преработена, допълнена и актуализирана версия на труда на автора, публикуван през 1995 г. от Центъра за конституционни и административни науки към Католическия университет в Лувен, ръководен от проф. Франсис Делпере. Дадено е съгласие за издаването му в България.

<sup>1</sup> **N. Rouland**. *Aux confins du droit — Anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 101.

<sup>2</sup> Вж. книгата на **J.-P. Bonafe-Schmitt**. *La médiation: une justice douce*, Paris, Syras—Alternatives, 1992, 279 pp.

<sup>3</sup> „Как може да се помисли, че всички тези разноименни, дори противоположни по название видове посредничество, съответстват на едно и също понятие и на една и съща реалност?“ (**M. Guillaumehofnung**. *La médiation*, Paris, P. U. F., coll. Que sais-je?, 1995, p. 4).

местните власти или на държавните предприятия. Дори и Договорът от Маастрихт не отстъпва на тази мода, като въвежда институцията на европейския посредник, много близка в действителност до парламентарния посредник.

Колкото и да е странно, това разнообразие крие в себе си опасност от смесване, произтичащо и от произволната употреба на термина „посредник“.

За да избегнем този риск, е необходимо да възстановим съществените черти на първоначалния посредник — а именно на парламентарния посредник — черти, от които той извлича своята специфика и които го превръщат в единствена по рода си институция. Такъв е предметът на глави II и III.

Преди да се спрем на тези характеристики, е необходимо да си припомним историческия произход на парламентарния посредник и неговото развитие. Освен това се налагат и някои методологически наблюдения над подхода, възприет в настоящото изследване. Тези различни общи съображения са изложени в глава I.

И в края на нашето изследване трябва да се изложат и някои разсъждения за европейския посредник — посредника на Европейския съюз. На това е посветена глава IV.

## ГЛАВА ПЪРВА. ОБЩИ СЪОБРАЖЕНИЯ

Уникалността на парламентарния посредник е преди всичко историческа.

Омбудсманът се появява в Швеция през XIX век, като този термин е означавал „човек, който пледира за друго“<sup>4</sup>.

Според Андре Льогран, който посвети една забележителна разработка на скандинавския омбудсман, институцията се е зародила по време на Шведската революция от 1809 г. с цел да се ограничат кралските правомощия<sup>5</sup>. По този начин тя се вписва в мащабното европейско движение за ограничаване на правомощията на монарха — движение, което се заражда през XVIII век. В резултат на революционното движение, довело до падането на крал Густав-Адолф, е приет фундаментален документ, уреждащ структурата и функционирането на изпълнителната власт. Става дума за Regeringsform — акт, който в своя § 96 учредява институцията на омбудсман като юрисконсулт, делегиран от Парламента (Риксдага) „да контролира наблюдението над законите от съдилищата и служителите и да предава на компетентните съдилища в съответствие със закона онези, които в упражняването на своята длъжност, чрез пристрастност, услуга, или по други

<sup>4</sup> **J.-M. Le Clainche**. „Ombudsman“ — Dictionnaire constitutionnel (dir. O. Duhamel, Y. Meny), Paris, P. U. F., 1992, p. 675. Думата омбудсман е от шведски произход. Тя идва от староскандинавското *umbothe mathr*, което означава буквално „човек (*mathr*) за изпълняване на поръчки (*umboth*)“ или „представителен агент“. Думата влиза във френския език през 1960 година през английската дума *ombudsman*, самата тя заемка от шведския. Заемката се отнася обаче само до мъжкия род, макар и думата *ombudswoman* да се употребява понякога. **M. Lenoble-Pinson et P. Ernotte**, v. „Ombudsman“, in *Questions du français vivant*, 1993, vol. 36.

<sup>5</sup> **A. Legrand**. *L'Ombudsman scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l'administration*, Paris, L. G. D. J., 1970, p. 13. За произхода на институцията вж. най-вече с. 15—119.

съображения, са извършили незаконни действия или не са изпълнили подобаващо дължността на своята служба“<sup>6</sup>.

Откроява се **първата констатация**: омбудсманът действа по отношение на администрацията.

**Втората констатация**: още от самото начало шведският омбудсман се поставя в положение на независимост по отношение на изпълнителната власт, бидейки избран от членовете на парламента за четиригодишен срок.

Освен това — **третата констатация** — той може да действа служебно или по жалба на частно лице.

Вярно е също така, че неговото поле на намеса е широко, тъй като то включва административните дейности, както и работата на правосъдието, което се обяснява с особеностите на шведската институционна система. Вярно е също така, че той играе по-скоро обвинителна роля, отколкото роля на посредник или на контролиращ орган.

В действителност именно в резултат на едно продължително историческо развитие омбудсманът се превръща в полуавтономен орган на административен контрол<sup>7</sup>. По този начин постепенно се появяват други функции на омбудсмана, включително и правомощието му да отправя препоръки или предупреждения към администрацията. Компетентността на омбудсмана по отношение на съдилищата беше запазена в Швеция, но не и в останалите скандинавски страни, макар че именно те се вдъхновиха първи от модела на шведския омбудсман. В Дания, за да вземем само този пример, омбудсманът ограничава своя контрол до „държавната гражданска и военна администрация“<sup>8</sup>.

Уникалността на омбудсмана не е само историческа. Тя е също така и съвременна. През целия XIX век институцията се задържа в рамките на Швеция. Едва през XX век и най-вече през неговата втора половина, шведският омбудсман се разпространи в света, в една почти концентрична прогресия. Скандинавските страни се вдъхновиха първи от него: Финландия — през 1919 г., Дания — през 1953 г., Норвегия — през 1962 г. Много бързо редица други европейски държави последваха същото движение: Федерална република Германия — през 1956 г., Великобритания — през 1967 г., Франция — през 1973 г., Португалия — през 1976 г., Австрия — през 1977 г., Испания — през 1978 г., Ирландия — през 1980 г., или пък Холандия — през 1982 г. През 1995 г. вълната стига до бреговете на Белгия, като на 22 март същата година се приема федерален закон, учредяващ федерални посредници.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>8</sup> Шведската конституция, глава XII, чл. 6: надзорът, осъществяван от омбудсмана, се отнася до „публичните дейности“, което обхваща дейностите на „съдилищата и на публичните административни служби“. Когато става дума за съдилищата, необходимо е да се уточни, че контролът, извършван от омбудсмана, „обикновено няма никакво влияние над съществуването на правните актове, каквито са съдебните решения“, като неговите контролни правомощия се отнасят само до самите съдии (**A. Legrand**. *L'Ombudsman scandinave...*, op. cit., pp. 308—309). Освен това намесата на омбудсмана по отношение на съдиите е лишена от всякакъв задължителен характер (пак там, с. 326). Тези данни допринасят за отхвърляне на възраженията, базиращи се на принципа на разделението на властите.

Днес институцията е разпространена на всички континенти<sup>9</sup>, така че може да се говори за съществуването на истински „шведски модел“ в тази област<sup>10</sup>.

Бяха създадени два института, които да улеснят обмена между омбудсманите: Европейският институт по проблемите на омбудсмана, чието седалище е в Инсбрук (Австрия), и Международният институт по въпросите на омбудсмана със седалище в Едмънтън (Канада).

Означава ли това, че във всички тези държави институцията се подчинява на идентични правила и представлява само копие на оригинала? Нищо подобно: уникалността не означава еднообразие. В действителност, макар и институцията да се е установила солидно на цялата планета, тя се среща в доста разнородни варианти, като отделните държави не са възпроизвели точния шведски модел. Разнообразието в различните наименования съответства на степента на това разнообразие: Национален омбудсман на Холандия (Nationale ombudsman), Посредник на Републиката (Le Médiateur de la République) във Франция или в Сенегал, Защитник на гражданите в Квебек (Le Protecteur du citoyen), Защитник на народа (Defensor del Pueblo) в Испания, Адвокат на народа (Volksanwaltschaft) в Австрия или в Румъния (Avocatul Poporului), Правен защитник (Provedor de justiça) в Португалия, Парламентарен посредник за администрацията (Parliamentary Commissioner for Administration) във Великобритания, или пък Защитник на гражданските права в Полша и Омбудсман за правата на човека в Словения. А това са само някои примери.

Сравнителният анализ на институцията на парламентарния посредник — спираме се на този израз поради неговата красноречивост — предлага двоен подход.

На първо време е необходимо да бъдат изтъкнати елементите, които се срещат най-често в държавите, където съществува тази институция. Целта ни не е да се определи „идеалният тип“ парламентарен посредник, което би се оказало илюзорно. За сметка на това обаче изглежда възможно да се открият някои основни тенденции, изхождайки от сходните елементи (I).

На един втори етап ще посочим, че отвъд тези сходства ние сме в царството на разнообразието, като всяка държава в определено прагматична перспектива адаптира институцията към изискванията на своята конституционна система, дори и по-общо — към особеностите на социалната тъкан<sup>11</sup>. Накратко казано, след като открием сходните елементи, е уместно да изтъкнем и различията, или поне някои от тях (II).

От методологическа гледна точка се налагат две предварителни наблюдения.

<sup>9</sup> **J. Rideau**. „Le système de l'ombudsman“, *Revue des Droits de l'homme*, 1969, p. 432.

<sup>10</sup> **H. B. Jacobini**. An introduction to Comparative Administrative Law, Oceana Publications, 1991, pp. 201—202. Adde: **G. Caiden** (ed.), *International Handbook of the Ombudsman — Country Surveys*, Westport/London, Greenwood Press, 1983, 366 pp.

<sup>11</sup> **C. T. Burbridge** подчертава, че допустимостта на институцията в голяма степен е функция на политическата култура на съответната страна („Problems of Transferring the Ombudsman Plan“, *R. I. S. A.*, 1974, p. 108).

Сравнителният подход се ограничава преди всичко до петнадесетте държави-членки на Европейския съюз. Този избор е чисто методологически. Той не се придържа към идеята, че изучаваната институция е изключително европейска. Както беше отбелязано, тя е разпространена в значителна степен, дори и в така наречените „изостанали“ или „развиващи се“ страни<sup>12</sup>. Това разпространение обхваща и Централна и Източна Европа, където на въвеждането на парламентарен посредник се гледа с все по-голяма убеденост и дори тази институция е създадена вече в няколко държави, включително и в Полша<sup>13</sup>. И обратно, няколко държави от Европейския съюз — и ние ще се върнем на този въпрос — не биха могли да говорят за парламентарен защитник в истинския смисъл на думата.

Сравнителният подход освен това се отнася само до парламентарния посредник, притежаващ национална компетентност. Но това не се отразява на факта, че в държавите от Европейския съюз са учредени — общо взето — други форми на посредническата институция.

Така например в някои федерални държави федеративните общности разполагат с възможността да създадат своя институция на посредника. Така е в Австрия и в Белгия. Или пък в Германия: новата провинция Мекленбург — Западна Померания, се възползва от тази възможност, така както постъпи преди години провинцията Северен Рейн — Вестфалия (създаването на *Bürgerbeauftragter*)<sup>14</sup>.

Същото се отнася и до държавите, разделени на региони. В Италия например почти всички региони или автономни провинции днес разполагат с граждански защитник (*Difensore civico*); Тоскана, която беше един от първите създали го региони, дори вече извърши пълно преустройство на институцията<sup>15</sup>.

Освен това посредниците се множат все повече и повече в рамките на местните общности. Отново в Италия законът от 8 юни 1990 г. за местната автономия разрешава на провинциите и на общините да създават също така свой граждански защитник. В Белгия не е приет закон в този смисъл, но принципът на автономията на общините е достатъчен, за да позволи на всяка община да създаде свой посредник.

<sup>12</sup> По този повод вж. **D. C. Rowat**, „The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries“, *R. I. S. A.*, 1984, pp. 207—211; **I. Scott**, „The Functions of the Ombudsman in Underdeveloped Countries“, *ibid.*, pp. 212—220; **G. Caiden**, „Ombudsmen in Developing Democracies: Comment“, *ibid.*, pp. 221—226.

<sup>13</sup> Вж. **E. Letowska**, „L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques“, in *Médiateurs et ombudsmans*, *op. cit.*, pp. 667—673.

<sup>14</sup> Вж. **K. Uppendahl**, „The Ombudsman of Rheimland—Pfalz: Achievements and Deficiencies“, *Public Administration*, 1979, pp. 219—228.

<sup>15</sup> Регионалният закон от 12 януари 1994 г., отменящ регионален закон от 21 януари 1974 г., с измененията от 17 август 1977 г. (*Bolletina ufficiale della Regione Toscana*, 13.I.1994).

## ВТОРА ГЛАВА. СХОДНИ ЕЛЕМЕНТИ

Три съществени елемента са определящи за институцията на парламентарния посредник<sup>16</sup>. Първо, тя е независима от изпълнителната власт. Второ, тя се сезира с жалби, формуирани от частни лица. И накрая, на трето място, неговата роля е да дава справедлива оценка на неправомерните актове и смущенията в дейността на администрацията, с други думи, да поправя онези вреди, които са нанесени от „лошото управление“<sup>17</sup> в широкия смисъл на понятието.

### А. Независимост от изпълнителната власт

Когато се заемеме със задачата да ситуираме ролята на парламентарния посредник по отношение на големите правомощия, упражнявани във всяка парламентарна държава, установяваме, че неговата намеса, от какъвто и да е характер, непременно се вписва в рамките на парламентарния контрол над дейността на администрацията — дейност, отговорността за която обикновено се носи от правителството. Парламентарният посредник е и една „от ръцете на парламента в контролните му правомощия над администрацията“<sup>18</sup>. Това оправдава факта, че той се ползва със статут, целящ да запази неговата независимост по отношение на правителството<sup>19</sup>. Та нали функцията създава органа?

Тази независимост обикновено е гарантирана от факта, че приемането както на нормативния акт, който го учредява, така и на решението, с което бива назначаван, предполага участие на парламента.

#### 1. Учредяването на парламентарния посредник от парламента

Може да се установи, че парламентарният посредник извлича своя статут и правомощия от самата Конституция, или поне от нормативен акт със силата на закон. Изобщо, той се основава на волеизявление на едно или повече законодателни събрания, избрани в условия, които им осигуряват демократична легитимност.

В някои държави парламентарният посредник има конституционни основи.

В Швеция цитираният по-горе чл. 6 на глава XII на Конституцията поставя основите на институцията на омбудсмана, поверявайки на парламентарното събрание (Риксдага) грижата да приеме по-подробни разпоредби в своя правилник.

Същата схема срещаме във Финландската конституция, чиито членове 49 и 59 определят основните черти на омбудсмана и са допълнени от разпоредби, съдържащи се в

<sup>16</sup> Вж. **D. C. Rowat**. *The Ombudsman Plan — The Worldwide Spread of an Idea*. 2e éd., University Press of America, 1985, pp. 4—5; **C. Eklundh**. „The Scandinavian Model”, in *The European Ombudsman*, op. cit., p. 16.

<sup>17</sup> **J.-L. Quermonne**. *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991, p. 93.

<sup>18</sup> **D. C. Rowat**. „Pourquoi un ombudsman parlementaire?”, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., p. 569.

<sup>19</sup> Конституцията на Република Португалия прогласява изрично това: „Защитникът на справедливостта е независим орган и неговият титуляр се определя от Асамблеята на републиката“ (чл. 23, § 3). Вж. също така и чл. 108, § 1 от Конституцията на Холандия и чл. 148, § 3 от Австрийската федерална конституция.



парламентарните инструкции. Член 49 беше изменен със закон за ревизия на конституцията, приета на 15 януари 1971 г.

В Дания вече цитираният чл. 55 от Конституцията възлага на законодателя да организира назначаването от парламента (Фолкетинга) на едно или две лица, които не са негови членове и чиято задача е да контролират гражданската и военната държавна администрация.

В същия смисъл чл. 54 от Испанската конституция разпорежда, че учредяването на длъжността защитник на народа, който е висш мандатар на Кортесите (Cortes Generales) и е назначаван от тях, за да защитава основните права, записани в Глава първа на Конституцията, става със закон, като се разбира, че за тази цел той ще може да осъществява надзор над дейността на администрацията и да подготвя доклади за Кортесите<sup>20</sup>.

Член 23 от Конституцията на Република Португалия прогласява, между другото, че Защитникът на справедливостта, независим орган, чийто титуляр се определя от Асамблеята на републиката, има за задача да разглежда жалби на гражданите срещу действия или бездействия на публичните власти и да отправя до компетентните органи необходимите препоръки за предотвратяването и изправянето на несправедливости<sup>21</sup>.

В Холандия чл. 108 от Конституцията приканва законодателя да приеме закон за „създаването, правомощията и процедурните правила на всички общи, независими органи за проучване на жалбите по повод действия на властите“, като се разбира, че „ако юрисдикцията на този орган покрива действията на централните власти, назначаването в него се извършва от Втората камера на Генералните щати“. В отговор на този призив законодателят създава националния омбудсман със закон от 4 февруари 1981 г., изменен на 21 юни 1989 г. и на 16 декември 1993 г.

В Австрия Адвокатът на народа (Народната правозащита) е създаден със специален закон, гласуван на 24 февруари 1977 г., след това признат в самата федерална конституция (с изменението ѝ от 1 юли 1981 г.). Става дума за чл. 148а—148ж.

В Германия и във Великото херцогство Люксембург не съществува парламентарен посредник с обща компетентност в истинския смисъл на тази дума<sup>22</sup> — такъв няма нито

<sup>20</sup> Вж. също така и чл. 162 от Конституцията на Испания.

<sup>21</sup> Вж. също така и чл. 281, § 2а и чл. 283, ал. 1 на Португалската конституция.

<sup>22</sup> В Германия съществува парламентарен представител за въоръжените сили (Wehrbeauftragter), един вид военен омбудсман, създаден към Бундестага с чл. 456 от Основния закон и чиито правила за дейност са определени със закон от 26 юни 1957 г., изменен на 16 юни 1982 г. Вж. **R. Kraehe**. „Le délégué parlementaire à la défense du Bundestag“, Rev. dr. publ., 1966, pp. 545—553. Всъщност трябва да уточним, че и други страни освен Германия са създали парламентарни посредници със специална компетентност. Така например във Великобритания през 1969 г. беше създаден Парламентарен посредник за администрацията на Северна Ирландия (Commissioner for Northern Ireland). В Швеция специален Militiaombudsman съществуваше заедно с Омбудсмана с обща компетентност, наричан тогава Justitiaombudsman. Тези специални посредници не бива да се отъждествяват с всички онези органи, които, макар и учредени със закон, са наречени с името „омбудсман“ и разглеждат жалби, насочени главно срещу частния сектор. Имаме предвид омбудсмана за равенството на шансовете, създаден в Швеция през 1980 г., или пък омбудсмана за пенсионерите, създаден във Великобритания през 1991 г. Тези органи се доближават в по-голяма степен до „омбудсманите“, учредени с частноправен акт.

в Гърция, нито в Италия<sup>23</sup>. В замяна обаче и в едната, и в другата от тези две държави беше създадена комисия по жалбите, съответно към Бундестага и към Камарата на депутатите<sup>24</sup>. В Германия тази комисия е предвидена от чл. 45с от Основния закон, докато във Великото херцогство Люксембург само правото на жалба е записано в конституцията — в нейните членове 27 и 67, като Комисията по жалбите е предвидена от правилника на парламента.

В другите държави институцията на парламентарния посредник намира своите основи не в конституционния текст, а в закон, гласуван от парламента.

Така е във Франция, където посредникът е създаден със закон от 3 януари 1973 г., изменен трикратно със закони, приети съответно на 24 декември 1976 г., на 13 януари 1989 г. (със закона, приет на тази дата, той получава името Посредник на Републиката) и на 6 февруари 1992 г.<sup>25</sup>

Така е и в Холандия, където на 4 февруари 1981 г. беше приет закон.

Във Великобритания и в Ирландия трябва да се позовем съответно на Parliamentary Commissioner Act от 1967 г. и на Act of Parliament от 1980 г.

В Белгия федералните посредници са създадени със закон от 22 март 1995 г. Тяхната уредба от самата конституция бе предвидена в определен момент.

Като се има предвид всичко казано дотук, изглежда за предпочитане парламентарният посредник да намери по-скоро признание в текста на самата Конституция, отколкото в законодателния текст. В действителност такъв, какъвто го разбира Карл Фридрих, конституционализъм се ръководи от идеята, че именно конституцията трябва да постави рамките, които ще дадат възможност да се избегне рискът от злоупотреба с упражняването на властта. Именно Конституцията трябва да „възпира властта“, по израза на Монтескьо, въвеждайки известен брой спирачки и вместивайки ги в една особена форма на управление, основано върху принципа на разделението на властите. Институцията на парламентарния защитник определено е една от тези спирачки. Нейната конституционна уредба ѝ придава една по-голяма стабилност.

## 2. Назначаване от парламента

Като общо правило парламентарният посредник е назначаван от парламентарен орган, а не от изпълнителната власт. В държавите с еднокамарен парламент той се определя от единното събрание. Така е в Португалия (от Асамблеята на Републиката). В държавите с двукамарен парламент тази задача се пада или на една от двете асамблеи, като

<sup>23</sup> В Италия бяха внесени редица предложения (както конституционни, така и законодателни) за създаването на национален граждански защитник. Беше извършена работа в тази насока и от Италианския консултативен комитет по правата на човека.

<sup>24</sup> Вж. **H. Peter**. „The Committee on Petitions of the German Bundestag“, in *The European Ombudsman*, op. cit., pp. 35—42; **A. Brasseur**. „La Commission des pétitions de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg“, in *ibid.*, pp. 59—64.

<sup>25</sup> В доклада, представен на 15 февруари 1993 г., Консултативният комитет за изменение на конституцията, под председателството на Жорж Ведел, се преценяваше, че е „уместно тази институция да бъде уредена по конституционен път“ (Доклад до Президента на Републиката, машиноп., с. 22).

например в Белгия (Камарата на представителите), или и на двете асамблеи, като например в Испания (Конгреса на депутатите и Сената).

И може ли да бъде другояче? Независимостта на парламентарния защитник по отношение на изпълнителната власт не прави ли неизбежно излъчването му от парламента<sup>26</sup>? Освен това неговото определяне от избраниците на народа утвърждава демократичната му легитимност.

Три държави обаче правят изключение от това правило. Става дума най-напред за Великобритания, където Парламентарният комисионер за администрацията е назначен от кралицата по предложение на правителството. Трябва обаче да се уточни, че кралицата трябва предварително да проведе консултации с председателя на анкетната комисия, натоварена в рамките на Камарата на общините с отношенията между тази Камара и Комисаря (House of Commons Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration). Освен това двете камари на британския парламент могат да гласуват вот на недоверие, задължаващ короната да освободи заинтересуваните от неговата длъжност.

В Ирландия, в същия ред на мисли, Омбудсманът е назначаван от президента на републиката след решение на парламента.

Същото се отнася и за Франция, където Републиканският посредник е назначаван с декрет от президента на републиката до Министерския съвет. Както националното събрание, така и Сенатът са чисто и просто отстранени от процедурата по назначаването. Макар и това неучастие да се вписва достатъчно добре в логиката на институциите на Петата република, това дава израз на известно отдалечаване от шведския модел. Редица автори се заеха с доказването, макар и не без известни нюанси, на тази особеност на френската система<sup>27</sup>. Във всички случаи обаче статутът на Посредника на републиката не е статут на орган, страничен на парламента. Означава ли това обаче, че става дума за административен орган? В решението си по делото Retail от 10 юли 1981 г. в пленарен състав Държавният съвет на Франция подкрепя тази идея<sup>28</sup> — като с това се придържа към мнението на част от доктрината<sup>29</sup>. По-късно законът от 13 януари 1989 г. постави Републиканския посредник в категорията независими административни органи, което

<sup>26</sup> **J. Velu** (avec collab. de P. Quertainmont et M. Leroy). *Droit public*, T. I er, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 735.

<sup>27</sup> Вж. и **B. Delaunay**. *Op. cit.*, pp. 635—638. Сравни с **R. Chapus**. *Droit administratif général*, t. Ier. 7e éd., Paris, Montchrestien, 1993, p. 376, p. 376, nr. 525; **O. Gohin**. *Institutions administratives*, Paris, L. G. D. J., 1992, p. 194.

<sup>28</sup> *Rev. dr. publ.*, 1981, p. 1441, concl. M. Franc.

<sup>29</sup> Вж. и **G. Braibant**. "Les rapports du Médiateur et du juge administratif", *A. J. D. A.*, 1977, pp. 283—288. За противоположното мнение вж. и **Y. Gaudemet**. "Le Médiateur est-il une autorité administrative?", in *Service public et libertés — Mélanges offerts au Professeur Robert—Edouard Charlier*, Paris, Editions de l'Université et le l'Enseignement modrne, 1981, pp. 117—130. Последният автор разглежда Републиканския посредник като автономен орган, различен от законодателната, изпълнителната и съдебната власт. В това отношение **B. Delaunay** отбелязва, че само едно изменение на Конституцията би могло да позволи това (*op. cit.*, p. 665).

потвърждава отново неговата административна природа, без обаче да го отъждествява с обикновена административна служба <sup>30</sup>.

Освен тези три изключения, в останалите държави назначаването се извършва от парламента. В това отношение се налагат четири забележки.

**Първа забележка:** в някои държави назначаването на парламентарния посредник е подчинено на условието той да бъде избран със стабилно мнозинство. Това дава възможност да се преодолее разцеплението между мнозинството и опозицията. Така например испанският Защитник на народа е назначаван с три пети от гласовете в Конгреса на депутатите и по принцип със същото мнозинство гласове в Сената. Португалският Защитник на справедливостта също така се избира с квалифицирано мнозинство. И обратно, в други държави представянето на кандидата или на кандидатите е запазено за трите най-големи парламентарни политически групи. Така е например в Австрия.

**Втора забележка:** случва се назначаването на парламентарния посредник да се извършва по препоръка на съдебните органи. Така е например в Холандия — когато втората Камара пристъпва към неговото назначаване, тя взема под внимание, доколкото прецени за целесъобразно, една препоръка, изготвена за целта с общото съгласие на заместник-председателя на Държавния съвет, председателя на Върховния съд и председателя на Генералната сметна палата.

**Трета забележка:** парламентарният защитник е само назначаван от парламента, но обикновено той е извън него. Самият конституционен текст понякога предвижда изрично това. Така например според член 55 на Датската конституция омбудсманът не може да бъде член на Фолкетинга. Тази автономия по отношение на парламента допринася за укрепването на доверието на обществеността в неутралитета на посредника.

Именно по това съображение Комисията по жалбите в страните, в които тя е създадена <sup>31</sup>, не бива да се отъждествява с парламентарния посредник. В действителност тя е политически орган, създаден в дадено парламентарно събрание и съставен изключително от негови представители, „така че мнозинството от членовете му да бъдат в съгласие с мнозинството на политическата власт, която трябва да бъде контролирана, или на властта, която поема отговорността за дейностите на институцията, която трябва да бъде контролирана“ <sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Според Р. Шапо фактът, че с цел да удовлетвори тогавашното схващане за посредника, законодателят го е окачествил като „независима власт“, а не като „независима административна власт“, не е от особено значение (ор. cit., р. 380, нр. 527). Вж. също така и **M. Gentot**. *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1991, р. 142. За посредника от онова време вж. **P. Legatte**. *Le Médiateur est-il une autorité administrative indépendante?*, in *Les autorités administratives indépendantes* (dir. **C. A. Colliard, G. Timsit**), Paris, P. U. F., 1988, pp. 135—145.

<sup>31</sup> Ние цитирахме по-горе Германия и Великото херцогство Люксембург, където Комисията по жалбите играе в известна степен ролята на посредник, в отсъствието на парламентарен защитник с обща компетентност. Други държави обаче създадоха комисия по жалбите, успоредно с парламентарния защитник. Вж. напр. чл. 181, § 3 от Конституцията на Република Португалия.

<sup>32</sup> **J. Vande Lanotte, Y. Lejeune**. „Actualité du droit de pétition“, *Les Cahiers Constitutionnels*, 1985, vol. 4, р. 158 Вж. също **C. Riezeboos**, *Recht van petitie*, Tjeenk Willink Zwolle, 1992, pp. 187—191.

**Четвърта и пета забележка:** назначаването на парламентарния защитник от парламента крие две непосредствени последици.

Първо, органът, който назначава, е по принцип единственият, който има правото да отзовава, ако тази възможност е предвидена изрично. Трябва да си спомним, че „в терминологията на публичното право отзоваване означава мярката, с която един публичен орган слага край по дискреционен начин и окончателно на функциите, които е поверил с акта на назначаването на едно лице, пряко зависещо от него“<sup>33</sup>.

И накрая, във всяка хипотеза, назначаването на парламентарния посредник е за определен срок. Следователно той е назначаван за определен период, съответстващ или на обикновената легислатура, или на един по-продължителен период. Но ограничението на назначаването във времето не е пречка, след като изтече срокът, заинтересуваният да бъде преназначен на същата длъжност. В Дания например всички омбудсмани изглежда са прибегнали към тази възможност, като първият от тях дори остава на длъжността си от 1955 до 1971 г. Единственото, което е важно, е зачитането на волята на избраниците на нацията. Накратко, „основната роля на парламента беше винаги да избира омбудсман, да избере нов омбудсман, да го преизбере, и в някои случаи — да откаже да го преизбере“<sup>34</sup>. Демократичната легитимност на посредника се измерва с доверието, което му гласува или подновява парламентът.

#### **Б. Сезиране от частни лица**

Парламентарният защитник не представлява единствено процедура за контрол над администрацията. Той е също така институция, чието признание е да закриля частните лица в отношенията им с администрацията<sup>35</sup>. Общо взето, това е институция, чиято цел е да допринесе за гарантиране на правото на всекиго на добро управление<sup>36</sup>. Не трябва ли, следователно, неговата намеса да започне директно по инициатива на самите частни лица? Повечето от държавите възприеха тази възможност, като въведоха индивидуална процедура за подаване на жалби. В Португалия тази процедура е призната в самия конституционен текст.

И отново Великобритания и Франция са изключенията. Поставяйки парламентарен филтър между частното лице и посредника, те същевременно проявиха стремеж да из-

<sup>33</sup> **F. Delpérée.** *Droit Constitutionnel*, t. II, 3. *Les procédures de crise*, Bruxelles, Larcier, 1989, pp. 415—416, nr. 562. Авторът уточнява, че отзоваването може да бъде разглеждано или като дисциплинарно наказание, или чисто и просто като административна мярка. В последната хипотеза холандското законодателство предвижда втората камера да сложи край на функциите на посредника, ако „прецени, че той накарнява сериозно със своите действия или бездействия доверието, което му е оказано“.

<sup>34</sup> **F. Sterzel**, цит. от **A. Legrand**. „L'Ombudsman parlementaire suédois 1970—1990: une originalité persistante“, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., p. 578.

<sup>35</sup> Умишлено избягваме прекалено снизходителния термин „управлявани“.

<sup>36</sup> **A. W. Bradley**. „The Role of the Ombudsman in Relation to the Protection of Citizens' Rights“, *Cambridge Law Journal*, 1980, vol. 39, p. 332.

бегнат неудобството, което би представлявало за него прекалено големият поток от жалби<sup>37</sup>.

Във Великобритания, макар и Парламентарният комисар за администрацията да е оправомощен да разглежда лични жалби, те не са адресирани пряко до него, а чрез посредничеството на членовете на парламента, които се явяват един вид портиери („gatekeepers“) на институцията<sup>38</sup>. Това задължително преминаване през тях изглежда съдържа в себе си висока степен на избирателност, ако се съди по малкия брой жалби, предадени от депутатите: през 1993 г. Комисарят беше сезиран с 986 жалби<sup>39</sup>.

Именно тази система беше възприета и във Франция. Частните лица, които желаят да сезират Посредника на републиката, трябва да се обърнат към един от представителите на народа — депутат или сенатор, на когото се пада задачата да прецени дали е уместно или не да се придвижи жалбата, като самите депутати имат правото да сезират също така Посредника по собствена инициатива (нещо, което те правят много рядко на практика)<sup>40</sup>. Работи ли ефикасно системата в своята „филтрираща“ роля? Някои се съмняват в това, като оценяват, че значителният брой на жалбите, получени от Посредника на републиката, дава израз на „ненужността от непряко сезиране“<sup>41</sup>. Бенедикт Делоне уточнява в този смисъл, че тя може да бъде ефикасна само ако „членовете на парламента се съгласят да действат в тази насока и не се ограничават само с това да служат за пощенска кутия, чисто и просто препредавайки жалбите на Посредника, без да ги пресяват, от страх да не ограничат едностранно своята компетентност или да не предизвикат недоволството на своите избиратели“<sup>42</sup>. Трябва обаче да се уточни, че на практика, когато службите на Посредника на републиката получават жалба, внесена директно от частно лице, те проверяват преди всичко дали тя не изисква спешна намеса; в такъв случай те се намесват незабавно, като едва след това се обръщат към даден депутат, за да оформи той жалбата по установения ред<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Във Великобритания този избор беше също така оправдан от политически, дори конституционни съображения, свързани с първостепенната роля на парламента в контрола над администрацията и защитата на основните права.

<sup>38</sup> Parliamentary Commissioner for Administration, Annual Report for 1993, London, 1994, p. 35.

<sup>39</sup> R. Chapus. Op. cit., p. 377, nr. 526.

<sup>40</sup> Първите коментари на закона не пропуснаха да направят критика на непрекия характер на сезирането на Посредника на републиката. Вж. и D. Amson. "L'institution du Médiateur: un coup d'épée dans l'eau", J. C. P., 1973, I, 2547, nr. 3—5; L. J. Chapuisat. "Le Médiateur français ou l'Ombudsman sacrifié", R. I. S. A., 1974, pp. 124—125; P. Legrand. "Médiateur ou ombudsman?", A. J. D. A., 1973, pp. 231—232. Сравни с P. Verrier. "Le Médiateur", R. D. P., 1973, p. 957. Интересно е да се отбележи, че в Сенегал Посредникът на републиката, концепцията за когото се вдъхновява тясно от тази за френския му колега, е сезиран с жалби пряко от самия заинтересуван (чл. 7 на закон № 91-14 от 11.02.1991 г.).

<sup>41</sup> O. Gohin. Op. cit., p. 195.

<sup>42</sup> B. Delaunay. Op. cit., p. 669.

<sup>43</sup> Вж. също така и по-долу (за департаменталните делегати)

С изключение на същите две държави, индивидуалното сезиране не нанася ущърб на правото на Посредника да се самосезира служебно с дадено дело върху основата на сведения, които той би почерпил например от печата. Тази възможност за самосезиране представлява много ефикасно допълнение към сезирането от частни лица. Въпреки това няма пречка повечето от разглежданите въпроси да бъдат внесени чрез жалби от частни лица.

Кой е титулярът на правото на жалба? Това право принадлежи във всички случаи на физическите лица. Но някои държави го признават също така на юридически лица (в частноправни и дори публичноправни субекти), което се оказва прекалено изгодно за онеправданите категории от населението (те виждат по този начин възможност да бъдат защитени техните интереси). Имаме предвид например Франция, чийто закон е изменен в този смисъл преди три години. Правото на жалба принадлежи на лица, граждани на съответната държава, но също така и на лица с чужда националност. Както се вижда, достъпът до парламентарния посредник е уреден с грижата той да бъде широко отворена институция.

И все пак в някои държави правото на жалба е изрично или негласно подчинено на съществуването на интерес по главните точки на обвинението на жалбоподателя. С това се изключва по всякакъв начин идеята за *actio popularis*. В Холандия например националният омбудсман е задължен да започва разследвания, ако жалбоподателят е лично засегнат от инкриминирания акт. В Белгия законът е много по-неясен във формулировката си. „Всяко заинтересувано лице“ има право да подаде жалба — и подготвителните работи по закона не внасят никакво съществено уточнение по този въпрос. Във Франция жалбоподателят може да сезира Посредника на републиката само „по повод на дело, което го засяга“, което изключва жалбите от общ характер. Така че в тези случаи е необходима поне минимална лична връзка между инкриминираната държавна служба и автора на жалбата. Тази връзка трябва да бъде функционална, т. е. да произтича от степента, в която жалбоподателят се ползва от тази държавна служба.

Също така по принцип правото на жалба е доминирано от изискванията за субсидиарност. В Австрия например Адвокатът на народа е оправомощен да се намесва само там, където лицето не разполага с процедурни средства, позволяващи му да упражнява и да защитава интересите си по отношение на публичната администрация<sup>44</sup>. В Холандия, след законодателните промени от 2 юни 1989 г., Националният омбудсман не е длъжен да приема жалби, чийто автор предварително не се е обърнал към съответния административен орган с цел да потърси извънсъдебно уреждане. Подобна разпоредба намираме в Ирландия<sup>45</sup>. В Белгия жалбоподателят трябва предварително да се свърже със заинтересуваните административни органи „с цел да получи удовлетворение“. Случва се обаче

<sup>44</sup> **S. Bachmann**. „Les droits des citoyens vis-a-vis de l'administration publique en Autriche“, R. I. S. A., 1992, vol. 58, p. 286.

<sup>45</sup> „There is provision whereby the Ombudsman does not have to deal with a complaint if the person has not taken reasonable steps to seek redress in respect of the subject of the complaint“ (**M. Mills**, „The Irish Ombudsman“, in *The European Ombudsman*, op. cit., p. 54).

изискването за субсидиарност да бъде тълкувано разширително. Така например във Франция формулата, която е възприел законодателят — жалбата да бъде предшествана от „необходимите постъпки пред заинтересуваните административни органи“ — получи либерално тълкуване, докато нейният широк характер би могъл, точно обратното, да оправдае многобройни основания за недопустимост<sup>46</sup>. Тази формулировка препраща поне до предварителното административно обжалване (йерархическо или доброволно).

В по-формален план е необходимо да се отбележи, че нерядко се налагат условия за спазване на определен срок. Такъв е случаят с Испания, където законът разпорежда да е изминала поне една година от настъпването на оспорвания факт. Същият срок е наложен в Холандия, Дания и Белгия. В общ план се констатира известно разнообразие в условията и начините за подаване на жалбите: възможност за устна жалба<sup>47</sup>, адвокатска помощ, предварително разглеждане на допустимостта, езика на процедурата, цената на процедурата и др. Подобно разнообразие е неизбежно.

Едно нещо обаче изглежда наистина категорично: всяко лице трябва да притежава действителна възможност да се обърне пряко към парламентарния посредник.

Този мост между единия и другия е неделим от естествената роля на посредника. В действителност, щом като той има задачата да се застъпва пред администрацията за частното лице, това винаги се осъществява с оглед на защитата на интересите на последното. Защото частното лице определено е в позиция на неравновесие, и следователно на уязвимост по отношение на администрацията, така че неговите интереси могат да се окажат застрашени. С положението, което заема в държавната архитектура, парламентарният посредник е в състояние да възстанови едно по-справедливо равновесие, като поеме защитата на тези лични интереси. Та нали вече посочихме, че от етимологична гледна точка омбудсманът е този, който пледира от името на някого?

И нещо повече. Прякото сезиране на парламентарния посредник не е свързано единствено със самата институция. То отговаря на една динамична демократична концепция, на една демокрация, благосклонно настроена към незабавния и постоянния диалог между държавните институции — а посредникът е една от тези институции — и населението. Именно така посредникът приканва да се признае една „демокрация на всекидневие“<sup>48</sup>. И ако, както писаха неотдавна двама френски конституционалисти, парламентарният посредник допринесе за появата на една комуникационна функция на демокрацията<sup>49</sup>, необходимо е веднага да се признае, че модерността на подобна функция

<sup>46</sup> **J. Rivero, J. Waline.** Droit administratif, 14e éd., Paris, Dalloz, 1992, p. 300.

<sup>47</sup> В страните, в които жалбите трябва да бъдат формулирани в писмен вид, частните лица въпреки всичко имат възможността да поискат информация по телефона. Например в Холандия броят на телефонните обаждания, постъпили през 1993 г. до Националния омбудсман, възлизаше на 9352 срещу 4363 писмени жалби за същия период (The National ombudsman of the Netherlands, Annual Report 1993 — Summary, The Hague, 1994, p. 4).

<sup>48</sup> **F. Delpéré,** „Administration et médiateur“, A. P. T., 1982, p. 25.

<sup>49</sup> **C. Crewe, H. Ruiz Fabri.** Droits constitutionnels européens, Paris, P. U. F., coll. Droit fondamental, 1995, p. 264. Вж. също **J. Lenoble.** Droit et communication, Paris, Cerf, 1994, p. 57: „Преразглеждането на



се състои главно в прекия характер на тази комуникация. Накратко казано, когато дискусията между частното лице и администрацията е прекъсната, именно на посредника се пада ролята да поеме щафетата и да възстанови по този начин една пряка връзка между гражданина, в най-широкия смисъл на това понятие, и държавата.

Оттук нататък вече виждаме проявата на един парадокс на институцията, която се оказва за гражданина едновременно в ролята на защитник и в позицията на събеседник.

### **В. Оценката по законите на справедливостта**

Жалбите, с които е сезиран парламентарният посредник, и тези, повдигнати от него, се отнасят до несправедливости или до лошото функциониране на администрацията. Във всички европейски страни може да се установи, че делата, разглеждани от парламентарните посредници, в известна степен имат особени предпочитания към определени области. Преди всичко става дума за социалния сектор и най-вече за социалното осигуряване. Секторите на данъчното облагане, армията, затворите, урбанизма и в някои страни — включително и скандинавски — на околната среда, пораждат също така определени дела.

Необходимо ли е да добавяме, че посредникът играе чувствителна роля в отношенията между административните органи и лицата с чуждестранно гражданство?

Как трябва да уреди парламентарният посредник жалбите, които са му представени? Какви критерии трябва да ръководят оценката, която той дава по всеки повдигнат въпрос? Тези проблеми не винаги са давали в разглежданите държави повод за много подробни анализи, нито пък за много убедителни отговори. Законодателните текстове сами по себе си носят понякога прекалено общ характер. Така например чл. 26, § 1 от холандския закон от 4 февруари 1981 г. разпорежда, че националният омбудсман „извършва преценката дали административният орган се е държал коректно или не по въпроса, представляващ предмет на неговото разследване“. По-общо не може и да бъде казано.

И ние като Ги Бребан<sup>50</sup> смятаме, че на парламентарния посредник се пада задачата да вземе предвид по всяка жалба изискванията за справедливост. Както е известно, това понятие има изключително променливо съдържание. Това е дори едно от най-неу-

---

уредбата на колективната дейност в светлината на една добре разбрана теория на комуникационния обмен представлява залога на съвременния политически и правен размисъл и обяснява неговото обноваване. Този залог не е само теоретичен: той лежи в основата на кризите и промените в нашите демокрации, които изглежда изпитват недостатъчността на традиционните си начини на уредба.“

<sup>50</sup> **G. Braibant.** „Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité“, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., pp. 687—691. От същия автор вж. също така „Le droit et l'équité dans la protection des citoyens à l'égard de l'administration“, in *Itinéraires — Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, pp. 99—105. Adde: **P. Legatte.** *Le principe d'équité*, Paris, Presses de la Renaissance, 1992, pp. 125—143; *Justice, médiation et équité (Colloque Droit et Démocratie)*, Paris, La Documentation française, 1992, 66 pp.; **D. Lavroff.** Op. cit., p. 554; посредникът „се намесва, за да реши проблемите и по законите на справедливостта, а не само на законността“.

ловимите понятия в западното право. Въпреки всичко уместно е да се приспособим към него. Следователно, по липса на по-добро определение, може да се каже, че справедливостта представлява идеал, който съответства на убеждението, че на всекиго се пада част от това, което е справедливо, и част от това, което не е справедливо. По този начин от самото начало се подчертава цялата тежест, която могат да имат личните убеждения на посредника в разглеждането на жалбите. Следователно тук справедливостта се вписва в перспективата на солидарност, като намесата на посредника се ръководи основно от грижата да наблюдава зачитането на една минимална социална сплотеност. Както добре писа Жак Пелтие, сегашният френски посредник на републиката, „солидарността е основата на неговата намеса, като приетите закони и правилници в интерес на всички членове на обществото не могат да имат като последица пораждането на една прекалено несправедлива ситуация за един от неговите членове“<sup>51</sup>. По-добре не би и могло да бъде казано.

Влиянието на справедливостта в намесата на парламентарния посредник трябва да бъде разбрана добре. Тя е съществена, но въпреки това не е неограничена. По-конкретно, жалбите, представени на парламентарния посредник, биват два типа.

Първата хипотеза е тази на бездействието на администрацията. Например безимотното лице подава молба за социална помощ пред компетентния административен орган, който въпреки многобройните искания оставя молбата без отговор. Ролята на парламентарния посредник тук е ясно очертана: той ще се опита да постигне отговор от страна на администрацията на молбата, която е адресирал до нея, накратко, администрацията да вземе отношение.

Втората хипотеза — която всъщност може да бъде следствие от първата — е на действието на администрацията. Накратко: администрацията е взела отношение и жалбоподателят се оплаква именно от това отношение. С риск да изпаднем в схематизъм, можем да кажем, че в този случай посредникът ще работи на два етапа.

На първо време, на него ще се падне ролята да провери предварително дали поведението на администрацията е правомерно, т. е. дали съответства на това, което изисква законността, или, за да сме напълно наясно, на това, което предписват нормите и принципите, които администрацията е задължена да спазва, включително и принципите с конституционна стойност, или които са записани в пряко приложимите международни конвенции<sup>52</sup>, или пък от дериватните норми на правото на Общ-

<sup>51</sup> **J. Pelletier**. „Vingt ans de médiation à la française”, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., p. 604.

<sup>52</sup> Също така парламентарният посредник може да се окаже в ролята на инстанция, контролираща спазването на правата на човека от администрацията (*Le fonctionnaire au service des droits de l'homme*, XII Colloque de l'Association internationale de la fonction publique, Avignon, 17—19 juillet 1989, Bruxelles, Institut International des sciences administratives, 1990, p. 417). Вж. *Actes de la Table ronde avec les ombudsmens européens* (Madrid, 5—6 juin 1985), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1987, 148 pp.; *Actes de la 2e Table ronde avec les ombudsmens européens* (Strasbourg, 27—28 juin 1988), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989, 146 pp.; *Actes de la 3e Table ronde avec les ombudsmens européens* (Florence, 7—8 novembre 1991); Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, 155 pp.; *Actes de la 4e Table ronde avec les ombudsmens*

ността<sup>53</sup>. Ще отбележим, че едно подобно разглеждане не съответства в действителност на призиването на парламентарния посредник, докато някои органи, било то съдебни, било то административни, са специално оправомощени с контролна мисия относно законността на актовете на администрацията. Въпреки това обаче намесата на посредника се оказва, общо взето, по-евтина, по-бърза, по-гъвкава и дори по-адекватна, отколкото тази на съдията. Впрочем това разглеждане на законността е само предварителен ход, който с нищо не изчерпва задачата на парламентарния посредник.

В действителност след този първи ход се налага и втори, който оправдава напълно полезността на институцията. Съществуват няколко начина администрацията да впише своята дейност в законовите рамки, така че неговото задължение е да приложи онзи начин, който според него е най-справедлив. И когато администрацията не изпълни това свое задължение, ролята на посредника е тогава да ѝ го напомни.

Рядко обаче нещата изглеждат толкова прости. Честно казано, не бихме могли да се приспособим към едно манихейско виждане за администрацията. Няма добри и лоши служители. В действителност намесата на посредника се състои най-често в това да замени една оценка за справедливост с друга оценка за справедливост, като с това дава израз на убеждения, различни от тези на администрацията към изискванията на чувството за справедливост. И когато оценката на администрацията съвпада с тази на съдебната практика, разногласието ще се разпростре и върху съда, което очевидно не би улеснило задачата на посредника. Когато се появи разногласие между парламентарния посредник и администрацията, неговият залог често пъти се състои в тълкуването, което трябва да се даде на закона. Това може да се илюстрира с един вече малко остарял, но много показателен пример. Английското правителство е смятало, че законът не го задължава да изплати на военнопленниците от лагера Захзенхаузен репарациите, предвидени за британските граждани, интернирани в концентрационните лагери по време на Втората световна война, след като британското външно министерство беше излязло със становище, че съответното отделение на лагера не е могло да се смята за част от концентрационния лагер. Парламентарният комисионер за администрацията се обявява против това

---

européens (Lisbonne, 16—17 juin 1994), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1995, 150 pp. На 23 септември 1985 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие в този смисъл една препоръка № R (85) 13 „относно институцията на омбудсмана“, както и резолюция (85) 8 „за сътрудничеството между омбудсманите от държавите-членки и между тях и Съвета на Европа“ (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1987, pp. 11—14).

<sup>53</sup> Със своите функции парламентарният посредник естествено е в състояние да допринесе ефикасно за прилагането на дериватното право на Общността в такива области, като социалното осигуряване, земеделието, опазването на околната среда, или свободата на установяване, за да се спрем само на тези примери, така че е уместно да има контакт и съвместни действия с Европейския омбудсман. Вж. случаите, цитирани от **M. Retuerto Buades**, които са извлечени от испанския опит („Le médiateur de l'Espagne“, in *The European Ombudsman*, op. cit., pp. 48—50).

тълкуване на закона и не без затруднения в крайна сметка успява да пречупи позицията на правителството<sup>54</sup>.

Всичко това обаче почива на идеята, че справедливостта не само допълва законността, но по известен начин я съдържа в себе си. С други думи, досега се предполага, че законът сам по себе си непременно е справедлив, и изхождайки от това, справедливостта само насочва неговото приложение. Не бихме могли да бъдем удовлетворени от едно толкова ограничено схващане за справедливост. Справедливостта често пъти е не толкова продължение на законността, колкото противоположност на законността. В крайна сметка, преценката за справедливост на законодателя — ако самият той изобщо е имал подобна грижа — ще отстъпи пред преценката за справедливост, дадена от парламентарния посредник. Такова е всъщност значението на чл. 9 от закона за Посредника на републиката във Франция: когато той преценява, че „приложението на законовите разпоредби или на разпоредбите на други нормативни актове води в крайна сметка до несправедливост, на компетентния орган могат да бъдат препоръчвани всякакви решения, позволяващи да се уреди по справедлив начин положението на жалбоподателя“. И така, щом като е очевидно, че строгостта на закона поражда особено несправедливи последици, посредникът може да препоръча известна гъвкавост в тълкуването на законовия текст и да прикани администрацията да намери едно или друго уреждане, дори и да се откаже напълно или частично от своите права<sup>55</sup>. В този случай справедливостта вече не представлява основа или източник на законността, а се разкрива като истински неин коректив. Оригиналността на институцията на парламентарния посредник тук се явява в своята пълнота: докато съдията не може да тласне законността до края на нейната логика, посредникът разполага с подобно правомощие. Необходимо ли е да се уточнява, че осъществяването на това правомощие трябва да се прилага само в изключителни случаи?

Ги Бребан напомня в този смисъл един известен, но изключително красноречив пример<sup>56</sup>. Лице, постъпило за болнично лечение, със скромни приходи, става жертва на медицинска небрежност. Административен съд постановява съществено обезщетение. Решението е обжалвано, но тъй като обжалването не превръщало процеса във висящ, пострадалият получава веднага обезщетението си. Няколко години по-късно решението е обезсилено, като болницата е освободена от всякаква отговорност. Ако се придържаме буквално към буквата на закона, въпросното лице би било задължено да възстанови полученото обезщетение, независимо от слабата си платежоспособност. Посредникът на републиката беше сезиран с редица дела от този род. Той постигна това, че воден от

<sup>54</sup> Примерът е цитиран от **W. Reid**. *Commissaire parlementaire pour l'administration* („Le Commissaire parlementaire pour l'administration au Royaume-Uni, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., p. 594).

<sup>55</sup> „Справедливостта може да смекчи, да направи по-гъвкави, по-меки крайните строгости на позитивното право“ (**M. S. Zaki**. „Définir l'équité“, *Arch. phil. dr.*, 1990, t. 35, p. 89).

<sup>56</sup> **G. Braibant**. „Nouvelles réflexions...“, op. cit., p. 691. За други примери вж. Доклада на Посредника на републиката във Франция за 1993 г. (*Rapport au Président de la République et au Parlement*, Paris, Imprimerie nationale, 1994, pp. 181, 188, 205).

своята грижа за справедливост, болницата и застрахователят се отказаха да си възстановят преведените суми.

Също така е вярно, че парламентарният посредник не разполага нито с правото да изменя решенията на административните органи, нито пък да обезсили техните решения или да попълва празнотите<sup>57</sup>. Той дори няма правомощието да дава указания или да издава постановления<sup>58</sup>. Именно това различава неговата намеса от съдебната. Ако си послужим с един образ, даден от професор Роуат, посредникът трябва да бъде сравняван по-скоро със заграждение покрай административната линия, отколкото с бариера, която командва нейния ход<sup>59</sup>.

В най-добрия случай той разполага с правото да убеждава. За тази цел той може да се обърне с препоръки към администрацията, препоръки, които евентуално са придружени с осъждане на нейното решение. Тези препоръки биват два типа.

Посредникът формулира преди всичко особени препоръки. Те са резултат от разглеждането на определени жалби и следователно са предназначени за административните служби, визирани в тях. В качеството си на Защитник на справедливостта в Португалия Ж. М. Менереш Пиментел неотдавна цитира няколко конкретни примера, от прокарването на телефонен пост до обезщетението на серопозитивен хемофилик, като се премине през възстановяването на работа на един служител, изплащането на пенсия или изменението на маршрута на линия в градския транспорт<sup>60</sup>. Тези особени препоръки понякога са формални. Така например когато австрийският Адвокат на народа отправя препоръка до служител или до служба, съответният орган разполага с осем седмици, за да се съобрази с нея или да представи писмено обяснение защо няма да ѝ бъде даден ход.

При това обаче трябва да припомним, че във всяка хипотеза „омбудсманът не разпорежда, той убеждава“<sup>61</sup>. Силата на убеждението, която притежава посредникът, зависи главно от способностите му да се аргументира, но също така и от възможностите му

<sup>57</sup> Фактът, че парламентарният посредник „няма качеството да издава задължителни решения, постановяващи обезщетение“, убеди Европейския съд по правата на човека, че той не е „национална инстанция“ по смисъла на чл. 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (правото на ефективни правни средства за защита пред национална инстанция): вж. решението на Европейския съд по правата на човека по делото Silver от 25 март 1983 г., Public. Cour. eur. D. H., série A, nr. 61, § 15.

<sup>58</sup> Не е ли присъщо „не-правомощието“ на посредническата институция? „Онзи, който се допитва до един посредник, искайки от него да се постави между него и отсрещната страна, предполага от самото начало, че този посредник не разполага с правото да реши спора (...). Трябва да съществува яснота по този въпрос: макар и онзи, който се среща с посредника, да го желае повече или по-малко съзнателно, макар че посредникът го желае повече или по-малко тайно, в едно посредничество не може да има никакво правомощие за вземане на решения“ (J. F. Six. *Le temps des médiateurs*, Paris, Seuil, 1990, p. 176).

<sup>59</sup> D. C. Rowat. „Pourquoi un ombudsman parlementaire?“, op. cit., p. 568, note 1.

<sup>60</sup> J. M. Meneres Pimentel. „L'Ombudsman portugais“, in *The European Ombudsman*, op. cit., p. 67.

<sup>61</sup> V. Moore. „Peut-on évaluer le rôle des ombudsmans?“, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., p. 628.

да влияе над обществото. Тя зависи също така в голяма степен от прозрачността, която той дава на личната си намеса (пресконференции, съобщения за печата, интервюта, изказвания по телевизията <sup>62</sup> и др.), което разбира се, поражда различни проблеми, включително и запазването на анонимността на жалбоподателите.

След това посредникът формулира общи препоръки. Най-често те се съдържат в годишния доклад, който посредникът е длъжен да състави или да представи на парламента. Парламентът фактически се явява естествен адресат на общите препоръки, които обикновено са насочени към законови или подзаконови изменения, и следователно, имат за цел да решат проблемите, действайки върху техните корени. И на този етап публичността, с която е ограден годишният доклад, представлява един много ефикасен стимул. Понякога общите препоръки са по-конкретни и са адресирани до самата администрация. Във всички случаи посредникът трябва да контролира изпълнимостта на предложенията, които формулира, а това го задължава да се съобразява с известни принуди, главно от финансов характер. Независимо дали той се намесва лично или предлага административни реформи, дейността на парламентарния посредник е в състояние да повлияе на реалната модернизация на административния апарат. В този ред на мисли често пъти на посредника се възлагат мисии от консултативен порядък. Във Франция например Посредникът на републиката е канен редовно на консултации в рамките на различните комисии, работещи по подобряване на отношенията между държавните служби и техните ползватели, също така той е привлечен в дейности, осъществявани от отделението по изготвяне на доклада и проучванията към Държавния съвет.

### ТРЕТА ГЛАВА. ЕЛЕМЕНТИ НА РАЗЛИЧИЯ

Макар че европейските парламентарни посредници притежават известен брой сравними черти, необходимо е да се отбележи, че доминират техните специфични черти.

Още при разглеждането на общите показатели беше изтъкнато, че макар и да съществува сходство — което се опитахме да изтъкнем — това сходство определено е ограничено и е винаги относително. То е ограничено дотолкова, доколкото близостта между съответните държави винаги се отнася само до ядрото на общата норма, но рядко пъти до нейната специфика. Сходството е относително, в смисъл че винаги се намира една държава, която прави изключение по един или друг начин от общата тенденция.

С други думи, отвъд тези зони на сходство, практиката ни изправя пред все по-дълбоки различия.

#### А. Различие в статуса

Както подчертахме, необходимата независимост на парламентарния посредник от изпълнителната власт обикновено оправдава приемането на известни много ясни разпо-

<sup>62</sup> В Австрия например телевизията излъчваше седмично предаване под заглавие „Ein Fall für den Volksanwalt“. След като това предаване бе прекратено, Адвокатът на народа е канен да представи по телевизията някои дела, по които върви разследване (Sixteenth Report of the Austrian Ombudsman Board Volksanwaltshaft to the Nationalrat, Abbreviated English Version of the Report, Vienna, 1993, p. 13).

редби относно нормативната база на институцията и органа, оправомощен да я излъчи. В една или друга степен държавите постъпват по сходен начин в това отношение. Но когато става дума за други разпоредби, напротив, установяваме много по-малко сходство. Кои са тези разпоредби? В някои случаи те допринасят за засилване на независимостта на посредника. Често пъти се имат предвид и условията за назначаване, несъвместимостта, полагането на клетва, заместника, наказателният имунитет, служебната тайна, предварителното прекратяване на правомощията, или дори възнаграждението. В други случаи те се отнасят до гарантирането на ефикасност на мисията, поверена на посредника. Също така се имат предвид и структурата на неговите служби, включително и от гледна точка на персонала и материалното осигуряване, или пък процедурата, която общо взето е неформална. Тук обаче ще се спрем само на нормите, свързани с личността на посредника, както и с устройството на институцията.

### 1. За личността на посредника

Както подчертава Жоел Ридо, „личността на омбудсмана е абсолютно определящ елемент за доброто функциониране на институцията поради особено деликатната природа на неговите функции“, но също и „поради повече или по-малко голямото доверие, което той вдъхва на обществеността“<sup>63</sup>. В някои държави парламентарният посредник се радва на голяма популярност. В Испания например Защитникът на народа се явява в очите на много граждани „най-добрият символ за жизнеспособността на испанската демокрация“<sup>64</sup>.

Освен тази социологическа констатация е необходимо обаче да се констатира, че изискваните правни условия, за да бъде назначен на този пост, се различават много в отделните страни.

Парламентарният посредник не е непременно юрист<sup>65</sup>.

В случаите, в които е такъв, посредникът е излъчван най-често сред съдиите или държавните служби, често пъти от университетските среди или адвокатските колективи.

Във всички страни омбудсманът може да бъде жена. В Холандия и Белгия законът дори предвижда изрично тази възможност.

Понякога за неговото назначаване се налагат изрични условия, визиращи гаранцията на избор на качествен посредник. Така например според чл. 5 на Португалския закон № 9/91 от 9 април 1991 г. Защитникът на справедливостта трябва да бъде излъчен сред гражданите, които „се радват на солидна репутация на сериозност и независимост“.

<sup>63</sup> **Ж. Ридо.** Цит. съч., с. 441. Авторът добавя в този смисъл, че „изборът на първия титуляр на този пост е от жизненоважно значение за бъдещето на институцията. Именно по него ще бъде преценявана системата, именно благодарение на него тя ще бъде укрепвана и ще се превърне в съставна част на арсенала от правни гаранции на гражданите, именно заради него институцията ще се увековечи или ще изчезне“ (с. 443).

<sup>64</sup> Le Nouvel observateur, 27 juillet 1989, p. 43.

<sup>65</sup> В Дания обаче законът задължава Омбудсмана да притежава юридическо образование.

## 2. За устройството на институцията

В редица европейски държави парламентарният посредник е еднолична институция. Това не означава, че работата се извършва от едно лице, без помощта на сътрудници, а по-скоро, че длъжността се изпълнява от едно лице, което носи само отговорността за нея.

В Швеция този въпрос породил сериозни дискусии през последните години. От 1968 г. там функционираше колегиална система от трима омбудсмани, като всички бяха равнопоставени. През 1975 г. броят на омбудсманите беше увеличен на четирима, като един от тях беше издигнат в ранга на главен омбудсман. Ролята на последния нарасна през 1986 г. Въпреки редица колебания Швеция отказа обаче да се върне към системата на единния омбудсман. По време на дебатите по този въпрос привържениците на системата разкритикуваха некачественото функциониране на колегиалния опит, който по същество се свежда до разчленяване на институцията. Трябва да се знае в действителност, че всеки омбудсман притежава собствена сфера на дейност, която трябва да наблюдава.

Според чл. 55 на Конституцията на Кралство Дания функцията на Омбудсмана се изпълнява от „едно или две лица“. В Австрия също така Адвокатът на народа функционира като колегиален орган, съставен от трима членове. След изменението от 15 януари 1971 г. чл. 49, ал. 1 на Финландската конституция учредява и заместник-омбудсман, избран по същия начин и за същата продължителност, както този, на когото е заместник: неговите правомощия по принцип са идентични с правомощията на омбудсмана.

В Белгия са избрани двама федерални посредника: единият — от френската, а другият от фламандската езикова общност. Те работят колегиално.

Макар че колегиалността може да бъде разбрана по съображения за ефикасност или равновесие, нейният недостатък е в това, че тя поставя под съмнение персонализацията на институцията, с цялата символична тежест, която предполага.

Именно затова във Франция никога досега не е поставян сериозно въпросът да се засегне едноличният характер на институцията. В замяна на това обаче тя е подложена на една динамика на деконцентрация чрез създаването на външни служби. По-конкретно Посредникът на републиката е подпомаган от над сто департаментални представители, разпределени из цялата национална територия<sup>66</sup>. Те притежават същия статут като неговите парижки сътрудници. За всеки департамент се предвижда един представител. Някои от тях са пенсионирани служители, които се включват доброволно в тази дейност. За разлика от самия Посредник, те могат да бъдат сезирани не само от депутат, но също така и пряко<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> На първо време „департаменталните кореспонденти“ бяха назначавани експериментално. По-късно институцията беше учредена официално с декрет 086-237 от 1986 г., който замени този термин с термина „департаментални представители“.

<sup>67</sup> „Без да притежават формално делегиране на правомощия, те имат за задача да уреждат обикновените дела, които са им предоставени, без да се обръщат към Посредника, щом като познават местната администрация и това им дава възможност да получат необходимата информация или очакваното решение. Тяхната намеса, винаги много бърза, се осъществява често пъти по телефона и отговаря на непосредствените нужди на многобройни граждани, без да задръства излишно парижката канцелария на Посредника и неговите административни служби“ (Le Médiateur de la République, Les délégués départementaux du Médiateur, dactyl., p. 2).



Ако преценят, че делото налага личната намеса на централните служби, те уведомяват заинтересуваното лице, което ще трябва след това непременно да се обърне към даден депутат или сенатор. В краен случай намесата на департаменталния представител би позволила да се подготвят материалите, предавани на Посредника. Освен това и във всички случаи той може да се обърща към своите представители всеки път, когато делото изисква анкетни действия на местно равнище.

### **Б. Разнообразие в правомощията**

Както видяхме, по всяка жалба, която е представена на неговото внимание и с която е сезиран, парламентарният посредник дава своята преценка. Но до кои органи на властта се отнася тази преценка? И на какви начини на проучване се основава тя? Освен това възможно ли е жалбата да накара посредника да се обърне към правосъдието? Тези въпроси сами по себе си пораждаат нееднакви отговори.

#### **1. По отношение на заинтересуваните административни органи**

По принцип парламентарният посредник притежава едно общо поле за действие, което означава, че той може да се намеси по отношение на цялата съвкупност от дейности и всички служби — централни и местни — на общата държавна администрация, дори и по отношение на самите министри. В държавите, на които се спираме, този принцип е подложен ту на някои ограничения, ту на известно разширително тълкуване.

Ограниченията се отнасят най-често до определени административни дейности. Това са например дейностите, които са свързани с държавната служба, т. е. с отношенията между администрацията и нейните представители, както е например във Великобритания или във Франция. Други ограничения засягат в някои страни военната област, областта на външните работи и дори търговската дейност на държавните организации.

Разширяването на обсега на действие бива два типа.

Първата категория разширения визира специалните служби на държавната администрация. Може да става дума например за служби на държавните въоръжени сили, и по-специално за армията. Може също така да се отнася до служби към правораздавателните органи, като например секретариата на съда. В някои държави парламентарният посредник е компетентен дори и по отношение на административните дейности на самите съдилища. Така е в Испания, където Защитникът на народа може да се намесва в обикновеното (материалното функциониране на съдилищата като публични служби: неразумно забавяне, забравени съдебни дела и др.); той обаче не може да се намесва в упражняването на самата съдебна функция.

Една втора категория разширения се отнася до регионалните административни, както и местните административни органи, т. е. по същество администрациите на децентрализираните общности, което може да предизвика проблеми в координирането с евентуални посредници, определени от самите общности. В Ирландия например омбудсманът може да получава жалби за дейността на местните органи<sup>68</sup>. В Испания правомощи-

<sup>68</sup> През 1993 г. броят на тези жалби възлизаше на 590 от общо 3097 жалби (Annual Report of the Ombudsman for the year ended 31 december 1993, Dublin, 1994, p. 19).

ето на Защитника на народа се простира върху администрациите на общините, но също така и до администрациите на автономните общности. В замяна на това не бихме могли да приемем, че полето на действие на парламентарния защитник включва и администрациите на федералните общности, с изключение на онези, за които изрично е призната компетентността на федералния посредник (това, което австрийските провинции са оправомощени да упражняват и в по-голямата си част го правят).

В същия ред на мисли, а именно — децентрализацията — може да се отбележи, че парламентарният защитник често пъти е оправомощен да се намесва по отношение на „администрацията със странични правомощия“, по изказа на Сир Камбие. Това се отнася по същество за органите, създадени по способа на служебната децентрализация. Да вземем само един пример. Защитникът на справедливостта в Португалия се застъпва пред публична финансова институция, която редовно отказва да назначава служители жени <sup>69</sup>.

## 2. По отношение на използваните средства за разследване

Конституцията на Швеция предвижда изрично в чл. 6, ал. 2 на глава XII не само че омбудсманите могат да присъстват на съдебните прения и на разискванията в държавните административни органи и да бъдат уведомявани за съдебните протоколи, както и за актовете, но също така че същите тези съдилища и административни служби, както и държавните служители и служителите на териториалните публични общности имат задължението да им съобщават сведения и да им предават мненията, искани от тях, като такова задължение има и всяко друго лице, поставено под техния надзор.

В други страни конституционните текстове не са общо взето толкова ясни от гледна точка на средствата за разследване, използвани от парламентарния посредник. Така например чл. 23, § 4 от Конституцията на Република Португалия разпорежда чисто и просто, че органите и представителите на публичната администрация са задължени да сътрудничат със Защитника на справедливостта в изпълнението на неговата мисия. Това означава, че на законодателя се пада роля да уточни средствата, към които може да прибегне посредникът в осъществяването на своите разследвания.

Обикновено на парламентарния защитник се признават три способа.

Преди всичко става дума за достъпа му до документи на администрацията, което предполага уреждането на минимална публичност на административните дела.

Друг способ е поканването на служители, с цел те да бъдат изслушани и по този начин да се изяснят техните становища. Посредникът също така има правото да изслушва свидетели.

И накрая, става дума за инспектиране на службите. Този последен способ на разследване може да притежава автономна стойност (като например в Швеция, Финландия или Испания). В такъв случай към инспектиране не се прибегва в отговор на определени жалби, а напротив, с цел да се разкрият някои индивидуални случаи. В някои страни, като например Дания, се извършва редовно инспектиране на местата за лишаване от

<sup>69</sup> Този пример е цитиран от **J.-M. Meneres Pimentel**. *Pourvoyeur de justice* (op. cit., p. 69).

свобода, както и на психиатрични заведения според последния доклад на датския Омбудсман <sup>70</sup>.

В някои страни фактът, че даден служител отказва да отговори на запитването на посредника или пречи на неговите разследвания, подлежи на наказателна санкция. Така е например в Испания.

В този смисъл може да се приеме, че институцията на парламентарния посредник допринася за по-добрата прозрачност на администрацията <sup>71</sup>.

### **3. От гледна точка на възможностите за сезиране на съда**

Има ли право парламентарният посредник да заведе наказателен иск?

Вече беше подчертано, че още от самото си зараждане шведският омбудсман по ролята на обвинител, главно пред наказателните отделения на съдилищата. Макар и тази роля да затихна в практиката, *de jure* тя продължава да съществува и може да бъде упражнявана по отношение на служители, заподозрени в допускане на служебна грешка (такива, които „в изпълнение на публичната власт пренебрегват служебните си задължения, преднамерено или от небрежност, със свои действия или бездействия“).

Подобно обвинително правомощие беше предоставено и на други парламентарни посредници.

Същото се отнася например за финландския омбудсман. Според чл. 49, ал. 2 на Финландската конституция последният има правото „под отговорност, предвидена в закона за прокуратурата, да заведе или да подбуди към завеждане на иск за служебна грешка или пропуск“. Например през 1992 г. той поиска да започне наказателно преследване срещу шестима членове на административния съвет на национализирана финансов институция за това, че са отпуснали необезпечени държавни кредити на корабостроителница, с цел да се подкрепи износът на кораби — въпреки лошото положение във финландското корабостроене, като в резултат на това е бил обявен и фалитът на корабостроителницата <sup>72</sup>.

В Белгия федералните посредници не са оправомощени да предявяват обвинение срещу държавен служител. Въпреки това обаче законът предвижда, че ако в упражняване на своите функции те установят факт, който би могъл да представлява наказателно престъпление, трябва да уведомят за това кралския прокурор.

И нещо повече. В някои страни парламентарният защитник има правото да се явява пред Конституционния съд.

Така е в Испания, където Защитникът на народа може според чл. 162 на Конституцията да внася пред Конституционния съд или въпрос за неконституционността на определен закон, или на нормативна разпоредба, имаща силата на закон (което потвърждава идеята, че испанският законодател е възнамерявал да уреди в полза на Защитника на

<sup>70</sup> Summary of Annual Report 1993 by Folketing Ombudsman, Copenhagen, 1994, pp. 5—6.

<sup>71</sup> H. Matthijs. „De Ombudsman“, T. B. P., 1994, p. 245.

<sup>72</sup> Примерът е цитиран от J. Soderman. „Ombudsman finlandais“, in Médiateurs et ombudsmans, op. cit., p. 589.

народа една голяма независимост от парламента), или лична конституционна жалба атраго срещу даден административен или съдебен акт за нарушаване. Трябва да уточним, че в тази хипотеза той не действа от името и за сметка на частно лице, а единствено „в интерес на закона“ по приетата формулировка.

Въпреки това трябва да признаем, че Защитникът на народа не упражнява безгранично тези възможности за намеса<sup>73</sup>, което без съмнение се обяснява с правото на самите граждани да образуват иск атраго.

Като пример веднага ще посочим решение 115/1987, което е постановено на 7 юли 1987 г. по дело за неконституционност, заведено от Защитника на народа: това решение обезсилва редица разпоредби на един закон, отнасящ се до правата и свободите на чужденците, включително и разпоредбите, ограничаващи упражняването от тях на конституционната свобода на събранията и сдружаването<sup>74</sup>.

В Португалия Защитникът на справедливостта също така е сред органите, оповомощени да сезират Конституционния съд с абстрактен контрол за конституционност, като подобен иск може да бъде отправен срещу която и да е норма. Такъв е предметът на чл. 282, § 2 от Конституцията. В замяна на това в Португалия не съществува иск, сходен с този на атраго в Испания. Това обяснява без съмнение защо Защитникът на справедливостта играе в достъпа на частните лица до конституционното правосъдие роля, много по-важна от тази на неговия испански колега. Неговото право да сезира се явява в този смисъл „ефикасен заместител в отсъствието на пряк иск от гражданите“<sup>75</sup>. За сведение ще добавим, че по силата на чл. 283, § 1 от Конституцията Защитникът на справедливостта може също така да сезира Конституционния съд за неконституционносъобразни пропуски на законодателя.

Като пример ще цитираме решение 359/91 на Португалския конституционен съд от 9 юли 1991 г.<sup>76</sup>. Член 110 на Португалския граждански кодекс допуска възможността правото на наем да бъде прехвърляно между съпрузи (в случай на съдебна делба) или между бивши съпрузи (в случай на съдебен развод), и то без да е необходимо да получат съгласието на собственика. Поставя се въпросът дали тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че визира и фактическото извънбрачно съжителство. В един документ, наречен „assento“ — което бихме превели по липса на по-добър вариант като „принципно решение“ — от 23 април 1987 г., Върховният съд отговаря отрицателно на този въпрос. Тогава Защитникът на справедливостта сезира Конституционния съд, обра-

<sup>73</sup> През 1993 г. Защитникът на народа се е съгласил да внесе само една жалба за неконституционност, насочена срещу чл. 19, § 1 на Органичния закон 5/93, уреждащ автоматичната обработка на данните с личен характер. Макар и да е получил значителен брой жалби в тази насока, той не е образувал нито един иск amparo (Defensor del pueblo, Informe anual 1993 y debates en las Cortes generales — I. Informe, Madrid, 1994, pp. 1091—1153).

<sup>74</sup> B. J. C., 1987, vol. 75, p. 963, V. F. Moderne, in „Chroniques. Espagne“, A. I. J. C., 1987, vol. III, pp. 539—543.

<sup>75</sup> P. Bon. In La justice constitutionnelle au Portugal, Paris, Economica, 1989, p. 84.

<sup>76</sup> V. J. Miranda. „Chroniques. Portugal“, A. I. J. C., 1991, vol. VII, pp. 692—695.

зувайки иск срещу това решение. Искът се основава на факта, че решението на Върховния съд, лишавайки фактическото извънбрачно съжителство от привилегиата на чл. 110 от Гражданския кодекс, нарушава чл. 36, § 4 от Конституцията, забраняващ дискриминацията по отношение на децата, родени извън брака. Конституционният съд признава иска за основателен, като подчертава, че нормата, разрешаваща прехвърлянето на наема на семейното жилище, се ръководи единствено от грижата за закрила на интересите на децата. На всички деца — както на родените от брака, така и в извънбрачен съюз.

Изборът на този последен пример не е случаен. Той сочи, че възможността да бъде сезиран конституционният съдия от парламентарния посредник — идеята за което е изтъквана още от самия Ханс Келзен<sup>77</sup> — няма за цел толкова да разобличи проявите на „лошо управление“, колкото да запази основните права на гражданите, дори когато те не се явяват в качеството си на ползватели на публичните служби.

#### ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОМБУДСМАН

От 1974 г. насам бяха направени редица предложения за учредяване на европейско равнище на един или няколко омбудсмана от парламентарен тип. Тази реформа в крайна сметка бе извършена с Договора от Маастрихт, подписан на 7 февруари 1992 г., в който се предвижда създаването на „Европейски омбудсман“<sup>78</sup>.

Член 138 Е от Учредителния договор на Европейската общност, включен в Договора от Маастрихт, определя основните характеристики на Европейския омбудсман, неговото назначаване, неговите задачи, правомощия и отговорности.

Освен това чл. 8 Д на същия договор издига правото за сезиране на европейския омбудсман в ранга на атрибут на европейското гражданство<sup>79</sup>.

Европейският парламент трябваше да определи статута и общите условия за упражняване на функциите на Омбудсмана, след като получи мнението на комисията и

<sup>77</sup> „Една напълно нова институция, но която заслужава най-сериозно внимание, би била институцията на един защитник на Конституцията пред Конституционния съд, защитник, който по подобие на прокуратурата в наказателния процес би започвал служебно процедурата по контрола на конституционността на актове, които той преценява за нередовни. От само себе си се разбира, че титулярът на подобна длъжност би трябвало да бъде осигурен с всички възможни гаранции за независимост по отношение както на правителството, така и на парламента“ (**H. Kelsen**, „La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)“, *Rev. dr. publ.*, 1928, p. 247).

<sup>78</sup> За Европейския омбудсман вж. **R. Gosalbo Bono**, „Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen, in *Médiateurs et ombudsmans*, op. cit., pp. 639—649; **D. Nagant de Deuxchaisnes**, „Un médiateur pour l'Union européenne“, in *Le médiateur*, op. cit., pp. 47—64; **A. Pierucci**, „Les recours au Médiateur européen“, in *European Citizenship* (ed. **E. A. Marias**), Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994, pp. 103—117; *Idem*, „Le médiateur européen“, *Revue du Marché commun*, 1993, pp. 818—922; **C. Soulard**, „Le médiateur européen: indépendance et privileges“, in *The European Ombudsman*, op. cit., pp. 93—105.

<sup>79</sup> Вж. **C. Closa**, „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union“, *Common Market Law Review*, 1992, vol. 29, p. 1152; **R. Kovar. D. Simon**, „La citoyenneté européenne“, *C. D. E.*, 1993, pp. 309—311; **J. Verhoeven**, „Les citoyens de l'Europe“, *Ann. dr.*, 1993, pp. 183—185.

одобрението на съвета, гласувано с квалифицирано мнозинство. На 9 март 1994 г. Европейският парламент прие едно решение относно статута и условията за упражняване на длъжността Омбудсман<sup>80</sup>.

В редица отношения институцията на европейския омбудсман е подчинена на норми (обсъждани в предшестващите две глави) относно парламентарните посредници във вътрешноправния ред на държавите-членки на Европейския съюз.

#### **А. Назначаване на Европейския омбудсман**

Като еднолична институция Европейският омбудсман се избира от Европейския парламент, след всички поредни избори за Европейски парламент и за цялата легислатура на парламента. Мандатът на Европейския омбудсман е подновяем.

Това назначение се извършва с абсолютно мнозинство на подадените гласове, в съответствие с основната норма, записана в чл. 141 на Договора за Европейската общност.

Противно на принципа, според който само органът, който назначава, е единствено оправомощен да освобождава, Европейският омбудсман може да бъде освободен — „обявен в оставка“, според текста на договора единствено от Съда на Европейските общности, но по искане на парламента. Такава мярка може да бъде приложена „само ако той не отговаря на условията, необходими за упражняване на неговите функции, или ако е допуснал тежка грешка“.

Договорът обаче уточнява, че „Омбудсманът упражнява своите функции напълно независимо“, което предполага, че „в изпълнението на своите задължения той нито желае, нито приема указания от който и да било орган“. Още повече, забранява му се да упражнява по време на своя мандат каквато и да било друга политическа или административна длъжност, нито пък друга професионална дейност, независимо дали тя е платена или не. Той притежава еднакъв ранг, права и привилегии със съдиите от Съда на Европейските общности.

Едва на 2 юли 1995 г., или една година след изборите от юни 1994 г.<sup>81</sup>, след много изслушвания и обсъждания, Европейският парламент пристъпи към назначаването на Европейския омбудсман в лицето на Якоб Зьодерман, бивш финландски омбудсман<sup>82</sup>.

#### **Б. Сезирането на Европейския омбудсман**

Европейският омбудсман може да бъде сезиран с жалби — пряко или с посредничеството на депутат от Европейския парламент — от всеки гражданин на Европейския съюз или от всяко физическо или юридическо лице (публичноправно или частноправно) с постоянно местожителство или седалище в една от петнадесетте държави-членки. По то-

<sup>80</sup> Ю. С. Е., нр. 113/4 Mai 1994.

<sup>81</sup> Службата на Европейския омбудсман се намира в Страсбург (1, avenue du Président Robert Schuman, BP 403, F-67001 Strasbourg Cedex).

<sup>82</sup> Това закъснение беше остро критикувано: вж. Conférence intergouvernementale 1996, Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion, Office des publications officielles des Communautés Européennes, p. 21.

зи начин гражданите на трети държави, ако нямат постоянно местожителство или седалище на територията на Европейския съюз, не могат да сезират омбудсмана.

Това лично сезиране не представлява пречка Европейският омбудсман да се самосезира служебно по даден въпрос, т. е. по собствена инициатива.

Правото на жалба е субсидиарно. Накратко, жалбоподателят би трябвало предварително да е предприел сам необходимите постъпки пред обвиняемия административен орган.

Освен това твърденията трябва да се отнасят до факти, за които жалбоподателят е известен преди по-малко от две години от момента на внасянето на жалбата.

### **В. Мисията на Европейския омбудсман**

Според текста на договора Европейският омбудсман има за задача да разглежда и да оценява „случаите на лошо управление в дейността на институциите или органите на общността“. Тук отново се среща понятието „лошо управление“, цитирано по-горе<sup>83</sup>.

За тази цел той може по своя преценка да извършва анкети, т. е. разследвания, които преценява за основателни, и това включва правото му да разпитва служители и да има достъп до административни документи. Предварително обаче жалбата трябва да бъде преценена като допустима<sup>84</sup>.

В случаите, в които той установява лошо управление или несправедлив административен акт, Европейският омбудсман сезира институцията или съответния орган, който разполага със срок от три месеца, за да му представи мнението си.

Той може също така да излиза с препоръки, в отговор на твърденията, формулирани от жалбоподателя.

Във всеки случай той има за задача да изпрати доклад до Европейския парламент, както и до засегнатата институция или орган. По-общо казано, Омбудсманът е длъжен да представя всяка година доклад за дейността си, в който се излагат резултатите от всички анкети, извършени през годината.

Жалбоподателят е уведомяван за развитието и резултата от всички тези постъпки. По негово искане жалбата може да бъде разглеждана в условия на поверителност.

Мисията на Европейския омбудсман е ограничена в три отношения.

Първо, той може да се застъпва пред всяка институция или всеки орган на общността — от комисията до съвета, през Европейската банка за инвестиции, Икономическия и социалния комитет или Комитета по въпросите на регионите, но с изключение на

<sup>83</sup> Д. Наган дьо Дюшен отбелязва, „че не се изисква да е налице незаконност, нито дори грешка в управлението на администрацията. Може да става дума за обикновена небрежност, закъснение, за отсъствие на отговор. Може да става дума само за упреци, произтичащи от крайности или от прекомерната сложност на постъпките, изисквани от гражданина от страна на администрацията. Очевидно всички тези хипотези са прекалено широки“ (op. cit., p. 58).

<sup>84</sup> От 300 жалби, регистрирани в края на 1995 г., 80% са обявени за недопустими от Европейския омбудсман, най-често поради липса на компетентност на последния (Tribune pour Europe, mars 1996, p. 4).

първоинстанционния съд и Съда на Европейските общности — в упражняване на своите правозащитни функции.

Второ, Европейският омбудсман не може да осъществява намеса, „ако фактите, за които се твърди в жалбата, са били предмет на съдебен процес“. Освен това сезирането на Омбудсмана няма като резултат прекъсването или суспендирането на сроковете, предвидени за съдебно обжалване.

И накрая, Европейският омбудсман не притежава правомощия по разглеждането на жалби, отнасящи се до националните, регионалните или местните администрации, дори да се оспорва прилагането на правото на общността от тези административни органи.

Това поставя проблема, изтъкнат по-горе, за отношенията между Европейския омбудсман и парламентарните посредници от страните-членки. Дидие Наган дьо Дюшен предлага в това отношение три елемента на един отговор, насочени към поощряване на едно здраво сътрудничество<sup>85</sup>: Европейският омбудсман не може да предава по собствена инициатива една жалба на национален парламентарен посредник; той обаче има правото да посъветва жалбоподателя да сезира националния парламентарен посредник в надлежна форма; освен това той има правото да се обръща към парламентарните посредници, за да поиска мнението им, да събере една или друга информация или да пристъпи към някои проверки във вътрешния ред.

Както се вижда, мисията на Европейския омбудсман се различава от тази на другите органи, имащи за задача да контролират администрацията на общността.

Макар и да се основава на същата грижа, тя се различава от мисията на политически контрол, извършвана от самия Европейски парламент чрез парламентарни въпроси, анкетни комисии или петициите, които са адресирани до него от европейските граждани<sup>86</sup>.

Тя се различава също така и от надзорната функция, извършвана от Комисията, която според утвърдения израз е пазителка на правото в общността.

И накрая, тя се различава от правозащитната функция, която се осъществява от Първоинстанционния съд и Съда на общността, като единият и другият наблюдават прилагането и правилното тълкуване на правото на общността.

## ИЗВОДИ

По повод на присъждането на званието почетен доктор на науките на Юридическия факултет от Католическия университет в гр. Лувен, на 20 март 1991 г. професор Мери Ан Глендон от Харвардския университет подчерта, че „сравнителното право не е полезно толкова с това, което научаваме за другите, колкото с това, че ни помага да опознаем себе си“<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> **D. Nagant de Deuxchaisnes.** *Op. cit.*, pp. 61—62.

<sup>86</sup> **S. Baviera.** „Essai de division de compétences entre le Médiateur européen et la commission des pétitions du Parlement européen“, in *The European Ombudsman, op. cit.*, pp. 107—121; **E. Marias.** „The Right to Petition the European Parliament after Maastricht“, *European Law Review*, 1994, pp. 169—183.

<sup>87</sup> **M. A. Glendon.** „La protection des droits fondamentaux en Amérique du Nord“, *Ann. dr.*, 1991, p. 170.



В края на този европейски обзор ние смятаме, че парламентарният посредник има своето място в нашите конституционни системи, но при условие, че са спазени маркиращите черти на институцията.

**Първо:** той трябва да бъде независим от всякаква власт, което предполага, че никой не може да му дава нареждания. Според израза на белгийския законодател посредникът не получава указания от никаква власт.

**Второ:** той е учреден в служба на гражданина и затова гражданинът трябва да има пряк достъп до него.

**Трето:** той трябва да може да прибегва до ефикасни и следователно принудителни средства за разследване, но е необходимо да се съгласим, че той няма правото да налага своята воля. Неговата полезност се крие другаде. Задачата му е да покаже, че административните решения нямат непременно характера на присъда, че администрацията може да се освободи от догматизма, в който я обвиняват прекалено често, и да тръгне по пътя на диалога.

Превод от френски език: *Антония Ангелова*

## АРХИВ НА „ЮРИДИЧЕСКИ СВЯТ“

Професор Борис Яновски

### [ЮРИСТИТЕ, ПРАВНИТЕ ЗНАНИЯ И ПРАВНОТО ОБУЧЕНИЕ В ИСТОРИЯТА НА БЪЛГАРИЯ]\*

#### ГЛАВА I В СРЕДНОВЕКОВНА БЪЛГАРИЯ

*Подготовката на кадри за правните нужди на държавата при двора на владетеля. Подготовка на правни кадри при други центрове. Особената роля на светогорските манастири и на другите по-големи манастири из вътрешността на страната по-късно. Учебни помагала и преподаватели. Развитие на правната теория и практика и някои от най-значителните правни деятели.*

1. Едва ли може да има съмнение по това, че още с възникването си Българската държава, както и всяка друга държава от него време, се е нуждаела покрай другото и от лица с определена правна подготовка. Нещо повече, в ред случаи тая правна подготовка трябвало да бъде значителна. Лицата на разни административни длъжности, например специално управителите на областите, следвало да поддържат постоянни контакти с централната власт, а това предполагало съответни знания, пък даже и съответни навици.

---

\* **За ръкописа на проф. Борис Яновски.** Този свой труд — неозаглавен — проф. Яновски (1919—1992) ми предаде в машинопис в 1982 г. Писан е от него по повод на 90-годишнината на Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Помоли ме да се запозная с ръкописа, като ми каза, че мога да го задържа у себе си. Запитах го има ли намерение да го публикува. „Ще видим“ — отговори той неопределено. Трудът и досега не е публикуван. Редколегията на сп. „Юридически свят“, със съгласието на наследниците на Б. Яновски, го предоставя на читателите. Независимо от евентуални неточности или спорни положения в него, той и в тази си форма — може би неокончателна и за самия автор — ще бъде полезен на тези, които се занимават с българската правна история. В ръкописа са направени дребни поправки, редакционни уточнения. Заглавието е поставено от мене. Изказвам благодарност на г-н Румен Яновски, син на автора на този труд, за помощта му при подготовката на ръкописа за печат.

Основно задължение на тия лица било редовното събиране на установените данъци и разпределянето им, като едни отивали за центъра, а други служели за създаване резерви от храни, за строежи и усилване на местните крепости, за прокарване на пътища, изграждане на мостове и пр., което на всичко отгоре ставало при усложнена — с разни изключения, привилегии и пр. — система. Така че в областта на „финансовото право“, както бихме се изразили сега, се изисквали още повече знания. А многократно по-големи трябвало да бъдат те при правораздавателната дейност. От осъществяващите тая дейност лица се изисквали знания по престъпленията и наказанията за тях, по собствеността и начините за възстановяването ѝ, по брачното и семейно право и пр., без да се говори за необходимостта да се знаят и процесуалните правила, каквито винаги са съществували и прилагането на които също изисквало определени навици. Също и в международните отношения. Лицата, ангажирани в тях, трябвало да знаят как се водят преговори и сключват договори, как се връчват грамоти и правят искания, даже как следва да се държат — в оная толкова държаща на церемониала епоха — пред чуждия владетел, за да не уронят името и престижа на нашия владетел. Даже може да се напомни за някои съвсем елементарни положения, учени още в гимназията, зад които обикновено не се вижда правният момент. Знае се, че прабългарите имали обичай да оставят каменни надписи. Днес науката ги дели на: летописни, триумфални, мирни договори и гранични надписи, военни — военни заповеди и инвентарни списъци на оръжие, строителни, възпоменателни. При което всички те са построени по точно определени схеми. Например възпоменателните са по схемата: титлата и името на хана — името на покойника — неговата титла или служба — къде или от какво е починал — към кой род принадлежи, ако се касае за виден род. Следователно касае се за „едикти“ на хана, от вида на подобните римски едикти<sup>1</sup>. И изобщо всички тия каменни надписи ни предлагат официални владетелски актове, и то излезли от една строго и последователно действувала не един век правна канцелария и от ръцете на не един достатъчно опитен и подготвен канцеларист-юрист.

За съжаление, поради масовото унищожаване на културните ни паметници, особено през годините на османското робство, днес все още не може да се очертае поне относително пълна картина на това как са се подготвяли лицата с необходимата правна култура, на основата на какви точно материали е ставало подготвянето [им] и пр. Но все пак вече има някои данни, които — макар и фрагментарни — позволяват да се направят някои изводи.

2. Между откритите напоследък възпоменателни или както още ги наричат, надгробни надписи, е и надписът в памет на някой си Турдачис. В надписа между другото стои: „Кан сублиги Омуртаг: Турдачис, кандидатът беше мой храненик...“ Значи, въпросното лице е било от близките лица на владетеля, при което най-интересното е допълнителното посочване, че то било и „кандидат“. А „кандидатите“ към даденото време във

<sup>1</sup> Бешевлиев, В. Първобългарски надписи. С., 1979, с. 36.

Византия (влианието на която ще да е изпитала и българската система) съставлявали личната дружина на княза — неговата гвардия, набирана от младежи от най-видните родове. Те придружавали владетеля навред, вземали дейно участие в разните церемонии, присъствували при приемането на чуждите посланици. Чрез тях владетелят изпращал нарежданията и заповедите си до разните местни управители и военачалници, при което те били неговите, на хана, „очи“ и „уши“ по места<sup>2</sup>. На тях владетелят особено се доверявал и именно от тяхната среда той издигал по-нататък своите управители, дипломати и военачалници. Несъмнено въпросният Турдачис ще да е бил от любимците на хана, щом той го е удостоил с надгробен надпис от собствено име. Изобщо корпусът на „кандидатите“ ще да е играл ролята и на особена школа, в която ставало подготвянето за отговорна държавна дейност, като „кандидат“ била първата степен, получавана при тая подготовка (откъдето и съвременната научна степен „кандидат на науките“).

Сведения за подобно нещо се откриват и за по-късно време. В едно от писмата си до папа Инокентий III, настоявайки за царска корона и за признаването на царски достойнства, каквито папата дал на старите български царе, Калоян подчертава: „както намираме записано в нашите книги“<sup>3</sup>. По повод на това писмо папата съобщава, че наредил да се направят проверки в папските регистри. Следователно при българския владетел се поддържала и определена документация, в която при нужда можело да се правят необходимите справки, и която в посочената кореспонденция фигурира като стояща наравно с папската документация. Това естествено значи, че е имало и определени лица, поддържащи тая документация, и в състояние да установят по нея какви права са били признати на българските владетели, какви са били техните съглашения и договори с папата и разните други владетели и пр. Наистина, има изследователи, които подлагат на съмнение приведения пасаж от писмото на Калоян — на това основание, че България е била наскоро освободена от византийско робство, и затова не би могла да създаде подобна документация. Но това, че още по времето на Калоян подобна информация вече съществува, изглежда говори по-скоро за друго: за голямото внимание, обърнато на нея, и за високата информираност на деятелите, имащи отношение към нея.

Че въпросът стои по-скоро по тоя начин, показват и други данни. В следващо писмо Калоян посочва: „Изпратих при твоята велика святост две момчета, едното се казва Василий, а другото Витлием. Нека бъдат дадени..., да научат в училището латинско писмо, защото тук нямаме граматисти, които могат да превеждат писмата, които ни изпращате. И когато те се научат, нека бъдат върнати при моето царство.“ Разбира се, в случая не се касае за просто подготвяне на българи — преводачи от латински. Искане се на посочените младежи да се даде възможност да завършат „училище“, а в него не ще да се изучавал само латински език, а — както било прието тогава — и теология, реторика, етика и естествено римско и канонично право. Че това е така, показва и друг факт. Във връзка с цитираното писмо на Калоян, главата на българската църква Василий пише по-

<sup>2</sup> Някои данни за „кандидатите“ вж. също у **Бешевлиев**, цит. съч., с. 222.

<sup>3</sup> Извори за българската история, т. XII. С., Изд. БАН, 1965, с. 310.

верително на папата: „Нека знае... вашата велика святост, че ви изпровождам по повеля на господаря цар две момчета — едното е син на свещеника Константин, а другото на царя..., и каквото може да сторите в чест на царя, сторете го.“<sup>4</sup> Не може син на Калоян — по всичко изглежда негов извънбрачен син, да е изпращан в Рим, за да бъде прост преводач. Най-вероятно и в този случай енергичният български владетел е искал въпросните младежи да получат посоченото високо образование с оглед [на] свои, отиващи далеч цели.

3. Току-що изложеното може да остави впечатлението, че лицата с правна подготовка били много тесен кръг. Но изглежда не е точно така. Например един от първите наши законодателни паметници от периода след установяване на християнството като единствено допустимата религия — Законът за съдене на хората — говори и за специални „съдии“. В неговата глава втора се казва: „Подобавя на княза и на съдиите да не разглеждат без много послухи (вид свидетели) обвиненията и донесенията.“ А глава седма „а“, откривана понякога в ръкописите и като втора част на глава втора, носи даже специалното заглавие „За послухите и съдиите“. Значи, имало е и специални съдии, т. е. лица, които повече или по-малко редовно са се занимавали с правораздавателна дейност и които не може да не са имали някаква по-голяма правна подготовка. Стои въпросът: къде и как са получавали те тая подготовка и колко значителна била тя?

При наличните данни е трудно да се отговори. Но все пак може би има някаква нишка. Знае се, че тогавашните автори наричат например Климент „пастир и учител на мизийския народ“. Обикновено се смята, че „учител“ е епитет, отразяващ определено фактическо положение — развитата от него голяма просветна дейност. Но като се имат предвид истинските мащаби на тая дейност и това, че той давал и „по-високо“ образование, едва ли учител е само епитет. По-вероятно е в случая да се касае за особения „чин“ на Климент в църковната йерархия. Цариградската църква (най-добре организираната тогава), под влияние на която се развила по-нататък организацията на българската Охридска архиепископия (и под влияние на която не можела да не се развива и организацията на българската църква при Борис и Симеон), различавала пет петорки „чинове“. Четвъртата обхващала все разни учители — катехизатор, учител на евангелието, учител на апостола, учител на псалтира, ритор — като присвоеният чин давал право да се преподават определени материи и задължавал да се минават с обучаваните тия материи (значи съвсем не по собствена преценка на преподавателя)<sup>5</sup>. Няма съмнение, че учителският „чин“ на Климент бил много висок, поради което той ще е могъл да преподава — и ще е трябвало да преподава — и теология, и етика, и реторика, и, разбира се, както било прието тогава, също канонично и светско право.

Това, че даже в оня най-ранен период на току-що установеното християнство като официална религия можело да се получи високо правно образование, и че имало лица с такова образование, показва и случаят с „Григорий церковник“. За този деятел ние зна-

<sup>4</sup> Пак там, с. 360 и 361.

<sup>5</sup> Вж. някои данни за въпросните „чинове“ в: **Снегаров, Ив.** Охридска архиепископия, т. I, 1924, с. 296 и 301.

ем от една негова бележка върху превод от гръцки, в която той, пишейки се „презвитер и монах Григорий църковник на всички български църкви“, посочва, че направил превода по лично настояване на цар Симеон. Следователно той знаел много добре гръцки, а като се отчитат близките му връзки със Симеон, той най-вероятно ще да се е и учил заедно с него в Цариград. Същественото обаче тук е допълнителното му определяне като „църковник“, тъй като този термин също означава „чин“ (което е пряко доказателство, че българската църковна организация още тогава била възприела системата на въпросните „чинове“ — с някакви модификации, разбира се). „Църковник“ се е предавало на съвременните славянски езици като „съдия“, а сега се предпочитат термините „клирик“ или даже „каноник“<sup>6</sup>. С други думи, презвитер Григорий бил висшето длъжностно лице в църковната организация, занимаващо се с каноните, т. е., ако се изразим по съвременному и малко по-свободно, той бил нещо като „завеждащ юридическата част“ при българската църква. А подобно нещо вече определено показва, че той ще да е имал и особено висока юридическа подготовка — във всеки случай значително по-висока от обикновено наблюдаваната при висшите служители. Значението на „църковника“ е още по-голямо в интересуващото ни отношение, като се има предвид, че той ще да е имал и някакви помощници, които покрай него ще да са могли да повишават юридическите си знания (съвсем не е изключено например тъкмо към тия лица да е принадлежал и авторът на „Беседите против богомилите“ презвитер Козма, който естествено също не ще да е бил обикновен презвитер, т. е. свещеник)...

4. За правилното разбиране на въпросите, свързани с правната култура и правното образование през средновековието, трябва непременно да бъдат отчетени и някои общи положения.

Културното развитие на Балканите и на Предна Азия през дадената епоха в правната област от X век насетне започва да разкрива съществени особености. Една от тях се свързва с това, че правният културен център се премества от столицата на Византийската империя Цариград в провинцията. В Мала Азия се създава добре известната Бейрутско—Дамаска школа, дала много в областта на търговското право, а на Балканите такава школа се създава в района Охрид—Солун—Света гора, като постепенно се издига най-вече Света гора. Тия провинциални школи отразяват вече провинциалния правен живот и правните разбирания на появилите се нови народи — славяни, прабългари и пр., поради което те били безспорно по-демократични, в по-голяма степен „приспособявали“ дотогавашното византийско-християнско право към новите нужди и т. н. Не случайно постепенно именно те стават определящите — особено след като самият Цариград паднал под ударите на кръстоносците (1204 г.).

Друга особеност се изразява в това, че специално Балканската школа придобива известен „многоязычностен“ и двуезичен характер. Нейни дейтели са и гърци (даже от

<sup>6</sup> Вж. за това например у: **Динев, П., К. Куев, Д. Петканова**. Христоматия по старобългарска литература, С., 1978, с. 141, 142.

Епир, Тесалия и островите, да не говорим за гърците от Солун и Тракийското крайбрежие), и българи, и сърби, и власи, молдовци, руси, грузинци. Почти всички те са двуезични: говорят и гръцки, и славяно-български. Миналите през тая школа наши деятели като патриарх Евтимий, Ромил Видински и пр. великолепно са знаели гръцки. Същевременно и гърците в масата си са знаели български — било че в Солун и по Тракийското крайбрежие изобщо са израствали като двуезични, било че (както произлизащият от островите Димитър Хоматиан) трябвало да го изучат, за да могат да влизат в контакти с местното население. Това се отразявало и върху трудовете им — специално върху тия с правен характер, като разни законодателни сборници, подборки от различни разпоредби, тълкувателни отговори на поставени въпроси и пр. Тези трудове са се съставяли обикновено на гръцки, но след това твърде скоро са се превеждали на български (по-късно и на сръбски), като понякога се е стигало и до нещо по-особено. Така [например] широко се застъпва схващането, че „Синтагмата“, т. е. азбучният правен справочник за съдиите на Матей Властар, е бил преведен на български и сръбски и станал официален сборник в България и Сърбия преди да бъде официално приет във Византия. Подборката „Избрано от дадения от Бога закон“ (от правните разпоредби на Библията) пък според издирванията на Никодим Милаш, изобщо е възникнала на славянски, като само впоследствие — и то много по-късно, е била преведена на гръцки. Охридският архиепископ Димитър Хоматиан дава своите тълкувателни отговори обикновено на гръцки, но тълкувателните си отговори на сръбския владетел Стефан Радослав дава вече на българо-славянски. Впрочем, охридските архиепископи били предимно гърци, но всички те усилено насаждали култа към Климент и Наум и с възторг се отзовавали за културното дело на Борис и Симеон. Като същевременно трябва да се има предвид, че секретарите на тая българска архиепископия излизали все от фамилията Бодлевци, която никога не изгубила съзнанието си за българска народностна принадлежност (и която даже успяла да се прояви през периода на нашето Възраждане).

При Григорий Доброписец пък се наблюдава още по-сложно явление. Той например направил българския славянски превод на тълкуванията на Йоан Зонара по гръцкия оригинал, после преработил тия тълкувания в духа на новите тълкувания и накрая ги съкратил, като по такъв начин получил нещо много по-различно<sup>7</sup>. И т. н.

Многогранно е делото на деятелите от Света гора в правната област. Но Света гора се очертала предимно като център, в който се получавала най-висока подготовка: теологична, етична, организационна, и, разбира се, канонична и изобщо правна. През нея са минали — и то именно с оглед получаване на такава най-висша подготовка — почти всички наши най-видни културни деятели, особено от XII век насетне. Мнозина от тях, подобно на Теодосий Търновски и патриарх Евтимий, създават по места свои школи като продължение и развитие на Светогорската школа. Тъкмо затова и в по-ново време

<sup>7</sup> Този Григорий — вероятно известният ученик на Ромил Видински, инок Григорий, е засега първият наш деятел, за когото изворите пряко сочат, че е работил над нормативен акт — вж. в нашата работа „Развитие на българските средновековни нормативни актове през XIII—XIV в. (периода на втората ни държава)“, сп. „Социалистическо право“, 1981, кн. 7, с. 16—19.

първият опит за създаване на университет, т. е. на висше учебно заведение от типа на Болонския университет на Запад, се свързва със Света гора.

5. Как се е получавала въпросната висока подготовка в центровете на Светогорската школа — в самата Света гора, а след това и в останалите наши манастири из страната?

Понякога — под влияние на наблюдавания по време на османското иго общ културен упадък, когато се подвизават полуграмотни преписвачи, даващи предпочитание на разни фантастични апокрифи — се смята, че това е било типично състояние. Но случаят с изпратения в Русия препис от Българската кормчия по искане на Киевския митрополит Кирил показва, че преписите са се изготвяли съгласно определена система. (Преписът е бил направен от самия патриаршески екземпляр на законника, и то от висококвалифициран преписвач, като същевременно намерили за нужно да обърнат внимание на посочения църковен деятел, че при правенето по-нататък на евентуални нови преписи [от преписа], не трябва да се допускат никакви отклонения от текста.)<sup>8</sup> Преписването се е доверявало само на висококвалифицирани преписвачи — и то освен добри калиграфи, още и хора, в състояние да разберат смисъла на преписвания текст. Те са се подготвяли при вече утвърдили се преписвачи. А като се има предвид, че всеки тогавашен манастир и всеки град се е стремил да разполага със собствени екземпляри от законниците — кормчии, зонари, синтагми и пр., тая подготовка ще да се е водела доста редовно и доста интензивно. Освен това всеки манастир — а на Света гора общо българските (които били същевременно и влашки) и сръбските манастири — обикновено имали свой изтъкнат учен авторитет. Руският пътешественик от началото на XVIII век Василий Барски даже ни е оставил образа на един такъв българин, в думите на когото са се вслушвали всички зографци и хилендарци, и който по онова време даже се силел да урежда всички отношения на основата на единствено признаваната от него стара ръкописна Кормчия.<sup>9</sup> Понякога такива учени авторитети (като Матей Властар, Арменопул и т. н.) са се оказвали самите съставители на разни подборки, компилации, тълкувателни отговори и други такива, доколкото в уменията да се изготвят тъкмо такива творби се изразявала тогавашната ученост. Между тия съчинения особено място заемали отговорите-тълкувания.

Отговорите-тълкувания на поставени въпроси (далечен наследник на които са сегашните тълкувателни решения на Върховния съд) идвали още от античността, от римското *jus respondendi*, но те получили особено разпространение през средновековието, като особено удобна форма за проявяване на повече творчество и за приспособяване в по-голяма степен на старите норми към новите изменени отношения. Но за да се защитят даваните тълкувания — а те често отивали твърде далеч, като фактически преодолели тълкуваната правна норма — трябвало да се изтъкват съображения, мотиви. По-

<sup>8</sup> Вж. в нашата статия „Отношението към правните източници (Единой быти на соборь)“, сп. „Правна мисъл“, 1972 г., кн. 3.

<sup>9</sup> [В ръкописа липсва текст. Вероятно става дума за съчинението „Странствования Василия Григоровича Барского по святым местам Востока с 1723 по 1745 г.“, под ред. на Ник. Барсуков, 1885.]



степенно мотивите нараствали, като у майсторите на този юридически „жанр“ като Димитър Хоматиан и патриарх Евтимий те се превръщали в своеобразни теоретически „трактати“<sup>10</sup>, или даже се откъсвали, получавайки — както при „Тълкуванията на Евангелията“ на Теофилакт Охридски — самостоятелен живот<sup>11</sup>. Изобщо те играли ролята и на своеобразни теоретически съчинения по канонични и правни въпроси, като към тях бил проявяван особен интерес.

В някои отношения близки на посочените тълкувания били разните възпитателно-нравствени съчинения, наричани общо „Съвети към владетеля“, както и разните „биографии“ и житиета на изтъкнати светски владетели, животът на които трябвало да служи за подражание. Представители на първия тип текстове са „Царското възпитание“ на Теофилакт Охридски, както и „Съветите“ на един от влашките воеводи към сина му (възможно е авторството само да е приписано на воеводата) на български език с търновски правопис<sup>12</sup>, а на втория — прочутата „Александрия“ и Житието на Константин и Елена на Патриарх Евтимий. В тях се поставят въпросите за държането на владетеля към народа, за отношението му към църквата, за поведението му в мир и война, за необходимостта да бъде справедлив съдия, разкриващ истината и наказващ само виновния и пр. Тези съчинения възхождали към още по-дълбока древност и към разглежданото време били безспорно едно от любимите „теоретически“ четива, особено за младежите, които се готвели за административни, съдебни или военни длъжности.

Най-близко до съвременните представи за учебник по право обаче стоят разните сборници с образци на документи, наричани общо „писмовници“. Наистина, най-старото стигнало до нас такова съчинение — така нареченият „Посланическ“ на Никифор Рилски, е едва от 1768 година<sup>13</sup>, но няма съмнение, че „писмовниците“, широко разпространени във Византия, са били разпространени и у нас, за което свидетелствува и архаичното заглавие, използвано от Никифор<sup>14</sup>. Впрочем, този учебнически „жанр“ е надживял средновековието и съществува и в наше време под формата на разни сборници от образци на съдебни, нотариални, административни и прочие книжа. А въпросният „Посланическ“ съдържа образци на молби и жалби до разни църковни йерарси; образци на завещания; на договори за съдружество; на писмено съгласие на бащата да даде дъщеря си за жена на дадено лице; на решение за развод, на писмено засвидетелстване, че едно лице е приело монашески сан, и пр. Тия съчинения били особено тясно свързани

<sup>10</sup> П. Динев в История на българската литература, т. 1, по повод „отговора-тълкуване“ на Патриарх Евтимий на някои въпроси, поставени от угро-влахийския митрополит Антим, пряко пише, че Евтимий „развива цял трактат по брачно право“ — с. 304.

<sup>11</sup> Въпросните „Тълкувания“ са били особено популярни и извън пределите на страната: известни са четиринадесет техни издания на латински език, на тях се спира напр. Еразъм Ротердамски.

<sup>12</sup> Ръкописът е съхраняван в Народната библиотека „Кирил и Методий“; неиздаден.

<sup>13</sup> Ръкописът е съхраняван също в Народната библиотека „Кирил и Методий“; също неиздаден. Вж. за него у Ангелов, Б. Съвременници на Паисий, 1963, С., БАН, с. 100—101.

<sup>14</sup> „Послание“ или „посланица“ (вторият термин регистриран напр. от Н. Геров) за разлика от обикновено писмо означава писмо с делови характер и оттам „делови“ документ въобще.

със задоволяването на практически нужди, но е погрешно да се смята, че те са играли само ролята на практически помагала. При запознаването с тях и при тяхното изучаване, особено в манастирските центрове, където това ставало повече или по-малко организирано (под ръководството на най-опитните в правно отношение монаси, които водели кореспонденцията и процесите на манастира и оказвали необходимата правна помощ на населението) се давали и по-обща знания за правото. Не бива да се забравя, че преди всичко на основата на същите тия „писмовници“ в римската империя са се формирали прочутите римски администратори, съдии и изобщо юристи.

6. При наличието на всичко, изложено по-горе, българското средновековно право и българската средновековна правна мисъл не са могли да нямат своите значителни постижения и своите големи имена.

Според известията, още Кирил и Методий се занимават с Номоканона и няма съмнение, че още от тях започва неговото приспособяване към българските условия и понататъшното му развиване на българска почва. Ако например се използва като опорна точка използването на епитетите и прозвищата „мудри“ и „премудри“ (давани обикновено на лица, проявили особена дейност в областта на правото), ще се види, че така биват наричани „Светите седмочисленици“: Кирил, Методий, Горазд, Климент, Наум, Сава и Ангеларий, и особено Наум. От владетелите такова прозвище имат „Борис Мудри“ и „Симеон Мудри“. При разпределянето на Кирило-Методиевите ученици Наум остава при владетелския двор в Преслав и съвсем не е изключено той да има големи заслуги за развитието на нашето законодателство, на правното образование и на правната теория от първия период на установяване на християнството като задължителна религия.

Що се касае до достиженията от този период, то те най-често се виждат в преведенето на такива византийски закони, като Еклогата, Закон селски, Закон градски, както и на Апостолските правила, Решенията на църковните събори, респ. изготвянето на подборки от тях — като например известното „Избрано от дадения от Бога закон“ или техни преработки като прочутия „Закон за съдене на хората“. Не може да има съмнение, че това са големи достижения. Но те не бива да засенчват два други момента, които са от не по-малко съществено значение.

Първият, стоящ в най-тясна връзка с горното, се състои в разработването на своя собствена българо-славянска правна терминология. А тази терминология е изключително последователна и изключително устойчива. И досега на български се казва: държава, цар, съд (суд), съдия (судия), свидетел, разбойник, тъмница, пленник, продажба, дълг, лихва, главници, брак и пр. Това добре показва, че културното развитие на България (взето в широк смисъл) съвсем не протича като частно дело на отделни лица, действащи откъснато и даже вън от страната, а протича като насочен, централизиран процес.

Вторият момент е свързан и с двете посочени постижения и разкрива дори още по-добре характера на процеса. Работата е там, че развиването на новата славяно-българска правна терминология така или иначе в много случаи се превръщало и в разработване на нов славяно-български юридически понятиен апарат. Именно на нови понятия (да-

же когато гръцкият термин са запазвал или просто се заменял със славянския езиков еквивалент) поради значително по-различното славяно-българско правно съзнание и значително по-различен славяно-български правен опит. В това отношение се е отивало понякога много далече. Например, както правилно бележи нашият хронист, терминът „католикос“ означава според разбиранията и на Цариград, и на Рим „повсюдност“ на църквата, т. е., че църквата е една и световна (спорно е само дали под властта на Цариград, или на Рим). И въпреки това нашите автори предават „католикос“ като „съборна“ църква, т. е. като организация, за която е характерно, че намира опора във вътрешното си единство, във вътрешното си съгласие — в това, че е общонародна. Тъкмо затова в нашата църква (а оттам и в руската, сръбската и пр.) и сега се говори за особено съборно, народно начало, отразяващо, разбира се, дълбокия демократизъм на славяните. Подобно нещо, естествено, още по-малко би могло да бъде частно дело, тъй като то „теоретически“ предопределяло отношенията на нашата църква и на нашата политическа власт към претенциите и на двете „световни“ църкви за господство. И откривало възможност за създаване на собствена независима църква, от което славянските народи, както е известно, не закъснели да се възползват.

Следващият етап в развитието бележат дейците от Охридската българска архиепископия начело с Теофилакт Охридски, Димитър Хоматиан и Лъв Охридски. Теофилакт влязъл в историята с името Теофилакт Български и с една легендарна биография, която го представя като работил и починал в Търново, отделял много време на държавната власт и на нейния характер. Той различава тази власт от конкретния ѝ носител и именно като такава власт — независимо от носителя ѝ — я дели първо на власт действаща и власт съдебна; а след това определя формите на управлението: монархична, аристократична и демократична, с трите им извращения: тирания, олигократия и охлократия.

Димитър Хоматиан, също именуван често Димитър Хоматиан Български, е един от известните канонисти на източноправославието (поставян е на пето място по ред след Валсамон, Зонара, Матей Властар и Арменопул). И той се занимава много с проблемите на властта — специално с много важния за епохата проблем за отношението между светската и църковната власт. Тъй като държавата се създава за общо благо, царската светска власт стои над духовната и царят има всички архиерейски права освен правото да свещенодействува. По такъв начин Хоматиан се явява един от ярките представители на така наречения цезаро-папизъм. А в многобройните си тълкувателни отговори по разни въпроси на брачното право, на наследственото право, договорите, правото на собственост и пр., той проявява много чувство за мярка и за реалните нужди. Той например разширява основанията за развод, отнасяйки към тях освен изневярата и други случаи на създадени неприязнени отношения между съпрузите; разширява и категорията порок на волята и даже стига дотам, че освобождава от монашески обет (поради желание да се встъпи в брак). А Лъв Охридски се открил преди всичко като блестящ канонист-полемист. Именно неговите яростни послания против епископа на Апулия (поддържан от папа Лъв IX, докато самият Лъв Охридски бил поддържан от цариградския патриарх Михаил Каруларий) довеждат до онова нажежаване на атмосферата, когато — въпреки усилията

на византийския император Константин Мономах — Източната и Западната църква скъсват всички връзки помежду си и взаимно се проклеват<sup>15</sup>.

През третия етап особено изпъкват фигурите на Патриарх Евтимий Търновски, на Московския и на всея Руси митрополит Киприан и на Киевския митрополит Григорий Цамблак. Според Евтимий светската и църковната власт не бива да враждуват, а трябва да се подкрепят взаимно, тъй като преследват обща цел (съвременната теория за „симфонията“ между тия две власти). Така че пред лицето на започналото османско нашествие неговото виждане явно е идвало да съдействува за обединяването на всички налични сили за отбиване на опасността. В тълкувателните си отговори, посветени на брачното и семейното право, той — подобно на Хоматиан — макар да оплаква „упадъка на нравите“, търси трезвите, налагани от реалния живот разрешения. Киприан и Григорий Цамблак започват делото си в България, считайки се за ученици на Евтимий, но най-значителните си достижения те имат вече в Русия.

С изтъкнатото досега приносът на нашите деятели, работили в правната област през разглеждания най-ранен период, не се изчерпва. Нещо повече — издирването и изтъкването на видните имена неизбежно очертава приноса главно на отделни деятели. А има достижения с неизвестно авторство, като най-много, което може да се каже за тях сега, е времевият период (и то не във всички случаи). Така, още непосредствено след прогласяването на християнството за единствено допустимата религия, при налагането на наказанията се открива изричното посочване, че бащата не отговаря за сина и синът — за бащата. По времето на Константин Асен в гражданското право се появява (може би като своеобразно продължение на посоченото по-горе и като установяване на пълно господство на принципа за личната отговорност), че за нанесена вреда не отговаря вече селото, а само нанеслият вредата (за пръв път констатирано при славяните).

В брачното право се разширяват основанията за развод, като при това започва да се търси и един оценъчен белег (съвременното „дълбоко разстройство на брака“), а също така се появява и особената категория обявяване на брака за недействителен (останала непозната и досега на Западното католическо право) и пр. Но от особено значение е в случая да се напомни за поддържания „Списък на българските митрополити“ — включващ след Сардикийския (софийския) митрополит Протоген (съвременник на Константин Велики) още и: митрополитите от кръга на Методий, митрополитите от Първата ни държава, Охридските архиепископи и митрополитите от Втората ни държава. Поддържането на такъв списък представлявало освен всичко друго и юридическо засвидетелстване на единството на българската църква и на приемствеността при нея, а заедно с това — като се има предвид характерът на епохата — юридическо засвидетелстване и на единството на българската държава и на българския народ и на приемствеността при тях. По своето най-общо значение този списък може би се равнява само на „Именник на българските ханове“, познат от зората на държавата на българите на Балканите. Същевременно изнесеното тук се опира (както обикновено се наблюдава при подобни проучвания) главно

<sup>15</sup> Допълнителни данни за творчеството на всички тия деятели вж. у **Снегаров, Ив.** Цит. съч., гл. V, с. 195—219.

на материали, запазени и разпространявани в чужбина (на първо място в Русия). А подобно нещо показва, че явно се касае за такива достижения на българите в правната област — взето в най-широк смисъл — които са представлявали интерес и за други народи; т. е., които са излезли извън нашата страна, които така или иначе са надхвърлили пределите на нашата страна.

Но през целия даден период, а и след падането на България под османско иго, цял ред българи работят с успех в правната област в чужбина. Техният списък може да бъде започнат с имената на вече споменатите Московски митрополит Киприан и Киевски митрополит Григорий Цамблак — и да бъде продължен с Московския митрополит Изидор, може би и с бившия Новгородски и след това Московски митрополит Макарий и др. Киприан се оказал издигнат на московския митрополитски престол в самия „кризисен момент“ на борбата срещу господството на татарската „Златна орда“ и — подобно на Евтимий — се заема с обединяването на силите около светската власт (в лицето на Московския княз), и около Москва. Израз на тази негова дейност са мероприятията му по издигане на току-що основания от Сергей Радонежки „Троицки“ манастир в манастир от типа на големите Светогорски монашески общежития, развиващи широка просветна и книжовна дейност. Както и фактът, че там започва да се води по негова инициатива така наречената „Троицка летопис“: списък на руските митрополити, с което започва обединяването (и юридически) на руската църква около московския митрополит, като една от съществените стъпки към обединяването на руския народ и руската държава. Скоро „Троицкият“ манастир се издига и като една от главните богословски школи (наред с подобната школа в Черновиц), в която можело да се получи най-висока теологична и канонична подготовка<sup>16</sup>. Установено е също, че Киприан е автор и на насочения към същата обединителна цел законник „Митрополитско правосъдие“<sup>17</sup>. Делото на Киприан е продължено преди всичко от Макарий (вероятно от смесен сръбско-български произход). Като близък помощник на великите князе Иван III и Иван IV той ратува за продължаване на борбата срещу мохамеданския натиск на татарите и между другото разработва списък на подлежащите на почитане руски светии (с надлежните техни жития), между които фигурира и св. Иван Рилски.

Григорий Цамблак е един от дейците, чието дело в много голяма степен е засенчено от литературните му творби, а ред данни например сочат, че най-вероятно той ще да е съставителят на така наречената „Сводна кормчия“ — последния вид българска, обединена Кормчия, възникнала в самото начало на XV век. Не е по-малка и неговата организационна дейност. До голяма степен с неговите усилия прикарпатските манастири „Сучава“, „Нямцу“ и пр. (в които се установяват и мнозина емигрирали български деятели) се издигат в значителни книжовни и просветни центрове. По-нататък всичко това довежда до създаването, като продължение на Търновската школа на Теодосий и Патриарх Евтимий, на Богословското училище в Черновиц — другото голямо средище за получа-

<sup>16</sup> Понастоящем „Троицко-Сергеевската лавра“ е седалището на Руската патриаршия, като тук се намира и Руската Духовна академия.

<sup>17</sup> Вж. в нашата статия „Кой е съставителят на „Правосудие митрополическо“, Бюлетин на Съюза на юристите в България, 1981, кн. 4, с. 59—67.

ване на най-висока теологична и канонична подготовка<sup>18</sup>. Освен това, знае се, че Цамблак е участвувал заедно с московския митрополит Изидор на свикания от папа Йоан XXIII Констанцки събор (1414—1418), застъпвайки на този събор развиваното още от Димитър Хоматиан разбиране, че между Източната и Западната църква не съществуват съществени канонични различия и затова те следва да се обединят. Това разбиране не било възприето, но то продължава да напомня за себе си и по-нататък, особено когато се поставил въпросът за отношението не само към Западната църква, а и към западната наука и към западната култура въобще.

Още повече български деятели работили през разглеждания период в Сърбия, чиято култура даже по времето на нейния разцвет при Стефан Душан била под изключително силно българско влияние<sup>19</sup> — доколкото най-големият радетел за тая култура, царицата Елена, била сестра на цар Иван Александър; доколкото патриархът Ефрем бил търновчанин; доколкото цял ред от най-близките сътрудници на Душан били българи — като се започне от заместника му в Албания Йоан, брат на царицата, и се стигне до управителя на Серската област Алексей Цамблак (явно от търновския род на Цамблаковците и близък роднина на Григорий Цамблак). Впрочем, и самият Григорий работил първоначално в Сърбия, бидейки привлечен за игумен на царския Дечански манастир — манастир, който с присъщата си енергия също се силел да превърне в книжовно и учебно средище и в който написал някои от съчиненията си.

Най-много направил обаче Константин Костенечки. Особено известно е неговото „Разяснено изложение за буквите“. В него той вижда слабостите в обществото — включително и слабостите, допускани в книгите — в ниската култура и специално в ниската култура на свещениците, които не познават каноните и свещените правила; които са потънали в суеверия и пр. По такъв начин той също се обявява за създаване на учебен и книжовен център за разрешаването на тия задачи (в Ресавския манастир, където, както изглежда, се подвизавал)...

Български дейци, работили в областта на правото, имало и в други страни и сред други народи<sup>20</sup>. Но данните за тях са фрагментарни и съвсем непроучени. Може би из-

<sup>18</sup> И което са завършили ред деятели на нашата църква от началото на настоящия век.

<sup>19</sup> Касае се преди всичко за това, както посочва... [пропусната дума в ръкописа, вероятно става дума за Каринский Н. М., автор на „Славянская палеография“, Пг, 1915] в своята „Славянская палеография“, че масата от най-необходимите по онова време съчинения са били вече преведени на български и затова било съвсем естествено в Сърбия да се правят само сръбски изводи от тях. Казаното важи и за много от законодателните актове. Така — в стремежа си да открие разлики освен в езика, още и в съдържанието на така наречената „Светисавова“ сръбска кормчия — Никодим Милош констатира, че разликата е наличието в нея на подборката „Избрано от дадения от Бога закон“. Но вече е напълно изяснено, че тая подборка фигурира в българската кормчия още от самото ѝ създаване, при което в най-тясна връзка със „Закона за съдене на хората“.

<sup>20</sup> Само за пълнота може да се отбележи, че правният живот продължава да се развива интензивно и у прабългарите, останали край Волга (приелите мохамеданство така наречени „сребърни“ българи), тъй като те също успели да създадат своя държава и дълго време успешно да я отстояват в борба с татарите. Даже е известно едно име — Бурхан-ет-дин Ибрахим Ибн—Юсуф Болгари, оставил, в частност, коментари на съчиненията по реторика — вж. у Греков, Б. Волжские болгары в IX—X вв. в: „Избранные труды“, изд. на АН СССР, т. II, с. 553.

вестно изключение представлява Италия. Но тъй като там работата на тия дейци се свързва вече с появата на новия тип учебни заведения, в които правото заемало особено място — университетите, те следва да бъдат разгледани по-нататък.

## ГЛАВА II ПЪРВИ ИДЕИ И ПЪРВИ ОПИТИ

*Българи в ранните италиански университети. Опитите на Евгени Болгар да създаде академия в Света гора. Михаил Бодлев в Атинския университет. Откриването от Николай Каразин за нуждите на балканските народи на университета в Харков. Историческата сравнителноправна школа на Андрей Стоянов при Харковския университет. Занятията по право в българските и в смесените българо-турски училища: привърженици и противници на системата. Начални идеи за българско висше училище с изучаване на право. Идеята за постепенно прерастване на Книжовното дружество в университет. Идеята на Одеското благотворително дружество и на някои деятели от вътрешността за български университет в Цариград. Идеята за постепенно превръщане на Пловдивската гимназия „Св. св. Кирил и Методий“ или на Габровската гимназия в университет. Българи в юридическите факултети на разните европейски университети в навечерието на Освобождението.*

7. През 1088 година преподавателят по свободните изкуства Ириний, който изучавал самостоятелно Юстиниановото право, открива публичните си лекции по право в Болоня. Това се смята за рождена дата на Болонския университет, на университетите и на университетското образование въобще.

Между причините, обусловили големия успех на начинанието на Ириний, две са подчертавани специално. Първата — че възникналото на основата на споменатите четения учебно заведение било вече не образуване на преподавателите, а на студентите, организирани в корпорациите си (според местата, от които произхождали). Т. е. възникнало като обединение, общност на студентите — като *universitas scholarium* (откъдето идва и наименованието „университет“) <sup>21</sup>. И втората — че Болонският университет бил юридически — *universitas Regum*, откъдето и терминът „университет“ идвал да означава учебно заведение за изучаване само на право, а когато през XIV век при Болонския университет възникват и „факултетите“ по философия, медицина и теология — като учебно заведение за изучаване преди всичко на право, т. е. с основен факултет юридически. (За разлика от другия най-стар университет — Парижкия, в който първоначално се изучавала само теология, а след това покрай теологията и право — и който затова получил другото наименование — „Сорбона“).

<sup>21</sup> Така че няма нищо общо с истината срещаното се даже в културните среди разбиране, че „университет“ значи „универсално“ висше учебно заведение, т. е. учебно заведение за изучаване на всички науки или поне на всички хуманитарни науки.

Има обаче и други важни причини, за някои от които също следва да се спомене тук. Между тях е например това, че Болонският университет започва развитието си, съвсем точно казано, като заведение за изучаване само на римско право. Едва по-късно (през XII век) в него започва да се изучава канонично право — и то като отделен „клас“ (факултет). При което римското право все по-определено се схваща като „всеобщо право“, т. е. като онова *ratio scripta*, което трябва да служи за общо законодателство на всички християнски народи. Но на практика тази „общност“ се оказала най-изгодна за градовете и особено за стремящите се да преодолеят феодалния хаос крале и императори. Опиращите се на авторитета на римското право възпитаници на Болонския университет (и на последвалите го университети от същия тип в Падуа, Монпелие и т. н.), така наречените „тогатоси“ — юрисконсултите на кралете и императорите, всявали същински ужас в средите на феодалите и клерикалите и веднага се очертават като едни от най-активните огнища на хуманизма<sup>22</sup>.

Между причините [за успеха] е и това, че изучаването на правото ставало върху основата на запазените оригинални текстове (първоначално на латински език, а после и на гръцки) с надлежни коментари. Подобно нещо представлявало (въпреки цялата му ограниченост) един вече научен подход в съвременен смисъл, логично довел до развиване на бележките на първите коментатори — глосаторите и постглосаторите — в историческата школа на правото, т. е. в развиване на правната теория. А от друга страна — до разширяване на изучаването на проблемите на обществото (специално след като изучаването на римското право се развило в изучаване на историята на римското право, от там — на историята на Рим и после на историята на народите въобще с постепенно създаване на факултетите по история).

Между причините [за успеха] е също и това, че покрай Ириний веднага се групирали талантиливи последователи, което при въведеното тогава положение професорите да се избират из средата на определена фамилия (осигуряващо възможност при тогавашните неразвити условия вътре във фамилията да се придобива изискваната най-висока правна подготовка), наистина ги нареждала между най-подготвените. А между тези най-подготвени стоят разните Булгариси, Булгари, Булгароси и пр., начело с най-видния от тях — Булгаро де Булгариис, наречен заради блестящата му преподавателска дейност „златоуст“ (*os aureum*).

Професор Булгаро де Булгариис развивал своята дейност като ученик и непосредствен продължител на делото на Ириний през първата половина на XII век и починал в дълбока старост през 1166 или 1167 г. Той взел участие в Диетата на Ронкалия (1158 г.) като юрисконсулт на Фридрих I Барбароса, защитавайки успешно императорските му

<sup>22</sup> Затова например докато Сорбоната се ползвала със специалното покровителство на папата и по паднала по-късно под [контрола на] езуитския орден, Болонският университет и университетите от неговия тип се ползвали с особеното внимание на кралете и императорите. На Болонския университет специално много държал императорът на Свещената римска империя на германците Фридрих I Барбароса, който даже установил за студентите му някои съществени привилегии.



права върху Ломбардските градове, поради което този владетел особено благоволял към де Булгариис. Според специалното изследване на Ив. Петканов, на името на този деятел „е наречена в Болоня една черквица — „Санта Мария деи Булгари“, издигната на мястото на неговата къща, в която той чел лекциите си и дето по-късно бил построен първият университет в Европа — Болонският“. „Санта Мария деи Булгари“ се нарича и днес университетският параклис в града. От Булгаро де Булгариис води наименованието си и една юридическа норма — „Обичай на Булгаро“: „право на съпругата на използване съестни продукти, ако има челяд“<sup>23</sup>. А име на учен и преподавател оставил и неговият рано починал син Булгарини. Впрочем, фамилията Булгаринус се среща и по-късно. Така се е наричал например един юрист от Сиена — бил професор в Пиза и в родния си град, съвременник на Ариосто, писал коментари върху някои закони около 1490 г.<sup>24</sup> Такова нещо се наблюдава и в Южна Италия. В документи е засвидетелствувано: „Булгарус от Толентино, съдия при двора на викария на кралство Сицилия и професор по гражданско право.“<sup>25</sup> Даже и във втория университет от типа на Болонския — този в Падуа (създаден през 1222 г.), е регистрирано подобно българско име. Второто име в първата редица на почетните имена е на някой си Маркус Антониус Булгари, за когото засега обаче нищо не се знае<sup>26</sup>, и т. н.

8. Приведените данни се отнасят до университетски преподаватели и до лица, потомци на изселили се в Италия през различни времена българи. Но няма никакво съмнение, че в италианските университети идвали да получат образование и българи от самата България. Това се отнася преди всичко за българите от нейните най-западни части и от Адриатическото крайбрежие (по което през предходните бурни години също се натрупали изселници), както и за българите от католически или униатски среди, намиращи се в постоянни връзки с папската курия и оттам — с Италия. Техният списък може да бъде открит с името на Максим, влязъл в историята с прозвището „Грек“.

<sup>23</sup> [Ив. Петканов.] „Булгарус издава българин (отражение на българското народноименно име в италианската ономастика)“, сп. „Отечество“, бр. 117, 1980, с. 15.

<sup>24</sup> Чилингиров, Ст. Какво е дал българският народ на другите народи, С., 1941, с. 50. Вероятно същото лице има предвид като „Булгарино де Булгарини — юрисконсулт“ и Петканов, Ив. Цит. съч., с. 14.

<sup>25</sup> Петканов, Ив. Цит. съч., с. 15.

<sup>26</sup> Днес вече няма съмнение, че във всички посочени случаи става дума за потомци на българи, емигрирали на няколко вълни в Италия — при османското нашествие, по-рано при попадане под [властта на] византийците, още по-рано при жестокото преследване на богомилите; възможно и преди това — при сменяне на ориентацията на Борис от Рим към Цариград и пр. Известен е например нашият средновековен псалтир, открит именно в Болоня и влязъл в науката под името „Болонски псалтир“. Доц. Йорданка Зидарова съобщила данните за последния деятел, е обърнала също така внимание на обстоятелството, че неговото име е дадено с герба му — лъв със звезда шестоперка, сочещо безспорно неговия български произход.

Максим Грек (1475—1556)<sup>27</sup> е изключително явление в руската култура. Той е първият представител на италианското възраждане, пренесъл възрожденските идеи и развивал ги на руска почва. Следвал из италианските университети — със сигурност в Падуа, а възможно и в Болоня — той попада под влиянието на Савонарола (живеейки в манастира на Савонарола „Св. Марко“ във Флоренция). След изгарянето на Савонарола Максим се завръща в страната и се установява в Света гора — в гръцкия Ватопедски манастир, отличаващ се с примирителното си отношение към католиците и разните униати. От тук, заедно с други двама културни монаси — „Неофит свещеноинок и Лаврентий болгарин“ — по руско искане заминава за Русия, за да сътрудничи при започналата проверка на славянските преводи от гръцки и латински<sup>28</sup>. Развива енергична дейност, засягайки много широк кръг въпроси: от тия на руския език до въпроси на каноничното и светското право. Сближил се с така наречените „нестяжатели“ той се обявява против манастирското земевладение и обогатяването на църквата (от което великият княз Иван IV се възползва, за да започне да присвоява манастирските и църковни имоти) и против системата на местното самоуправление (с „изхранване“ на служителите от страна на местното население, с което масово се е злоупотребявало). Затова Максим бил многократно преследван и заточаван. Накрая успява да се задържи в „Троицко-Сергиевската“ лавра, където и умира (той е най-голямата литературна слава на лаврата: автор е на около сто и петдесет съчинения).

Подобен в много отношения е и случаят с живелия почти два века по-късно Евгени Болгар (или Болгарис), „най-славния елин“ на XVIII век (1716—1806). Той завършва университета в Пиза, след което приема монашество, става проповедник във Венеция (вероятно със съдействието на известната фамилия Болгариси, даваща традиционно дипломати). Завърнал се в страната, избира също Ватопедския манастир на Света гора. Тук се отдава на писане на учебници за гръцките училища и на осъществяването на голямата си мечта: откриване на Висша академия. Когато за тази идея бива спечелен и Цариградският патриарх, Академията била открита — тук, в Света гора. Но, непросъществувала и пет години, под натиска на най-„затворената“ и невежествена част на монашеството тя трябвало да бъде закрыта (през 1758 г.), а самият Болгар бил прогонен. Заминава за Цариг-

<sup>27</sup> За кой ли път вече трябва да се обръща внимание на обстоятелството, че през въпросния период по много причини деятелите, идващи в Русия от Балканския полуостров и специално от гръцките манастири на Света гора, бивали определяни от русите като „гръци“. Между тях е и Максим „грек“. Но името, под което той следва в Италия — Михаил Трибалис (или Триволис), означава Михаил „българин“, доколкото по разпространения тогава псевдокласически маниер с името „трибали“ се означавали именно българите. После, установено е, че в Русия той пише не на църковнославянски, а на едно от нашите югозападни наречия, което явно е могъл да научи само ако е израснал там. Пък и вече се знае, че той произхождал от района на Янина, в който — особено преди разоряването му във връзка с бунта на Али паша — е имало много български селища.

<sup>28</sup> Вж. за това напр. у **Синицына, Н. В.** Максим Грек в России, изд. на АН на СССР, М., 1977, с. 61. При което безспорно заслужават внимание и останалите двама деятели, още повече, че при Лаврентий е налице и един много рядък случай на пряко посочване (в онази епоха на увлечение на културните среди по „елинството“ и „лъжекласицизма“) на деятеля като българин.

рад и оттам за Лайпциг, откъдето го извиква за свой библиотекар руската императрица Екатерина II. От този момент нататък, само с едно прекъсване — когато бива издигнат за Херсонски архиепископ на присъединения към Русия Крим — той живее и работи в Петербург. Тук той превежда класиците и написва книгата си върху положението в Османската империя, защитавайки горещо позицията, че и този Картаген „трябва да падне“. Но най-голямото дело на живота му било несъмнено отварянето на Академията в Света гора. А той мислел и да я развие, като я комплектува специално с първокласни преподаватели, за което в частност влязъл във връзка с някои учени от университета в Хале.

Би било обаче неправилно да се смята, че това начинание не оставило следи. Само четири години след закриването на Атонската академия, отец Паисий завършва своята „История славяноболгарская“. А в нея (макар да нямаме никакви данни за връзки на Паисий с това учебно заведение и даже не знаем какво е било отношението на Паисий към него) явно се чувства ориентирането към един вече съвременен научен метод на изследване. И, което е даже още по-съществено, към преодоляване на оня краен антикатолицизъм, характерен особено за „крепостите на православие“ Зограф и Хилендар, прерастващ по онова време в отричане на тогавашната бързо разгръщаща се европейска култура въобще. (Известно е, че той [Паисий] без каквито и да било предубеждения използва авторите-католици). Всичко това не може да не е станало под влияние и на новото, пътя на което проправил в Света гора и Болгар<sup>29</sup>.

Що се касае до връзките с италианските университети — така да се каже, „по католическа линия“ — то тук трябва да бъдат посочени преди всичко деятелите на освободителното ни движение, обхванало североизточна България и изляло се в Чипровското въстание (1688 г.). Наистина, за католическия Софийски архиепископ Петър Богдан (1601—1674) се знае само, че „учил в Рим“, без да е ясно точно в какво учебно заведение, но е известно, че по онова време на подобни високи постове папската курия издигала лица със солидно висше образование. По-ясно е положението с униатския Молдавски архиепископ Петър Парчевич (1612—1674). Той учил в Лорето и Рим, завършвайки висше образование — и то с докторат по канонично право. Така че този деятел е засега първият българин от вътрешността на страната (знае се, че бил от Чипровци), за когото съществуват преки данни, че е бил „доктор на правните науки“.

Също тук следва да бъде споменат и Блазиус Клайнер, автор на другата българска ранна история (неговата „История на България“ е написана на латински език през 1761 г., една година преди Паисиевата). Той не бил българин (вероятно е немец), но дълго живял между българските бежанци в Трансилвания, достигайки до най-високия пост „предсто-

<sup>29</sup> Съвсем не може да бъде споделено твърде крайното становище на Ст. Чилингиров, пък и на някои други автори, че Евгени Болгар бил „родоотстъпник“ (Цит. съч., с. 45). Просто по онова време българско възраждане още няма и не на Болгар било съдено да постави началото му. Но особено в късните си работи, писани в Русия, той се обявява против османското господство в името на християнската вяра — еднакво достойние на всички балкански християнски народи. А това е всъщност етапът на „заверите“, през който е трябвало да мине възраждането ни, за да стане истинско българско Възраждане.

ятел“ на българската францисканска „провинция“ (minister provincialis), така че започнал да се чувства „почти като осиновено чадо на този предостоеен за хвала народ“. Съчинението му е съвсем съвременно, написано с широк поглед и изключителна начетеност — все указания в полза на едно негово университетско образование. И тук следва да се обърне внимание на обстоятелството, че всички посочени по-горе деятели са францисканци. А францисканският орден е особено тясно свързан с университетите. Наскоро след възникването на университетите папите оценили тези организации по достойнство и в стремежа си да ги поставят под свой контрол още през 1256 г. предоставили на францисканците правото да преподават в тях. Така в ръцете на францисканците попаднала теологията и специално каноничното право. Следователно между посочените францисканци, работили сред нашия народ, ще да е имало не малко лица със солидно университетско правно образование и даже съвсем не е изключено някои от тях (особено архиепископите и епископите) да са живели с идеята за създаване на някакъв български католически университет<sup>30</sup>.

9. По-нататък — с изключение на Англия, в която Оксфордският и Кембриджкият университет успяват да избягнат въздействието на папството и почти не претърпяват промени — университетите търпят ново развитие. Сега особено изпъкват немските и швейцарските университети. При това, при тях се наблюдават два съществени момента. Първо, те стават центрове на Реформацията: Витенбергският университет е център на дейността на Лутер, Женевската академия — на Калвин (и двамата впрочем са юристи по образование) и пр. В отговор започва контрареформацията, при което и тя започва от университетите. Сега старите университети попадат в ръцете на езуитите, като самите езуити създават редица нови университети. Но капиталистическите отношения са се развили вече дотолкова, че въпреки всичко хуманитарното образование — начело на което върви изучаването на правото (специално във френските университети изучаването на гражданското право) — повече или по-малко успява да се освободи от опеката на църквата. Тъкмо затова определящата част от [дейците на] Великата френска революция от 1789 г. например — като Дантон, Робеспьер, Сен Жуст, Кутон, Бабьоф и т. н. — са юристи и в частност юристи-адвокати.

Вторият момент при немските университети се свързва с това, че те се превръщат в огнища на новото идейно течение на просветителството, на водене преподаването на немски език, на националното обединение и консолидиране, на националното обединение. Водещи в това отношение са университетите в Хале, Гьотинген, Хайделберг, а между факултетите — тя по философия (отделил се от теологическия), по право и по филология. Същевременно решително се подобрява научната страна на работата: за професори се привличат най-големите учени на века, въвеждат се семинарните занятия, създават се

<sup>30</sup> Имат се предвид деятелите, някои от които също стигнали до „предстоятели на провинцията“ като Иван Радоич, Иван Деянович, Петър Данчич, Марко Пеячевич, или като Никополския католически епископ Антон Стефан — вж. в Предговора на **Ив. Дуйчев** към История на България от Блазиус Клайнер, съставена в 1761 г., С., БАН, 1977.

научни институти, в университетите вече получават подготовката си не само студенти, но и младите учени, на които предстои да стават професори. Така — специално от около 1800 г. — се очертава новият тип университет: еднакво център на науката и на висшето образование. И именно от този тип са новите университети — откриваните по онова време в Русия, у започналите да се освобождават от османското иго балкански народи и пр. И с този тип университети са свързват още отначало идеите за създаване на собствено българско висше учебно заведение.

Между тия университети, като имащи особено значение за нашето развитие, следва да се отбележат специално Атинският и Харковският.

Значението на Атинския университет (създаден през 1837 г.) [в посочения по-горе смисъл] изобщо не е проучено. А би трябвало, и то не само заради обстоятелството, че в него учат известен брой българи. (Известен е случаят с изучаващия медицина Григор Пърличев, но е имало и изучаващи право — какъвто е случаят например с Марко Балабанов.) Значението на Атинския университет се състои например и в това, че тук работи един от най-видните представители на историческата школа в правото — и издател на стари правни актове — Михаил Бодлев (Бодле). Той произхожда от известния род на Бодлевци от Охрид, завършва право във Виенския университет и става професор по канонично право и по история на правото при университета в Атина. Активно участва и в политическия живот: бил е министър на правосъдието, а след абдикацията на крал Отон (1863 г.) е един от регентите. По-късно, преследван, емигрира във Виена, където умира.

Разбира се, и Бодлев е разглеждан обикновено не даже като погърчен българин, а направо като „грък“. Но именно той, макар да е бил министър, потърсва среща с Пърличев, когато последният спечелва голямата литературна награда<sup>31</sup>. Нещо повече, когато започват споровете за характера на Охридската архиепископия, именно Бодлев публикува съхраняваните в семейството му грамоти на Василий II Българоубиец, в които пряко е посочено, че тя е Българска архиепископия. Нашето Възраждане, развиващо се в културно отношение като широко просветителско движение, има тази особеност, че приема формата на своеобразно културно съревнование с гърците. Това важи особено за първия му период. Така че успешният опит със създаването на гръцки университет със силен юридически факултет не е могъл да не стои пред очите на нашите възрожденци и да ги стимулира за създаването на собствено подобно учреждение.

А положението на Харковския университет е много особено. Той е създаден през 1804 година (след Московския и Казанския) от големия културен и политически деятел Василий Каразин (Караджа) (1773—1842). Разбира се, и Каразин минава за „грък“, макар в автобиографията си да пише, че „выходец из болгар“, т. е., че произлиза от пресе-

<sup>31</sup> Във връзка с това Пърличев бележи: „Един ден изяви желание да ме познае Михаил... Бодле, охриднин, отличен юрист и министър правосудия“. И допълва доверително: „Излишно е да разказвам все что си говорихме“. Във всеки случай, скоро след тази среща на Пърличев е отпусната „пенсия“ от 35 драхми месечно. Вж. в: „Георги Пърличев — избрани произведения“. Изд. „Български писател“, С., 1970, с. 234.

лилите се в Украйна българи. Той наистина бил изключителна личност. Заловен при опит да премине границата с цел да следва право в някой от немските университети, той става [по-късно] близък на императора Александър I, като си позволява и да му дава „съвети“. Така по негово предложение бива създадено руското министерство на просветата, в което той заема важен пост, сам разработва уставите на университетите и на академиите и пр. Сблизил се с Радищев, той дава на императора и съвета да установи „непреложни закон“, т. е. конституция: за което вече попада в Шлиселбургската крепост, а оттам — в едно от украинските си имения без право да го напуска.

Той обаче действа и тук. Създава „селски думи“, т. е. общи селски събрания, на които предава местното самоуправление, и установява право на крепостните селяни да откупват свободата си и обработваната земя с обикновените ежегодни вноски. Той е първият помещик в Украйна, преминал към освобождаване на селяните от крепостна зависимост<sup>32</sup>.

Но голямото дело на живота му бил Харковският университет, създаден, за да дава най-високо образование на младежи — южни славяни, и за подготвянето на руски младежи по проблемите на тия славяни, като с това „Русия връща дълга си“ към Кирил и Методий и техните ученици, създатели и на руската култура. Приемането на студентите ставало без оглед на съсловната принадлежност и имущественото състояние — само на основата на показаните способности, с което веднага се очертала онази по-демократична линия, към която винаги са се стремели да се придържат тук [в Харковския университет]. Редица българи са свързани с този университет (като бъдещия преподавател във Висшето училище в София — филолога Д. Матов, завършил в Харковския университет висше образование; като бъдещия професор при Софийския университет историка В. Златарски, който тук получил почетния си докторат и др.). Тук и редица руси се приобщили към българските проблеми (като бъдещия професор по история на правото при Московския университет... [в оригинала има изпуснат текст] и бъдещия професор по история на правото при Петербургския университет... [В оригинала има изпуснат текст. Вероятно става дума за проф. А. Д. Градовски, чиято роля е обяснена по-подробно в статията на Б. Яновски „Началото на университетското образование в България“, Бюлетин на Съюза на юристите в България, бр. 5, 1988.], които взели отношение по проекта за Търновска конституция). Но между всички се открояват станалите професори при самия Харковски университет добре известния историк Марин Дринов и по-малко известния, макар и не по-малък учен-юрист Андрей Стоянов.

Андрей Н. Стоянов (1830 — след 1895) завършва Харковския университет и също тук разработва първия си труд — „За идеалното схващане на обществото и държавата“. Следват други трудове, с които той веднага се налага като майстор на историко-правния метод. Стоянов го прилага, но по-късно стига до извода за ограничеността и крайния формализъм на този метод. Затова той преминава към комбиниране на сравнително-правното проучване с исторически подход и с това вече казва своя собствена, нова

<sup>32</sup> Тук се изтъква само политическата, правната и просветната дейност на В. Каразин, с което обаче далеч не се изчерпва цялата му дейност, защото той още модернизирал земеделието, въвеждал конструирани от самия него селскостопански машини, организирали метеорологични наблюдения и пр.

дума в правната методология. Той завежда катедрата по история на законодателството и чете римско право, енциклопедия на правото и даже международно право. Става широко известен и с демократичните си разбирания, отразени особено добре в неговата „История на адвокатурата при древните народи“ и в представляващата особен интерес в случая „Из историята на университетите в Западна Европа“ [„Из истории университетов Западной Европы“, Харьков, 1888]<sup>33</sup>.

10. Междувременно и развитието на България следва своя логичен ход. Въпреки всички трудности, капиталистическите отношения се разгръщат и все по-настойчиво изискват уреждане вече по новому, на основата на ново светско право — и то от лица с надлежна подготовка по това ново право. Данните в това отношение са много. Така руският вицеконсул в Пловдив Найдено Геров в един свой доклад от 1861 г. до руския посланик княз Лобанов представя по следния начин положението с правосъдието в Османската империя, след като констатира пълната му негодност да урежда конфликтите на основата на шериата: „Филипополският таджарет — търговски съд, е придобил такова име в провинцията, че не само във Филипопол предпочитат да отнасят към него делата си, но и от околните градове, където няма търговски съдилища, а има само меджлиси, идват да се съдят при него.“ После: „В митрополията се събират в определен ден всяка седмица избрани за тази цел почтени лица и разглеждат процеси между гражданите, които идват да се съдят тук не само по делата, отнасящи се към духовното ведомство, но и по различни други, и са доволни от решенията на този съд, макар то да няма задължителна сила.“<sup>34</sup> Това важи повече или по-малко и за останалите части на България.

Същевременно самите българи започват сега особено да се стремят към придобиване на правни знания. Това се постига преди всичко с използване на започналите вече да се появяват към него време разни печатни ръководства и помагала — своеобразни „енциклопедии“ по въпросите на търговията. Особено място между тях заема „Търговското ръководство“, излязло в Цариград през 1858 г.<sup>35</sup> В неговото „Предисловие“ изда-

<sup>33</sup> За съжаление и досега нямаме никакво изследване върху делото на този голям наш юрист и върху неговото влияние върху едни или други наши политически и културни дейатели.

<sup>34</sup> Архивъ на Найдено Геровъ, ч. I (1857—1870), под ред. на М. Г. Попруженко, изд. на БАН, 1931 г., с. 214.

<sup>35</sup> Пълното му заглавие гласи: „Търговско ръководство за тръгуваніе, промышленность, мореплаваніе и за търговски делания. Собственно пакъ за веществото на тръговіте, за състояніето на тръговіте, за земледеліето и на промышленностьте въ европейскыты дръжавы; за монетыты, камвіелыты, теглилыты и меркыты по тръговскыты градове; за дръжаніе на тръговскы книги, за тръговскы сметкы и писмописание; за съчиненіе на главны тръговскы записы съ нуждыты примеры..., преведено и печатано съ иждивеніето на Хр. Л. Хамамджіевъ, преводъ А. П. Гранитскаго с няколко прибавленія“, Цариград, 1858. Следва да се отбележи, че първата подобна книга била издадената през 1850 г. „Диплография“ на Ст. и Г. Х. Караминкови, но тя била посветена само на подлежащите на водене търговски книги, което по своеобразен начин я родее със старите „писмовници“. Ето защо българските търговци използвали за нуждите си гръцкото търговско ръководство на К. Мела (като според Хамамджиев то даже се превърнало в „настолна книга“ за тях). Издаденото от Хамамджиев ръководство идвало преди всичко да замести търговското ръководство на Мела.

телят му Хр. Хамамджиев подчертава: „Търговията не е вече проста работа, но откак се е тя развила, подвела ся е под особени правила, станала е особена наука... Въистина всякой търговец усеща колко му е нужно да знае аритметика, география, търговска история, статистика, язици... Той чясто вижда, че има потреба от знание търговските закони, обичая, мерки и теглила, и монетити у разни пияци.“ А за солидността на изданието говори например параграфът за компаниите. Той включва „дружинен запис, видовити им, длъжностни другари, събирателно-именна дружина..., командиствена дружина..., безименна дружина..., участвна дружина..., как се доказват (дружините) и обнародование на устави, призивание на съд“.

Но изисквала се и по-задълбочена, системна подготовка, каквато можело да се получи само в училище. Разбира се, най-добре би било за тази цел да съществуват специални търговски училища, и в приведеното „Предисловие“ Хамамджиев ратува за тях. Но такива [училища] няма, затова следва да се използват наличните училища. И, както показват фактите, те наистина са се използвали за такава подготовка.

Известният наш просветен деец и критик Нешо Бончев след завършване на висшето си филологическо образование в Москва идва за кратко време в България, след което излиза със серия статии в нашия печат по българското учебно дело. В статията си „За училищата“ той констатира, че в тях се преподава какво ли не — включително и съвсем ненужни неща. „Аз сами с очите си видях — констатира той — че в училищата се преподава архиология, право, философия, антропология...“ Още по-далеч отива той в другата си статия: „Две думи за програмата на училището в Пловдив“, т. е. за програмата на функциониращото като средно пловдивско училище „Св. св. Кирил и Методий“. В тази статия Бончев направо предлага „търговското право, което не е нужно, да се замени с наука за стоките“. Още: „Така и църковно право, то може и без него да преминем“<sup>36</sup>. Защо „търговското право“ се разглежда като ненужно, а „наука за стоките“ — като нужна, не е ясно. Но изобщо не може да не учудва нереалистичният подход на Бончев. Ясно е, че той държи на класическото гимназиално образование — с неговите старогръцки и латински; на него гледа като на „истинско“ образование. Но да се стига чак до отричане на анатомията, пък и на правото (търговско и канонично) — когато българските търговци и еснафи пращали децата си да се учат, за да се отдадат по-успешно на практическа дейност, или за да станат учители и свещеници — е безспорно много крайно. Не случайно опитът на Бончев да критикува по подобен начин програмата на Габровското училище получава рязък отговор.

Фактите обаче си остават факти: въпросните статии намират място не само във в. „Македония“, но даже в „Периодическо списание“ на Българското книжовно дружество, което показва, че определени наши деятели са споделяли застъпването в тях становища.

Вижданията на Н. Бончев по отношение на правото не намират практическо отражение. И след неговите статии правото продължава да се преподава и даже преподаването му укрепва. Ако изхождаме от казаното в края на вече цитираното „Предисловие“ към

<sup>36</sup> **Бончев, Нешо.** Литературна критика и публицистика, под ред. на П. Динеков, изд. „Български писател“, С., 1962, с. 46, 99.



„Търговско ръководство“: правото не само да се чете, но и „учителите да разказват на учениците си в определени дни от седмицата от него“ (което представлявало вече издигане на цяла конкретна програма за правно обучение) — то това съчинение [„Търговско ръководство“] ще да е играло и ролята на надлежния учебник, или поне на един от подобните учебници.

Същевременно преподаването на правото намира място и в създадените от известния османски деятел и реформатор Митхад паша [училища?]. За това свидетелствува изготвеният — вече специално за целта — учебник на двата езика: български и турски. Засегнатите в него въпроси са от административното право, съдебното право и особено много от гражданското право — материята на заемите, записите на заповед (полиците), разните обезпечения<sup>37</sup>.

За да се види обаче правилно мястото, което се отрежда на правната наука, а заедно с това и на преподаването на правото у нас през втората половина на XIX век, трябва да се има предвид и още нещо много съществено — което идва да определи, така да се каже, целия „общ фон“. Характерна особеност за периода на буржоазното просветителство е разбирането за надкласовия и общочовешки характер на правото — и оттам разбирането, че за да се преодолеят всички недъзи на обществото, е достатъчно да бъдат установени „добри закони“, „закони, отразяващи правдата“; при положение, че тия закони станат известни на всички и се спазват от всички. Нещо повече, тъй като законите изразяват „общия интерес“, „общите желания“, от решаващо значение е „запознаването със законите“, т. е. правната просвета. Не трябва да се забравя, че това е епохата на Хатишерифа и Хатихумаюна — епохата на реформите. Разбира се, всичко това били илюзии, тъй като първо моллите, ходжите и разните мюдюри, които трябвало да провеждат реформите, не можели, а и не искали да ги разберат — камо ли да се заемат с действителното им осъществяване. Илюзиите си останали илюзии до края.

Но — и точно това трябва да бъде изтъкнато тук — за да може да бъдат изживени тези илюзии от надигащите се в резултат на просветителството все по-широки кръгове от нашата общественост, трябвало „да се премине“ през тях. Т. е., трябвало при положени достатъчно усилия да се действа съгласно тези илюзии, за да бъде установена тяхната нереалност. Така че исканията за широка правна просвета — като съставна част от исканията за широка просвета въобще, както и предприемането на разни мерки в тия тясно свързани направления, било закономерно явление. Това се потвърждава например от изданието „Пълно събрание на османските закони“ в българския им превод. В неговото предисловие пряко се издига положението: „Да просветим народа в неговите правдини и обязанности“ и се продължава: „Пагубно е заблуждение да мислим за непотребно изучаването на действащите закони, защото без него не е възможно не само да се поправят съществуващите злини и да се потика напредокът на гражданското тяло, но още и истин-

<sup>37</sup> Българското му заглавие гласи: ...[в ръкописа липсва текст]. Следва да се има предвид също, че той вече значително изостава в сравнение с чисто българските подобни издания. Той представлява фактически само сборник от образци на документи и като така — въпреки известната разлика в материята, до която се отнасят образците — не отива по-далеч от традиционните „писмовници“.

ската лична свобода да придобием е невъзможно...“ А че действително са полагани грижи, за да се осигури тази просвета, това „изучаване на законите“, свидетелствува самото посочено издание — най-голямото от изданията, които ни е оставило нашето Възраждане<sup>38</sup>.

Впрочем, с постигане на исканото „изучаване на законите“ непременно се създава и един от факторите, определил по-късно в най-голяма степен изживяването на просветелските идеи в правната сфера (тук се проявява едно от основните противоречия в този процес). Точно изучаването на правото позволило да се види, че то съвсем не изразявало „общия интерес“ и че само с правна просвета не може да се постигне нито отхвърлянето на националния гнет, нито премахване [на] всесилюето на чорбаджиите-изедници. Но това са проблеми, поставени с цялата си тежест вече по-нататък — в хода на освободителната борба и в годините след Освобождението<sup>39</sup>.

11. При всички тия положения съвсем ясно е, че исканията за обучение и по право могли само да се увеличават и че на практика можело да се наблюдава само увеличаване на подобни преподавания и тяхното укрепване. Ясно е също, че казаните искания съвсем естествено са се развили и по-нататък в искане за откриване вече и на едно „висше училище“, на една „академия“ с преподаване освен по български [език], история, география и т. н., още и по право. Именно и по право, което фактически означавало откриване вече на един български университет от типа на тогавашните европейски университети. Тъкмо затова днес е много трудно да се установи кой пръв през Възраждането ни е издигнал тази идея и пръв предложил в една или друга форма реализирането ѝ (а може би това никога няма да бъде установено по категоричен начин). По онова време идеята просто витаела във въздуха, бидейки подхваната от мнозина от най-напредничавите деятели и в много от най-напредничавите ни среди. Кои са били между първите?

Можем да започнем с д-р Иван Селимински (1799—1876). Станал студент по медицина в Атинския университет съвсем скоро след откриването му (към 1839 г.), той особено болезнено чувства българската изостаналост в това отношение. „Отечеството не очаква само от ланкастерската метода, или от знанията на семинаристите, или от проповедите в черква“ — пише той на В. Априлов. Необходими са и лица с най-високо образование: „затова, ако може, покрай друго, съдействайте да се даде висше образование на двама-трима юноши, които да бъдат полезни и после за народните нужди“. Нещо повече, последната си мисъл той развива по-нататък така: „Необходимо е двама-трима младежи с добра подготовка да бъдат изпратени в разни европейски университети, за да следват политически науки, защото за да се организира автономна държава,

<sup>38</sup> „Пълно събрание на Държавните закони, уставы, наставления и високи заповеди на Османската империя“, изд. на Хр. С. Арнаудов, Цариград, 1871 г., стр. IX и XI.

<sup>39</sup> Разбира се, най-радикалните наши деятели — като напр. Л. Каравелов, веднага подлагат на критика посочените разбирания. Но даже и тази критика поставя ударението не толкова върху действителната природа на законите, колкото върху неспособността на османската администрация да проведе в живота тия закони.

има нужда от просветени умове...“<sup>40</sup> Следователно идеите на Селимински отиват по-нататък от обикновеното просветителство. Те имат предвид насаждането на европейска образованост — на образованост, свързана с новата европейска мисъл и включваща и висше образование. Но така видяното висше образование трябва да се получава не у нас, а при европейските университети. Явно, видял при току-що открития Атински университет колко трудно е да се организира пълноценната работа на едно висше учебно заведение, той не вярва, че при още по-трудните за българите условия може да функционира един български университет. Разбира се, Селимински не вярва в това към конкретния момент, а не по принцип. По-нататъшното развитие на отношенията обаче — специално на международните отношения, довели наново до отлагане освобождението на България, съвсем не спомагат за преодоляване на резервите му. Напротив, просветителският му еволюционизъм се засилва. В своето завещание от 1865 г. Селимински предвижда стипендии за младежи, които да следват в европейските университети вече „предпочитателно положителни и реални науки“, а ръкописите му — „ако се учреди някога народен университет, или народна библиотека, или музей“ — би желал да се съхраняват там<sup>41</sup>. Университетът става за него една мечта — далечна, може би даже нереална, в която той все пак предпочита да вярва.

Константин Фотинов ([ок. 1790—1858]), редакторът на първото наше периодично списание „Любословие“, няма начетеността на д-р Селимински. Той даже едва ли е следвал в университет. Но тай е учил в гръцки училища, в които учителите били завършили Атинския университет, затова от собствения си опит знаел от какво голямо значение е висшето образование (даже когато страда от съществени недостатъци) за високото равнище на средното образование. Но разбиранията на Фотинов изобщо учудват със своята широта и с дълбочината на постановките — и правят съвсем обяснимо например неговото влияние върху В. Априлов (наред с влиянието на Селимински). Още през 1844—1845 г. той [Фотинов] пише на страниците на „Любословие“ за създаването на едно „общонародно училище, сиреч академия“, изтъквайки, че „това общонародно училище, кое може да развие сичките блажени и благоуханни ветви — свещенически, учителски, граждански, художествени, действителни във всяко изкуство и благолепие — подобно е и предпочитано в народат от всичко друго...“ И още: „Понеже не сме имали народна академия, не сме имали и пристойни учени.“<sup>42</sup> Следователно няма защо да се изпращат младите българи да следват в чужбина, а пряко се заявява, че още сега, на този етап, трябва да се създава българско висше учебно заведение. Задачата за неговото създаване е просто една практическа задача. Даже задача, която стои пред „всички други“ просветни задачи, защото тя е определяща по отношение на всички тях — включително и по отношение на задачата да се създадат български учени (които следва да внесат ред в литературния ни език, да разработят историята ни и прочие).

<sup>40</sup> Арнаудов, М. Селимински. Живот, дело, идеи. С., 1938, с. 220.

<sup>41</sup> Същото издание, с. 399—400.

<sup>42</sup> Фотинов, К. Г. Избрани страници, под ред. на Ал. Бурмов, С., 1943, с. 72, 133.

Различно е и отношението към правото. Въпросното висше учебно заведение определено ще трябва да има и „граждански“, т. е. и правен, клон. На друго място, спирайки се вече на конкретните условия, на които трябва да отговаря „общонародното училище“, той пряко изяснява последното: „сичките учения“ при него — „граматика, землеописание, риторика, естествознание, правност и пр. и пр. — да се предават на славяно-болгарският език неотменно“<sup>43</sup>. Всичко това означава, че нуждата от подготвени прависти не се свързва само с очакваното скорошно освобождение и създаване на собствена българска държава, а по-широко — с цялостния граждански живот на българите, който се разгръща неудържимо и при условията на османското робство.

Васил Априлов (1789—1847) се посвещава на създаването в самата България на едно съвсем съвременно средно българско учебно заведение по подобие на средния курс на одеския Ришельовски лицей. Но — макар и еволюционист в културата като Селимински, и също като него смятащ, че трябва да се следва в европейските университети — и Априлов живее с отиващи по-далеч идеи, на които обаче с присъщото му практическо виждане се стреми да намери и някаква практическа, конкретна форма. Във връзка с това М. Арнаудов бележи: „Вземайки може би повод от откриването на Атинския университет в 1837 г., (...) габровският меценат нарежда как трябва да се развива по-нататък основаното от него училище.“ Става дума за чл. 21 от завещанието му, в което се казва: „Десет години преди (изтичането на) шестдесетгодишния срок, г. г. душеприказчиците пригласяват учените да сочинят (...) по примерат на руските семинарии, лицей или университети, положение, по което да се преобразува учебното заведение в духовна академия, лицей или университет.“<sup>44</sup> Разбира се, не е изключено някаква роля да е изиграло и отварянето на Атинския университет, но в случая пряко е посочен руският пример. А този пример е бил започнатото от 1835 година реформиране и уеднаквяване на руските висши учебни заведения и специално на университетите. Тогава се определят университетите като учебни заведения с три факултета: философски (с историко-филологическо и физико-математическо отделения), юридически и медицински — със задължително изучаване на действащото руско право и в останалите два неюридически факултета. От друга страна, не може да не е изиграло роля и проектираното трансформиране на одеския Ришельовски лицей в университет — както и станало през 1865 г. със създаването на „Новоросийския“ университет (първоначално без медицина)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Вж. пасажа, приведен от М. Арнаудов в „История на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ през първото му полу столетие. 1888—1938“, С., 1939 г., с. 18.

<sup>44</sup> Вж. пак там, с. 16.

<sup>45</sup> Изискването да се следва „руският пример“ е от определящо значение за разкриване какво в действителност е имал предвид Априлов. По онова време по ред причини „духовните семинарии“ в Русия стават заведения за подготвяне преди всичко на начални учители, т. е. нещо подобно на нашите по-сетнешни учителски институти. (Висшите църковници се подготвят в „духовните академии“). Лицеите били заведения с два курса (среден и висш) и били обикновено пансионери. Лицеите — от заведенията за изучаване преди всичко на езици и литература (лицеят още отначало се оформя, за разлика от „сорбоната“ и „университета“ като висше учебно заведение с основен факултет филологически) — стават заведения за подготвяне на държавни служители, главно към Министерството на вътрешните работи. И университетите остават главно [като заведения за подготовка] на юридически кадри за нуждите на правосъдието, прокуратурата, адвокатурата.

Деятелите — основатели на Българското книжовно дружество в Браила (създадено в 1869 г.) изглежда също не са били чужди на идеята за български университет с преподаване на право — това се отнася специално за преподавателя в Харковския университет М. Дринов, който е имал пред очите си работата на този университет; за В. Стоянов, който сам бил по образование юрист и пр. Известно е, че дружеството се занимавало и с изнасяне на публични лекции, пък е известно и създаване на университет при подобно научно тяло (първият руски университет бил създаден към 1725 г. при Академията на науките — така нареченият „Академически“ университет). Нищо по-конкретно обаче не е установено. Нищо по-конкретно не е установено и за Гаврил Кръстевич (1817—1898) — също юрист и също радетел за създаването на едно българско научно тяло — една българска „Академия на науките“. След Освобождението като главен управител на Източна Румелия той твърде много държи на юридическата подготовка и на юридическото образование и едва ли подобни въпроси не са го вълнували и по-рано. Но, бидейки на османска служба, той явно е трябвало да действа много предпазливо и да внимава с предложенията си да не си навлече подозрението, че се стреми към подготовянето на български апарат за свободна българска държава.

Положително не е стоял настрана от всичко това и първият идеолог и организатор на национално-освободителната ни борба Г. С. Раковски (1821—1867). Той бележи за себе си, че излязъл от цариградския затвор през 1848 г.: „Реших да следвам адвокатско поприще (...), кое лесно можех да сполуча, понеже познавах турски език още от преди и в разстояние моего затворение бях се занимавал прилежно не само в езика, но още и турския политика доволно бях опознал и изучил.“ Т. е., понеже използвал престоя си в затвора за изучаване на турските наредби и закони<sup>46</sup>. Така че този голям наш деятел е — както изглежда — и първият българин-адвокат, работил в империята. Освен това, знае се, че поради голямата му популярност (особено сред младата ни интелгенция) към него неведнъж са се обръщали младежи за съвет по следването си. Така [например] в архива му се съхранява писмото на Андрей Стоянов, чийто баща бил убит като глава на „заверата“ в Тесалия и който искал да се отдаде на държавна работа<sup>47</sup>. Не е запазен отговорът на Раковски, но Стоянов записва и завършва право в Московския университет.

Най-голям интерес тук обаче представляват идеите, които вървят по набелязаната от Фотинов линия: линията за откриване на българско висше училище, на Български университет в самата Османска империя. А те стават все по-настойчиви и по-конкретни. Със свое писмо от 1857 г. пловдивският руски консул Найдено Геров уведомява руското посолство, че цариградските българи са решили — на базата на стария проект на княз Богориди за откриване на общобългарско училище в Цариград — да открият там такова училище, но то вече да бъде „по-висше“<sup>48</sup>. Този проект не е осъществен. Но през 1861 г.

<sup>46</sup> „Георги Стойков Раковски — Автобиографични трудове“, изд. на Отечествения фронт, С., 1980, с. 167.

<sup>47</sup> Вж. за тази дейност на Раковски в увода на В. Трайков към горния сборник., с. 18, 30.

<sup>48</sup> Архивъ на Найдено Геровъ, ч. I (1857—1870), под ред. на М. Г. Попруженко, изд. на БАН, 1931 г., с. 19. За негов директор се предвиждал Д. Мутев — доктор по философия на Берлинския университет.

самият Найден Геров бива уведомен, че в Азиатския департамент е постъпило искане от Одеското българско настоятелство част от руските средства за обучение на българи да бъдат насочени към откриване на Българско висше училище в Цариград<sup>49</sup>. Геров се изказва в полза на тия проекти, като настоява да се бърза — тъй като католическите и протестантските мисионери и емисарите на великогръцкия шовинизъм вече подготвят осъществяването на подобни начинания. Освен това и османската власт вече е приела правилник за народното образование, според който висшето образование в империята може да бъде само смесено (само осъществявано в общи за българите и турците учебни заведения). Идеята на самия Геров е обаче по-друга: по-сложна и повече съобразена с конкретните условия и очертаващите се перспективи. Като подчертава в един от докладите си до Н. П. Игнатиев, че най-добрият вариант е „висше училище в самата България“, той продължава: „За тази цел не трябва да се отваря ново заведение, а би могло едно от съществуващите училища да се издигне до степен на висше училище — и не изведнаж, а тихомълком, така че даже да не бъде забелязано. И най-добре е това да бъде направено някъде в провинцията.“<sup>50</sup> В последващите си писма той „дешифрира“ какво разбира под „в провинцията“. Доколкото като център на българската просвета се е очертал Пловдив, това училище би трябвало да бъде пловдивското училище „Св. св. Кирил и Методий“, в което и по онова време се учат младежи от повече от двадесет града от разни части на България<sup>51</sup>. Сега става още по-обяснимо защо толкова се държи да има и правни преподавания при това училище: защото на тия преподавания се гледа — може би даже по внушение на самия Геров, който по това време е основна българска културна сила в тоя край — и като на едно от стъпалата, по които тази много добре организирана наша гимназия би могла да се превърне във висше училище с преподаване на право, т. е. в Български университет. И съвсем не случайно учителят при това училище Христо Стоянов (за когото предстои още много да се говори) в края на учебната година на празника на Кирил и Методий в отчета си пред учениците и градските търговци развива положението за създаване [на] пълен цикъл български училища: основни, средни и висше училище за правни науки<sup>52</sup>.

12. Така Освобождението идва по време, когато въпросът за създаване на Български университет в самата България — за подготвяне на най-висококвалифицирани кадри, включително и по право, е в основни линии разчистен. Предстои да се премине към конкретните, практически мерки по създаването му.

Същевременно независимо от всичко това (и докато се решавало къде и как да стане откриването на Българския университет), броят на българските младежи, следващи или вече успели да завършат юридически факултети при университети в чужбина,

<sup>49</sup> Пак там, с. 504—505.

<sup>50</sup> Пак там, с. 278.

<sup>51</sup> Пак там, с. 280.

<sup>52</sup> [В ръкописа липсва текст].

бързо растял. Трудностите били големи. В един циркуляр на Азиатския департамент от 1869 г. до руските консули даже се разяснявало: постъпването в руските университети „се разрешава само на ония, които желаят и могат да получат висше образование. При това особено внимание се обръща на посвещаващите се на медицината.“ И после: „Съвсем ясно е, че за нашите единоверци не може да представлява особена важност появяването между тях на специалисти по юридическите науки, филология и т. н.“ Ориентирането към популярната в Османската империя медицина, както и възможността тя да бъде свободно практикувана, явно целяло да не се поставят руските възпитаници под удара на властите. Но подготовката по право е все пак подценена. (Впрочем, по-нататък в същия циркуляр се посочва, че макар и по изключение, департаментът е готов да отпуска стипендии и по право.)<sup>53</sup>

Тъкмо затова не може да не учудва големият брой на завършилите или завършващи юридическите факултети в чужди университети млади българи в навечерието на Освобождението. По свой почин, на свой риск и много често разчитайки на съвсем ограничени средства, те широко се ориентират към правото. Това е несъмнен факт в развитието на нашето просветно дело, а и въобще на нашето просветителство, който тепърва следва да бъде оценен по достойнство и задълбочено проучен. А между тия лица са такива видни наши деятели като Александър Богориди (1822—1900) и Екзарх Йосиф...

*(Следващите глави III и IV на труда  
ще бъдат публикувани в сп. „Юридически свят“, 1, 2001 г.)*

<sup>53</sup> Архивъ на Найдень Геровъ, ч. I (1857—1870), под ред. на М. Г. Попруженко, изд. на БАН, 1931 г., с. 506.

## ПРАКТИКА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Член-кореспондент проф. Нено Неновски

### КОНСТИТУЦИОННИЯТ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И ЗАКРИЛАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА <sup>1</sup>

#### I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪПРОСИ

1. Да бъдат гарантирани Конституцията и конституционният ред, означава на първо място да бъдат гарантирани правата и свободите на личността, които са юридическа еманация на изначално присъщото ѝ достойнство. Днес е общоприето разбирането, че закрепването и закрилата на правата се отнасят към най-важните ценности на модерния конституционализъм.

Това определя закрилата на основните права като първостепенно направление в дейността на всяка конституционна юрисдикция. Тъкмо тя легитимира в най-силна степен съществуването и правомощията на конституционните съдилища в съвременното демократично и правово общество.

Уредбата на правата на човека и гражданина, включително и на ролята на конституционните съдилища в тази област, показва най-добре **юрисдизацията** на съвременните конституции (принципната възможност за прякото им прилагане), както и тяхната **юрисдикционализация** (възмож-

ността за гарантирането им със средствата на административното и конституционното правосъдие).

Закрилата на правата от Конституционния съд очертава поле за полезно взаимодействие между него и законодателя.

2. Закрилата на основните права, осъществявана от Конституционния съд, зависи от правомощията, с които той разполага. Българският Конституционен съд не може да бъде сезиран от граждани и юридически лица в случаите, когато са засегнати техни права. Така е изключена и конституционната (индивидуалната) жалба като средство за пряка закрила на правата от съда. При създаването на Конституцията надделя становището да не се избързва с въвеждането на конституционната жалба, за да не се допусне затрупване на Конституционния съд с искания още в началото на работата му и превръщането му в своеобразно „Бюро жалби“.

Тази предпазливост е била оправдана, но въпросът за конституционната жалба остава открит и труден за решаване. Нейното въвеждане е възможно само по пътя на ревизията на Конституцията, която спада към „твърдите“ конституции. Същевременно конституционната жалба има и противници в България. Те черпят аргументи от опита на други европейски страни, който според тях свидетелствува за слаб полезен ефект на института на конституционната жалба. Отделя се голямо количество „работно време“ за предварител-

<sup>1</sup> Текстът възпроизвежда основни части на доклада (с някои допълнения), изнесен от автора на международна научна конференция в Казимеж Долни, Полша, посветена на десетилетието на демократичния конституционализъм в Централна и Източна Европа (14—17 септември 2000 г.). Предварителните изисквания за краткост и повече информация за българския опит са предопределили ограничаването на правно-теоретичната и аналитичната страна на доклада.



но проучване на огромния брой жалби, от които се допуска за разглеждане малък процент, а след това — отново малък процент уважени жалби измежду допуснатите... А големите очаквания, знае се, водят и до големи разочарования.

Освен това се смята, че институт на конституционната жалба може понякога да доведе до твърде вредните за единството и стабилността на правния ред противоречия между Конституционния съд и върховните юрисдикции от системата на обикновените съдилища, до превръщането на Конституционния съд в някаква четвърта касационна инстанция по определена категория дела. Поради всичко това се приема, че е за предпочитане друго решение — да се разшири кръгът на обикновените съдилища, които могат да се обръщат към Конституционния съд в случаите, когато в хода на съдебното производство пред тях се стигне до убеждение, че приложимият по делото закон е противоконституционен. Така ще се открие и реална възможност пред гражданите да се защитават срещу противоконституционния закон (или друг акт).

Авторът на този доклад е сред юристите в България, които предлагат въвеждането на конституционната жалба като механизъм на контрола за конституционност. Като се абстрахира от техническите и организационните въпроси относно допускането на конституционните жалби (тези въпроси трябва да намерят рационалното си уреждане!), той се придържа към разбирането, че конституционната жалба е реалното крайно (от гледна точка на вътрешния правов ред) средство за **лична и пряка (!)** защита на правата. Средство, което позволява на човека и гражданина да се бори юридически **докрай** за правата си и което е в унисон с високата идея за неговото достойнство. Конституционната жалба, по-нататък, сама по себе си като възможност ще оказва превантивно въздействие против нарушаването на правата. Реално прилагана, тя ще доведе и до повишаване престижа на конституционната юрисдикция, до утвърждаване на отношението към нея като към съд, а не като към политически (или политизиран) орган, за което допринася в частност това, че субектите, които засега могат да имат инициатива да задвижват дейността на съда, са предимно политически.

Допускането на конституционната жалба ще означава доразвиване и укрепване на правото на

защита като основно право. Тя може да се разглежда не само като защитен процесуален механизъм, но и като конкретна проява на правото на защита. Тя може да има за предмет и самото това право, когато то е нарушено. Така конституционната жалба изразява динамизма на конституционното право на защита и неговата релациона функционална природа (органичната му връзка с някое материално право).

И още: функциите на конституционната жалба не трябва да се свеждат до защитата (по-общо закрилата) на индивидуалните права. Те трябва да се търсят и в запазването на Конституцията като обективен правен ред, зад който всъщност се крият основни ценности на нацията.

Липсата на конституционна жалба предопредели интересно развитие на защитата на правата пред Конституционния съд. Гражданите и организациите, които смятат, че са засегнати отрицателно в правата си от някои закони, се обръщат мотивирано към субектите, които имат право да сезират този съд, с искане те да атакуват закона пред съда. В тези случаи гражданите се позовават на конституционното си право на жалби, предложения и петиции до държавни органи. Исканията се отправят обикновено до президента на Републиката и главния прокурор. Така са образувани доста конституционни дела, в основата на които стоят граждани и юридически лица <sup>2</sup>.

3. При съществуващата конституционна уредба Конституционният съд на България играе косвена, но реална и твърде важна роля за закрилата <sup>3</sup>

<sup>2</sup> Казаното не важи за сега действащите президент и главен прокурор. Те не са използвали нито веднъж правото си да сезират Конституционния съд.

<sup>3</sup> Авторът предпочита понятието „закрила“ вместо понятието „защита“. Приема, че „закрила“ е по-общото понятие, което обхваща не само случаите на нарушаване на дадено право (тогава се проявява типично защитата), но и случаите, когато правото е застрашено, когато е налице някакво неблагоприятно условие за реализацията му, например нееднакво разбиране на конституционна разпоредба. Или (с оглед на темата) закрилата обхваща както санкционните действия на Конституционния съд (инвалидиране на закон), така и действия с превантивна насоченост (тълкуване на конституционна разпоредба, разрешаване на спор за компетентност).

на основните права. Това той постига при осъществяване на наличните си правомощия.

## II. ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ОСНОВНИТЕ ПРАВА

1. По силата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд дава задължителни *erga omnes* тълкувания на Конституцията. Това е т. нар. абстрактно тълкуване, или тълкуване по пряко искане. Би могло с известна доза условност да се нарече и „нормативно тълкуване“, за разлика от тълкуването на Конституцията, което съдът прави при решаване на конкретни казуси („казуално тълкуване“, „инцидентно тълкуване“). Според почти единодушното схващане, решенията на Конституционния съд, с които се дава нормативно тълкуване, са източник на конституционно право.

Българският Конституционен съд е един от малкото конституционни съдилища, които имат подобно правомощие (например, в Албания, Габон, Казахстан, Киргизия, Молдова, Русия, Словакия).

2. За малко повече от 8 години (октомври 1991 — декември 1999) Конституционният съд е приел 42 решения с тълкувателен характер, което съставлява 1/4 от общия брой на решенията му. От тези тълкувателни решения 7 се отнасят непосредствено до основните права — равнопоставяне, свобода на вероизповедание, право на защита, право на съдебно обжалване на административните актове, право на сдружаване, комуникационни права и свободи, право на стачка, право на здравно осигуряване (в частност на безплатна акушерска помощ), и др.

а) Решение № 14 от 10 ноември 1992 г. Съдът прие, че **равенството на всички граждани пред закона**, какъвто е конституционният текст на чл. 6, ал. 2, означава равенство пред всички нормативни актове. Социалните признаци, въз основа на които не се допускат ограничения на правата или привилегии (раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение, имуществено състояние), са изчерпателно посочени в Конституцията. Привилегиите са предварително изключени в правата държава. Само в определени случаи те, разбирани като предимства, са обществено необхо-

дими и социално оправдани — закрила на децата и старите хора, останали без помощ от близки, закрила на лица с физически и умствени увреждания, предимства за преодоляване на съществуващо неравенство и др. В тези случаи предимствата са своеобразна проява на самия принцип на равенството и справедливостта.

б) С Решение № 5 от 11 юни 1992 г. Съдът се произнесе, че **свободата на вероизповедание** е абсолютно, лично, ненакърнимо и основно право на всеки гражданин. То е ценност от висш порядък и е гаранция за съществуването на гражданското общество. Свободата (или правото) на вероизповедание включва (аа) право на свободен избор на вероизповедание и (бб) възможността за свободно упражняване на вероизповеданията — чрез слово, печат, сдружаване.

в) Относно **правото на защита** Конституционният съд се произнесе с Решение № 3 от 17 май 1994 г. Той прие, че правото на защита е основно и всеобщо право с процесуален характер. То е средство за защита на друго нарушено или застрашено право. Конституционната норма на чл. 56, според която всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси, е универсално — то е право и на чужденците, които пребивават в Република България. Нормата на чл. 56 действа съвместно с други конституционни норми (право на адвокатска защита от момента на задържането или предявяване на обвинението, право да се обжалват административните актове, право на защита в съда и др.), но тя може да действува и самостоятелно, когато не са предвидени възможности за защита<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В Решение на Конституционния съд № 14 от 23 октомври 1997 г. (ДВ, бр. 101 от 4 ноември 1997 г.) е засъщепено неправилното разбиране, че конституционното право на защита (лично право! — Н. Н.) се осъществява и когато КС бива сезиран с искане от народни представители да се обезсили акт на Народното събрание, който засяга законни права и интереси на определено лице. В случая действията на сезиращия субект не зависят от волята на евентуално засегнатия, сезирането не е негово действие, с което той упражнява свое право. Друг е въпросът, че казаното сезиране може да се отнесе към съдържанието на понятието за конституционноправната форма на защита наред с административноправната, наказателноправната и гражданскоправната форма.

г) Тълкувайки конституционната норма на чл. 44, ал. 1 относно **свободата на сдружаване**, Конституционният съд в Решение № 10 от 6 октомври 1994 г. прие, че гражданите могат да образуват сдружения с позволени цели и средства на дейност, макар и такава възможност да не е предвидена в закон или друг нормативен акт. Гражданите определят свободно предмета на сдружаване, без да е необходимо във всички случаи държавен орган да дава предварително разрешение за това. Броят или съставът на сдруженията с определен предмет на дейност могат да бъдат ограничени със закон, когато държавен или обществен интерес налагат това. Ограниченията не трябва да противоречат на Конституцията. На граждански сдружения може да бъде възложено изпълнението на определени държавни функции само със закон и при спазване на принципа за доброволност.

д) Решение № 14 от 24 септември 1996 г. съдържа тълкуване на **конституционното право на стачка** (чл. 50). Съдът приема, че това право е неотменимо със закон; то може да бъде само ограничавано в изключителни случаи, когато преустановяването на работа създава очевидна и непосредствена опасност за живота, сигурността и здравето на населението. Правото на стачка търпи законодателно ограничаване за определени служители от системата на държавните органи, които упражняват властни правомощия от името на държавата и осигуряват функционирането ѝ. Определянето на тези случаи в закона подлежи на контрол от Конституционния съд.

е) Твърде богато по съдържание е Решение № 7 от 4 юли 1996 г., с което се дава системно тълкуване едновременно на три конституционни разпоредби — **относно правото свободно да се изразява и разпространява мнение (чл. 39), свободата на печата и средствата за масова информация и забрана на цензурата (чл. 40), правото на информация (чл. 41)**. Конституционният съд намира, че и трите основни права са взаимно свързани и могат да бъдат обединени и обобщени с понятието „комуникационни права“. Водещо и интегриращо ги е правото на мнение.

ж) Заслужава отбелязване и Решение № 8 от 2 април 1998 г., с което се тълкува чл. 47, ал. 2 от Конституцията **относно правото на жената**

**майка на особена закрила от държавата**. Съдът е изяснил конституционния текст „**безплатна акушерска помощ**“, като е установил нормативното му съдържание в няколко подробни тълкувателни абзаца (времето, през което се ползва правото на безплатна медицинска помощ; предмет на правото; кой е задълженият субект при упражняване на правото и др.). Това решение може да послужи като пример за тълкувателна конкретизация на конституционна норма.

### III. КОНТРОЛ ЗА КОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЗАКОНИТЕ И ЗАКРИЛАТА НА ПРАВАТА

1. За периода от октомври 1991 г. до края на 1999 г. пред Конституционния съд са оспорени от гледище на конституционност немалко закони или отделни законови разпоредби, отнасящи се до основните права. От тях Конституционният съд е обявил за несъответни на Конституцията и е обезсиллил 1 закон (като цяло) и 75 отделни разпоредби. По този начин той е оказал постоянно положително влияние за охраната на правата.

В компетентността на Съда, когато осъществява контрол по конкретните казуси, трябва да се различават два момента: тълкуването, което той дава на Конституцията, и заключението или диспозитивът, който той формулира.

Интелектуално и логически тълкуването („казуално“, „инцидентно“) предхожда диспозитива. С тълкуването си Съдът е в състояние да оказва въздействие в областта на правото — върху законодателя и върху приложителите на законите и подзаконовите актове, а също и върху приложителите на самата Конституция, доколкото тя има пряко действие. Това въздействие е налице както в случаите, когато даден закон бива анулиран поради противоречие с Конституцията, така и в случаите, когато се обявява съответствието на закона с Конституцията.

В българската юридическа литература са изказани несъвпадащи схващания относно това дали казуалното тълкуване на Конституцията, което прави и от което се ръководи Конституционният съд при решаване на конкретното дело, има общозадължителен характер, или то е задължително само по конкретното дело. Председателят на българския Конституционен съд проф. Живко Сталев и други юристи (сред тях и авторът на този

доклад) смятат, че посоченото тълкуване, изразено в принципните, „носещите“ мотиви на Съда е задължително *erga omnes*. Това са онези мотиви, върху които се опира и от които непосредствено следва диспозитивът на решението.

Що се отнася до диспозитива на решението, от него произтича промяна в правната нормативност в случаите, когато законът (отделна негова разпоредба, елемент от разпоредба) е обявен за несъответстващ на Конституцията. И тази промяна се отнася не само до дадения закон, но и до нормативните актове, приети въз основа на него.

Контролът за конституционността на законите по Конституцията на България е контрол *a posteriori*. При това за упражняването му не е установен краен срок след обнародването на закона, което е минус на съществуващата уредба. В практиката на Конституционния съд има случай, когато разпоредба на закон от 1991 г., отнасящ се до избиращелното право на гражданите, е атакуван през 1996 г. и е обявен за противоконституционен през 1997 г. (Решение № 4 от 11 февруари 1997 г.). (Оставяме настрана „старите закони“, заварени като действащи от Конституцията от 1991 г., които Конституционният съд — след първоначално колебание — прие като обект на своя контрол.)

2. Конституционният съд се е произнесъл за съответствието с Конституцията на закони (както цяло или в отделни техни части), отнасящи се до следните основни права (обобщено): равенство пред закона (тук се нареждат няколко решения по т. нар. декомунизационни или лустрационни закони); право на собственост (тук се нареждат серия от решения по т. нар. реституционни закони); комуникационни права (право на мнение, свобода на печата и другите медии, право на информация); право на труд, право на стачка, право на социално осигуряване; избиращелни права; право на свободна стопанска инициатива; право на сдружаване, в частност на професионално сдружаване; права, възникващи по повод на задължението да се плащат данъци, и др.

По-долу ще отбележа само някои решения на Конституционния съд по „декомунизационните закони“.

Както тези закони, така и съответните решения на Съда, са отражение на особеностите (и трудностите) на прехода от тоталитаризъм към демократично общество с характерното за него изострено конфронтиране между политическите сили и социални слоеве. С посочените закони се установиха ограничения на юридическия статус на ръководни дейци (и от най-ниските звена) на комунистическата партия и на казионните обществени организации, на работещите по-рано в органите на сигурността и политическата полиция. Законите бяха атакувани пред конституционната юрисдикция като нарушаващи принципа на равенството пред закона, забраната да се преследват и ограничават правата заради убеждения, правото на труд и социално осигуряване, правото на равен достъп до държавни длъжности, правото на защита.

С Решение № 8 от 27 юли 1992 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредба на закон, с която се установяваше забрана за назначаване в ръководните органи на банките на лица, които през последните 15 години са били членове на ръководните органи (централни и местни) на комунистическата партия и свързаните с нея обществени и професионални организации. Съдът прие, че тя противоречи на Конституцията, която установява равенството пред закона без оглед на убеждения и политическа принадлежност, а също на международните пактове по правата и на Конвенция № 111 от 1958 г. относно дискриминацията в областта на труда и професиите, по които международни актове България е страна. Същата позиция зае Съдът и по отношение на разпоредба в Закона за пенсиите, с която не се признава за трудов стаж (за пенсиониране и друго социално осигуряване) времето, през което лицето е работило на ръководна щатна длъжност в органите на комунистическата партия и на зависимите от нея обществени организации (Решение № 11 от 29 юли 1992 г.).

И двете решения бяха взети с минимално необходимо мнозинство (7 от 12 гласа).

С Решение № 1 от 11 февруари 1993 г. Конституционният съд обаче остави в сила оспорен пред него закон, с който бяха въведени ограничения за заемане на ръководни длъжности във висшите учебни заведения и научните (академични)

организации от широк кръг лица — бивши ръководни кадри на комунистическата партия; лица от бившата номенклатура, макар и формално безпартийни; преподаватели в учебни заведения на комунистическата партия; преподаватели по „идеологически“ дисциплини; политически офицери; сътрудници на Държавна сигурност и др.

През 1999 г. Конституционният съд отново се сблъска с проблема „декомунизационни закони“. Поводът бе разпоредба в Закона за администрацията, според която в течение на 5 години не се допускаха на ръководни длъжности в администрацията лица, заемали ръководни длъжности в апарата на комунистическата партия и са били сътрудници на Държавна сигурност. С Решение № 2 от 21 януари 1999 г. Конституционният съд отново с минимално необходимото мнозинство анулира разпоредбата, стъпвайки върху широка и солидна юридическа аргументация, базирана в частност и на Резолюция № 1096 от 1996 г. на Съвета на Европа и на международни актове по правата на човека. (Разпоредбата бе обявена не само за противоконституционна, но и за несъответствуваща на международни договори, по които България е страна.)

С друго свое решение от същата година (№ 10 от 25 юни 1999 г.) обаче Съдът остави в сила (пак с минимално мнозинство) лустрационни разпоредби, според които не могат да бъдат членове на ръководни органи на националната телевизия и националното радио лица, които са били сътрудници на бившата Държавна сигурност.

Противоречивата практика на Конституционния съд по „декомунизационните закони“, която не спомага за укрепване на престижа му като юрисдикция, се обяснява с политизираната обществена атмосфера, оказваща своето влияние и върху членовете на съда.

#### **IV. ОСТАНАЛИТЕ ПРАВОМОЩИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД И ЗАКРИЛАТА НА ПРАВАТА**

1. Според чл. 150, ал. 2 от Конституцията Върховният касационен съд или Върховният административен съд, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд, който се произнася окончателно. Това

правомощие на съда е своеобразен вариант на правомотието му да упражнява абстрактен контрол за конституционност на законите (вж. по-горе разд. III), но има и свое собствено значение. С него се открива известна възможност за оспорване на закона от физически и юридически лица в хода на производството по конкретно дело. Конституционният съд, тълкувайки разпоредбата на чл. 150, ал. 2, е приел, че може да бъде сезиран от съставите на двете върховни съдилища. Това е възможност и за по-активно участие на съдебните органи в закрилата на основните права, като се стигне до конституционната юрисдикция. За съжаление тази възможност все още не се използва — Конституционният съд досега е сезиран само два пъти на посоченото по-горе основание.

2. Конституционният съд се е произнасял няколко пъти за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им. Въпросните договори третират и материя на основните права. От особена важност е Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. относно Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. В него са направени извънредно важни тълкувания на понятия, термини и разпоредби на Конвенцията в контекста на Конституцията на България и на българския правов ред (своего рода „конформно тълкуване“).

3. Конституционният съд се е произнасял и за съответствието на законите с международни договори, по които България е страна. На практика е ставало дума предимно за двата международни пакта по правата от 1966 г. и за Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. Съдът е обявявал несъответствието на закони с посочените международни договори (обикновено заедно с обявяване и на несъответствието им с Конституцията).

4. Досега Съдът е разглеждал два пъти спорове за конституционността на политически партии, като в единия от тях е обявил партията за противоконституционна. Обект на дебатите в тези случаи са били различни основни права и особено правото на сдружаване.

5. Съдът е разглеждал спорове за законност на избора на народен представител.

#### V. КОНСТИТУЦИОННО СЪДОПРОИЗВОДСТВО И ЗАКРИЛАТА НА ПРАВАТА

1. До закрита на лични и политически права от Конституционния съд се идва и в случаите, когато титулярите на тези права биват конституирани като заинтересувани страни в съответното производство. Те могат да ползват всички процедурни и процесуални възможности, които имат страните, и по този начин да защитят правата и законните си интереси, които оспореният акт евентуално е засегнал. Страната защитава **себе си**, независимо от това, че правото и интересът ѝ в случая имат публичноправно значение. Обстоятелството, че лицето не е сред субектите, сезиращи Конституционния съд, че то е конституирано като страна в образувано вече производство, е без значение. Практиката на Съда е вече значителна. Съдът е конституирал като страни длъжностни лица (шефове на националната телевизия, на Българската телеграфна агенция), които са били отстранени от длъжността им с решение на парламента без каквато и да е възможност да се защитят срещу отправени им обвинения; народни представители, на които се иска снемане на имунитета или предсрочно прекратяване на мандата им поради несъвместимост или неизбираемост; заместник-председатели на Народното събрание, освободени от заеманата от тях длъжност; частни физически лица, чиито права и интереси засяга директно оспореният пред съда закон; и др. Съображе-

нията на такива страни са били толкова съществени понякога, та съдът се е занимавал специално с тях в мотивите на решението си и от тях в значителна степен е зависело решаващото му заключение (вж. напр. Решение № 15 от 28 септември 1993 г.).

2. Конституционният съд е открил възможност за представяне на писмени становища и от обществени организации, които не са конституирани като страни по делото, но за които то представлява интерес във връзка с правата на техните членове. Някои организации са се възползвали от тази възможност (Решение № 5 от 29 юни 2000 г. — по Кодекса за задължително обществено осигуряване). По този начин конституционното производство се е обогатило с информация, идваща от структурите на гражданското общество.

3. Заседанията на Конституционния съд са по принцип закрити. Откритите заседания са предвидени *ex lege* само в точно определени случаи. Открито заседание може да се състои и ако сам съдът реши това. През 1991—1998 г. Конституционният съд не бе провеждал открити заседания. През 1999 г. се проведе първото открито заседание и през 2000 г. — второто (и двете по решение на съда). И в двата случая се засягаха пряко основни права на гражданите. Българската общественост оцени положително тази публичност в работата на съда.

## ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

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

### КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД ПО ТРУДОВИ СПОРОВЕ ПРЕЗ 1999 Г. <sup>1</sup>

Предмет на следващия критичен преглед са постановените през 1999 г. от III г. о. на ВКС около 2100 решения по трудови спорове. Те са близо 3 пъти повече от решенията през 1997 г. (около 750) и повече от два пъти в сравнение с постановените решения през 1998 г. (около 950). Рязкото увеличаване на постановените решения на ВКС по трудови спорове през последните три години се дължи на процесите в икономиката и в управлението на страната. Във връзка с реформата, която се провежда, те са свързани със закриване и ликвидация на цели предприятия и производства, на управленски системи, органи и звена, на учебни, културни, здравни и други заведения и на съкращаване на работни места. Това води до уволнение на стотици и хиляди работници и служители, които след това водят съдебни процеси за оспорване на законността на уволнението им. Затова и сред трудовите спорове, които достигат до ВКС, най-голям е относителният дял на споровете за незаконно уволнение и свързаните с него въпроси за обезщетения, неизплатено трудово възнаграждение и др. под. Образова-

ните трудови дела във ВКС до края на септември 2000 г. показват, че тази тенденция продължава.

Големият брой решения на ВКС по трудови дела през 1999 г. прави невъзможно тяхното пълно обхващане и анализ. Затова вниманието се съсредоточава върху най-важните въпроси и върху онези от тях, които внасят нови моменти и развитие в съдебната практика <sup>2</sup>. А неизчерпаемостта на богатството на живота, чието отражение е съдебната практика, дава много примери за това и повод за критичен синтез.

#### 1. ВЪЗНИКВАНЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ. ТРУДОВ ДОГОВОР

В р. 8—99—III г. о. правилно се оценява значението на чл. 66, ал. 2 КТ, съгласно който с трудовия договор могат да се уговорят и други условия, свързани с предоставянето на работната сила, които не са уредени с повелителни разпоредби на закона. В това ВКС с основание вижда за коновото закрепване на договорната свобода на страните по трудовия договор при определяне на съдържанието на трудовото правоотношение.

Касационната практика правилно схваща и законодателната промяна на формата на трудовия договор с изменението на чл. 62, ал. 2 КТ от м. декември 1995 г. (обн. ДВ, бр. 2 от 1996 г.).

<sup>1</sup> С тази статия продължавам критичния преглед на практиката на ВКС по трудови спорове, поместени в сп. Юрид. свят: за 1997 г. — сп. Юрид. свят, 1999, бр. 1, с. 249—275; за 1998 г. — сп. Юрид. свят, 1999, бр. 2, с. 205—231. Прегледите от предходните години ще се цитират по-нататък като: „Преглед—97“ и „Преглед—98“, с посочване на страницата на списанието, където са публикувани.

<sup>2</sup> В следващото изложение поначало се запазват вътрешните рубрики, които бяха използвани в „Преглед—97“ и в „Преглед—98“, освен когато възникват нови въпроси, които налагат обособяването им в отделни рубрики.

В р. 1097—99—III г. о. се посочва, че с тези изменения беше внесена съществена промяна в правното значение на писмената форма за сключване на трудовия договор. От форма *ad solemnitatem*, необходима за действителността на трудовия договор, каквато беше десетилетия наред по силата на Кодекса на труда от 1951 г. и по Кодекса на труда от 1986 г., с измененията през 1995 г. тя беше превърната в писмена форма „*ad probationem*“ — за доказването на трудовия договор<sup>3</sup>. Следователно при действието на новата редакция на чл. 62, ал. 2 КТ и сключеният в устна форма трудов договор е валидно сключен. В тези случаи обаче при спор между страните трябва да се доказва неговото сключване и съществуване. И това може да стане с всички доказателствени средства: писмени (ведомости за изплатено трудово възнаграждение, заповеди за командировка и др. под.), гласни — свидетелски показания, заключения на вещи лица и т. н.

Най-много въпроси пред ВКС са поставили **срочните трудови договори**. Според спорния им предмет те могат да бъдат обединени в **три** групи.

**Първата** се отнася до получената широко разпространение през последните години практика на превръщане на безсрочните в срочни трудови договори за определено време чрез сключване на така наречените допълнителни споразумения между страните по чл. 119 КТ, в което те изразяват „взаимното си съгласие“ съществуващият между тях — понякога от много години преди това, трудов договор за неопределено време да се преобразува в срочен трудов за 2, 3, 6 и т. н. месеца, или в началното сключване на срочни трудови договори с новопостъпващи работници и служители. Тези срочни трудови договори многократно се подновяват с години и се превръщат във „верижни трудови договори“. Споровете, които достигат до ВКС, се отнасят до твърдението за наличие на упражнена „заплаха“ от работодателя към работника или служителя за изтръгване на неговото съгласие, което опорочава волята му и прави „взаимното съгласие“ недействително (р. 351—99—III г. о., р. 1095—99—III г. о., р. 1116—99—III г. о.

и др.). ВКС не призна в нито един от тези случаи наличието на заплаха по чл. 30 ЗЗД във връзка с чл. 74, ал. 1 КТ. „Моделът“ на неговите разсъждения е: щом като работникът или служителят е подписал споразумението по чл. 119 КТ, значи той е изразил волята си за това и следователно не може да се установи заплахата при нейното изразяване. Този „модел“ на разсъждения заслужава да бъде по-отблизо анализиран.

Разбира се, че установяването на заплахата е процесуално трудно, защото в тези случаи „разговорът“ се води строго дискретно и на „четири очи“. Въпросът в случая обаче не е само в това, че служителят е подписал споразумението. По него няма спор. Спорът е, че подписването е направено под заплаха. По този основен въпрос ВКС отказва да разсъждава и приема прибързания извод, че щом е налице подписано споразумение, има и доброволно изразена воля. Липсват усилия да се установи дали в конкретния случай „подписването“ не е направено под заплаха, била ли е тя сериозна и т. н., т. е. по-задълбочено да се вникне в чл. 30 ЗЗД и най-важното: възбуждала ли е основателен страх у работника или служителя. През 50-те години Германският федерален трудов съд прие верижните срочни трудови договори за противоречащи на идеята за социалната държава, правото и справедливостта и ги обяви на това основание за нищожни, въпреки липсата на изрична забрана за сключването им<sup>4</sup>. Нашият ВКС не достига до разсъждения от такъв висок правен порядък, нито пък навлиза в задълбочено обсъждане на чл. 30 ЗЗД, а се основава преди всичко на подписването от работника или служителя писмено споразумение.

**Втората група** от въпроси се отнасят до **същността на срока** като модалитет на правната сделка „трудова договор“ и допълнителен договорен елемент от неговото съдържание.

В р. 503—99—III г. о. ВКС е бил изправен пред следния случай: „срокът“ на трудовия договор с детски учителки и помощник-възпитателки

<sup>3</sup> Л. Радоилски, Трудово право на НРБ, С., 1957, с. 255—259; В. Мръчков, Трудово право, II изд., С., 1998, с. 200—202.

<sup>4</sup> А. Hueck, H. C. Nipperday, Lehrbuch des Arbeitsrechts, I. Band, 7 Aufl., Verlag Franz Vahlen, G.m.b.H., Berlin, Frankfurt a. M., 1963, S. 535—539; Münchener Handbuch, Arbeitsrechts, Band 2, Individualarbeitsrecht II, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München, 1993, S. 40—41.



в детска градина е бил определен при сключването на договора „до евентуално закриване или трансформиране на група от детската градина“. След известно време Общинският съвет в гр. П. решава да се „съкрати“ една целодневна група и 3 щатни бройки биват съкратени: 2 за детски учителки и 1 за помощник-възпитател. При тази обстановка ВКС приема, че с „уговорката между страните е бил уговорен определяем срок и трудовият договор правилно е бил прекратен по чл. 325, т. 3 КТ „чрез събъждане на прекратителното условие, тъй като е налице закриване на група от целодневната детска градина“. Впрочем ВКС е приел наличието на перфектно сключен срочен трудов договор по чл. 68, т. 1 КТ, щом като заключава, че въз основа на решението на Общинския съвет трудовият договор е правилно прекратен по чл. 325, т. 3 КТ — „с изтичане на уговорения срок“.

Цялата конструкция на ВКС и неговото крайно решение не биха могли да бъдат споделени.

Преди всичко при тази уговорка между страните не е налице срочен трудов договор, защото липсва клауза за срок, и още по-малко за срок — определено време по чл. 68, т. 1 КТ. Срокът е клауза, която определя по взаимната воля на страните продължителността на времето, през което трудовият договор ще съществува. Това време трябва да бъде ясно и безусловно определено. Определянето на срок с прекратително условие е правно немислимо. Условието и срокът са два различни модалитета на правната сделка<sup>5</sup>. Срокът (в трудовия договор по чл. 68, т. 1 КТ) определя точно времето, през което трудовият договор съществува, и с неговото изтичане трудовият договор се прекратява. Понеже срокът е време, неговото протичане е обективен процес. То е сигурно, необратимо и неизбежно. Изтичането на времето не може да бъде условно. То е винаги безусловно. А условието е бъдещо, несигурно събитие: то може да настъпи, а може и да не настъпи. Намесването на условието в определянето на срока е *contradictio in adjecto* (вътрешно противоречие), което правото не може да понесе. Кон-

струкцията на ВКС е вътрешно противоречива в още една насока: един срок не може да бъде едновременно определен и определяем. Срокът по чл. 68, т. 1 КТ е пример за определен срок, а не за определяем, както приема ВКС в анализираният решение. Сам законът (чл. 68, т. 1 КТ) така го определя. В чл. 68 КТ определяме са сроковете по т. 2, 3 и 4, защото тяхната продължителност и край се определят посредством друг юридически факт: завършване на определена работа, завръщането на титуляра на работата и т. н.

Всъщност в случая не е бил сключен срочен трудов договор, защото по изложените съображения липсва уговорка между страните (клауза) за срок по чл. 68, т. 1 КТ. А щом няма клауза за срок, сключеният трудов договор е безсрочен (арг. чл. 67, ал. 2 КТ). Основанието за прекратяване на сключения трудов договор е било очевидно налице: съкращаване в щата. И според мен ВКС е трябвало да признае прекратяването на трудовия договор по чл. 325, т. 3 КТ за незаконно, с всички произтичащи от това последици и в мотивите си да насочи към основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ — съкращаване на щата.

В р. 425—99—III г. о. пък е допуснато смесване на клаузата срок по чл. 68, т. 1 КТ с клаузата „срок за изпитване“ по чл. 70 КТ. Предмет на спора е „сключеният трудов договор по чл. 68, т. 1 КТ — за 3 мес. за изпитване“. Решението класифицира този трудов договор като срочен трудов договор по чл. 68, т. 1 КТ. Тълкуването на този трудов договор по правилата на чл. 20 ЗЗД (които са на общо основание приложими и за тълкуване на трудовите договори) би довело до друг извод: сключен е трудов договор със срок за изпитване по чл. 70 КТ. Вярно е, че и в двата трудови договора — по чл. 68, т. 1 и по чл. 70 КТ, има клауза срок, но нейното съдържание е различно. В клаузата срок по чл. 68, т. 1 КТ срокът е време, през което лицето изпълнява възложената му работа. Неговото значение се изчерпва с определената по волята на страните продължителност на времето за това. А в договора по чл. 70, ал. 1 КТ клаузата срок е допълнена и обогатена с една специфична цел: „изпитване“, т. е. проверка на професионалните качества на работника или служи-

<sup>5</sup> Л. Василев, Гражданско право, обща част III изд., С., 1956, с. 406—409; В. Таджер, Гражданско право, обща част, дял II, С., 1972, с. 224—230.

теля. Това удвоява функционалното предназначение на срока: като време, през което работникът изпълнява трудовите си задължения, и като време, през което работодателят наблюдава, преценява и оценява неговите професионални качества, за да реши дали да сключи окончателен трудов договор (за определено или неопределено време). Тази различна по правното си и функционално предназначение клауза прави различни по своя вид и сключените трудови договори — по чл. 68, т. 1 КТ и по чл. 70, ал. 1 КТ. А това определя и различното основание и ред за прекратяване на единия и другия: срочният трудов договор по чл. 68, т. 1 КТ — по чл. 325, т. 3 КТ — едва с изтичането на срока, а трудовият договор по чл. 70, ал. 1 КТ — във всеки момент, докато трае продължителността на договора — по едностранна и суверенна преценка на работодателя, щом като е преценил, че професионалните качества на работника не удовлетворяват неговите изисквания и критерии за годност (разбира се, при трудов договор с уговорка за изпитване, каквато е била клаузата в разглежданото решение на ВКС). Ето защо е много важно правилно да се квалифицира сключеният трудов договор — по чл. 68, т. 1 КТ или по чл. 70—71 КТ.

ВКС в редица свои решения правилно разграничава срочните и безсрочни трудови договори. В р. 1417—99—III г. о. правилно се приема, че при изпращане от работодателя на специалист на работа в чужбина е налице временно изменение на мястото, а според обстоятелствата — и на характера на работата. Но трудовият договор за неопределено време, сключен от работодателя с този специалист, продължава да съществува, поради което след завръщането му неговото действие между страните продължава. В този дух е и р. 1456—99—III г. о. по приложението на Наредбата за трудовите и осигурителни отношения на служителите в дипломатическите и консулски представителства на РБ. В това решение ВКС правилно провежда разграничението между служител на МВНР, изпратен на мисия (на работа) в чужбина — в българско дипломатическо представителство за срок до 4 год. въз основа на допълнителното споразумение, сключено със съответния служител, и служител на работа при друг работодател, изпратен по срочен трудов договор

за срок от 4 години на работа в българско дипломатическо или консулско представителство. В първия случай след завръщането си от работа в чужбина служителят продължава да бъде в трудово правоотношение с МВНР въз основа на трудовия си договор преди изпращането му на работа в чужбина. А във втория случай със завръщането му от работа в чужбина неговият срочен трудов договор с МВНР се прекратява. Това разграничение на двете групи от случаи се основава на чл. 6, ал. 1 и чл. 9 цит. Нар.

**Третата група** от случаи по срочните трудови договори се отнася до **приложението на чл. 69 КТ** — за превръщането на срочните трудови договори в безсрочни при предвидените в тази законова разпоредба предпоставки.

Член 69, ал. 1 КТ изисква работникът или служителят да е работил след изтичане на срока 5 или повече работни дни без възражение от работодателя и длъжността да е свободна. Изискването на закона е лицето действително да е работило 5 или повече работни дни. Това изискване не е налице, щом като след изтичане на срока лицето е било в отпуск по болест (р. 180—99—III г. о.). От друга страна, чл. 69 КТ се прилага само за срочни трудови договори по чл. 68, т. 1 и 3 КТ, а не и при трудов договор със срок за изпитване по чл. 70 КТ. Ако трудовият договор за изпитване не е бил прекратен от работодателя (при уговорка за изпитване в негова полза) до изтичане на срока за изпитване, трудовият договор се е превърнал в безсрочен. Това разбира се следва от чл. 71 КТ. То се възприема и в р. 1123—99—III г. о.

**Договорът за изпитване** привлича и в други случаи вниманието на ВКС. В р. 238—99—III г. о., р. 650—99—III г. о. и др. правилно се приема, че когато уговорката за изпитването е в полза и на двете страни, работодателят може на общо основание да се възползва от нея и в рамките на уговорения срок за изпитване, като отчита и времето, през което работникът или служителят е бил в отпуск по болест, да го прекрати без предизвестие.

По-особен е казусът, разискван в р. 853—99—III г. о. ВКС приема, че могат да се сключват последователно и повече от един трудов договор за изпитване с един и същ работодател и за една и съща работа, стига общата продължителност на тези последователно сключени

договори за изпитване да е до 6 мес. Това становище не би могло да бъде споделено. Чл. 70 КТ предвижда сключването на договор за изпитване, сиреч на един договор за една и съща работа с един и същ работодател. Въпрос на взаимна воля на страните е да определят неговата продължителност, но тя не може да надвишава 6 мес. Законът предвижда сключването на трудов договор за изпитване в единствено число. Обратното разрешение, което приема сключването примерно на 6 верижни трудови договора за изпитване, не намира опора в закона и му противоречи.

Най-сетне, когато в сключения трудов договор за изпитване не е изрично посочено в чия полза е установената уговорка за изпитване, следва да се счита, че тя е в полза и на двете страни (р. 238—99—III г. о.). Това разрешение следва и от чл. 70 КТ и от тълкуването на конкретния трудов договор за изпитване съгласно чл. 20 ЗЗД.

До ВКС достигат и спорове за **недействителност на трудовия договор**. В р. 829—99—III г. о. ВКС приема, че отсъствието на уговорка за трудовото възнаграждение в трудовия договор го прави недействителен съгласно чл. 74 КТ. То не прави разлика между недовършена правна сделка и сделка, която съдържа уговорки, които противоречат на императивни разпоредби на закона. В теорията на правните сделки това разграничение е добре известно<sup>6</sup>. Вярно е, че уговарянето на размера на трудовото възнаграждение е един от трите задължителни елемента на неговото договорно съдържание съгласно чл. 66, ал. 1 КТ. Когато липсва уговорка за един от тях, трудовият договор е недовършен. В този случай страните имат възможност да довършат сключването на трудовия договор. Но това не прави трудовия договор нищожен. В хипотезата на елемента трудово възнаграждение недействителен би бил трудовият договор, ако в него е предвидено, че не се дължи трудово възнаграждение. Това противоречи на изричната разпоредба на чл. 242 КТ за възмездния характер на трудовото правоотношение и прави

тази уговорка нищожна, а не и в случаите, когато страните са пропуснали да определят размера на трудовото възнаграждение.

Макар и по-рядко до ВКС достигат и спорове относно възникването на трудово **правоотношение от избор**. В р. 352—99—III г. о. правилно се приема, че е налице редовно възникнало трудово правоотношение въз основа на избор, предвиден в устава на читалището за заемането на длъжността „секретар“ на читалището (арг. чл. 83, ал. 1 in fine КТ).

В практиката възникват често пъти въпроси за приложението на уредбата на трудовите правоотношения на работниците и служителите в Кодекса на труда към **трудовете правоотношения на членовете-кооператори** в производствени кооперации (§ 2 ДР на КТ). В р. 508—99—III г. о., р. 534—99—III г. о. и др. правилно се приема, че по неуредените в устава и във вътрешните актове на съответната производствена кооперация въпроси на трудовите правоотношения на членовете-кооператори се прилагат разпоредбите на Кодекса на труда и издадените за прилагането му подзаконовни нормативни актове. Но за да се стигне до прилагането на Кодекса на труда и на издадените въз основа на него подзаконовни нормативни актове към трудовите правоотношения на членовете на производствени кооперации, както правилно се изтъква в посочените решения на ВКС, е необходимо внимателно да се проверят и проучат уставът на съответната кооперация и вътрешните кооперативни актове и да се премине към субсидиарно прилагане на трудовото законодателство само ако се установи, че в тях липсва уредба, т. е., че в тях не е предвидено изрично „друго“, както повелява § 2 in fine ДР на КТ. И все пак може да се пожелае повече юридическа прецизност в това отношение. Субсидиарното приложение на разпоредбите на Кодекса на труда в тези случаи не прави трудовите правоотношения на членовете-кооператори трудоводоговорни (р. 508—99—III г. о.). Те са и си остават трудови правоотношения на членове-кооператори, основанието за чието възникване е в членуването на кооператора в производствената кооперация, а не в сключен трудов договор между член-кооператора и производствената кооперация.

<sup>6</sup> В. Таджер, Гражданско право, обща част, дял II, ц. с., с. 237—238.

## 2. РАБОТОДАТЕЛЯТ КАТО СТРАНА В ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ

Въпросите, които са достигнали до ВКС, могат да се обособят в **две** групи.

**Първата** се отнася до поделението на юридически лица като работодател (§ 1, т. 1 ДР на КТ). Повече (около десетина) са постановените решения по § 1, т. 1 ДР на КТ. Като цяло те се придържат последователно към § 1, т. 1 ДР на КТ и определят като работодател — страна по индивидуалното трудово правоотношение — поделение на предприятието, което е икономически и организационно обособено и наема самостоятелно работници и служители по трудово правоотношение. Така за работодател се приема клонът на ЕАД (клон на СОМАТ-ЕАД — р. 48—99—III г. о.), клон на „Топливо“ (р. 469—99—III г. о.), клон на банка (р. 618—99—III г. о., р. 958—99—III г. о., р. 968—99—III г. о.), кметство в общината (р. 620—99—III г. о.), младежкият дом на общината (р. 1085—99—III г. о.) и др. Като признава качеството им на работодатели и страна в материалното трудово правоотношение, ВКС правилно признава и пасивната им легитимация като ответници в трудовите спорове при съдилищата, с всички произтичащи от това последици.

**Втората група** от случаи обхваща всъщност само едно решение (р. 1129—99—III г. о.). То се отнася до приложението на чл. 123, ал. 3 КТ: при отдаден под аренда търговски обект — търговски магазин, работодател в трудовите правоотношения с наетите и работещи в него служители (продавачи) става арендаторът. И трудовите правоотношения с тях се запазват и преминават като трудови правоотношения с него.

## 3. ИЗВЪНРЕДЕН ТРУД

Решенията на ВКС се отнасят до факта на полагането на извънреден труд. ВКС настоява върху необходимостта от установяването на този факт като предпоставка за неговото заплащане. Извънреден труд е налице, когато е положен извън установеното за работника или служителя работно време и работодателят, макар и изрично да не е заповядал неговото полагане, е знаел за него и не се е противопоставил (р. 565—99—III г. о.). От друга страна, полагането на извънреден труд е допустимо на общо основание не само при отда-

дена писмена, но и устна заповед на работодателя (р. 921—99—III г. о., р. 922—99—III г. о. и др.). Достатъчно е да се установи „разпоредба“ на работодателя за това, а не формата, в която то е направено.

Заплащането на извънредния труд се извършва с увеличение в размерите по чл. 262 КТ (р. 288—99—III г. о.), даже и когато неговото полагане е било незаконно (р. 253—99—III г. о., р. 254—99—III г. о.). Но не се дължи заплащане, когато полагането на извънреден труд не е установено (р. 334—99—III г. о.). Установяването и доказването на факта на положения извънреден труд може да се извършва с всички доказателствени средства: писмени, гласни — свидетелски показания, заключения на вещи лица.

## 4. ТРУДОВО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ

Преди всичко по исков ред като трудов спор може да се търси трудово възнаграждение и дължими обезщетения по трудовото правоотношение, а не и обезщетения за временна неработоспособност (р. 576—99—III г. о.). Споровете за обезщетения по общественото осигуряване не са трудови спорове по смисъла на чл. 357 КТ. Те се разглеждат по реда, предвиден в отменения Закон за фонд „Обществено осигуряване“ от 1995 г., а сега по реда на гл. VII от КЗОО. Най-вече съдебни решения са постановени по дължимостта на трудови възнаграждения и обезщетения по трудовото правоотношение на работниците и служителите, изпратени на работа по Наредбата за трудовите и осигурителните отношения на българските граждани, изпратени на работа в чужбина от български работодатели (обн. ДВ, бр. 70 от 1992 г., изм. доп.). Съгласно чл. 7 цит. Нар. трудовото възнаграждение в тези случаи се определя и изплаща по договореност във валута или левове. ВКС правилно прилага тази разпоредба за присъждането в чужда валута не само на основното и допълнителните трудови възнаграждения, но и на обезщетенията по трудовото правоотношение (за предизвестие, за неизползван платен годишен отпуск, за незаконно уволнение по чл. 225 КТ и др. под. (р. 142—99—III г. о., р. 183—99—III г. о., р. 289—99—III г. о., р. 1247—99—III г. о. и др.).

Изброяването в чл. 272 КТ на случаите, в които могат да се правят **удръжки** от трудовото въз-

награждение на работниците и служителите без тяхно съгласие е изчерпателно и във тях не могат да се правят удържки по едностранно разпореждане на работодателя (р. 165—99—III г. о., р. 167—99—III г. о. и др.).

ВКС отхвърля искове на служители за неизплатени суми по допълнително материално стимулиране (р. 451—99—III г. о., р. 452—99—III г. о.). Определянето на тези възнаграждения е въпрос на целесъобразност на работодателя, а не на субективно право на служителя за тяхното получаване. Това не е трудов спор по право за изпълнението на трудово правоотношение по смисъла на чл. 357 КТ и за дължимо трудово възнаграждение по чл. 128 КТ, поради което тези искиове за тях пред съдилищата са недопустими.

##### 5. ИМУЩЕСТВЕНА ОТГОВОРНОСТ НА РАБОТОДАТЕЛЯ

Съдебните решения през 1999 г. са по чл. 200—202 КТ за имуществената отговорност на работодателя при смърт и увреждане на здравето на работника или служителя от трудова злополука или професионална болест. Техният брой и през тази година е голям — около 70. Според спорния им предмет те могат да бъдат разделени на **две** групи.

**Първата група** се отнася до вредите, подлежащи на обезщетяване — техният вид, обем и определяне на размера на дължимите за тях обезщетения.

Преди всичко ВКС настоява за диференциране на причинените вреди при смърт и увреждане на здравето на работника или служителя от трудова злополука и професионална болест на имуществени и морални вреди и изисква да се посочат по всеки отделен исков спор по чл. 200 КТ кои вреди са имуществени и кои — морални. Нещо повече. В своите решения ВКС дава пример за това, като отнася към имуществените вреди разликата между получаваното трудово възнаграждение преди увреждането и получените обезщетения от общественото осигуряване, разходите за лекарства, за калорична или диетична храна и др. под., а към моралните вреди — болките на пострадалия, мъката на наследниците за загубата на близкия и др. под. ВКС провежда ясно и разликата между претърпените загуби и пропуснатите ползи преди увреждането и получаваните

осигурителни обезщетения и помощи (р. 71—99—III г. о., р. 74—99—III г. о., р. 79—99—III г. о., р. 236—99—III г. о., р. 237—99—III г. о., 304—99—III г. о., р. 543—99—III г. о., р. 544—99—III г. о., р. 1625—99—III г. о. и др.).

При оценката на моралните (неимуществените) вреди ВКС последователно се придържа към критерия за справедливост по чл. 52 ЗЗД и неговите решения най-често увеличават размера на присъденото обезщетение, особено за морални вреди, където и възможностите за преценка на съда са по-големи, като достигат или се приближават до предявената с иска сума (р. 105—99—III г. о., р. 106—99—III г. о., р. 108—99—III г. о., р. 141—99—III г. о., р. 175—99—III г. о., р. 177—99—III г. о., р. 179—99—III г. о., р. 195—99—III г. о., р. 198—99—III г. о., р. 288—99—III г. о., р. 294—99—III г. о., р. 447—99—III г. о., р. 604—99—III г. о. и др.). При определяне на размера на присъжданите обезщетения ВКС прилага сполучливо конструиране от него „обществен критерий за справедливост“ с оглед на конкретните общественно-икономически условия в страната, възрастта на пострадалия, чието здраве е увредено или е починал, за да извлече находчиво правни съображения за справедливост по чл. 52 ЗЗД и увеличи размера на присъдените от по-долните съдебни инстанции обезщетения на пострадалия или неговите наследници (р. 309—99—III г. о., р. 330—99—III г. о., р. 632—99—III г. о., р. 899—99—III г. о. и др.). Така ВКС достига вече до присъждане на по-високи за българските мащаби (макар и все още твърде скромни за европейските) размери на обезщетения при тежки увреждания, при две професионални заболявания и др. на обезщетения за морални вреди за 2—3—4 и даже 5 хил. лв. (р. 601—99—III г. о., р. 813—99—III г. о., р. 915—99—III г. о., р. 917—99—III г. о., р. 1214—99—III г. о., р. 1237—99—III г. о., р. 1427—99—III г. о., р. 1549—99—III г. о., р. 1669—99—III г. о., р. 1811—99—III г. о., р. 1863—99—III г. о. и др.). ВКС допуска и уважава на общо основание нови искиове по чл. 200 КТ при ексцес, т. е. при последващо влошаване (прогресираща загуба на слуха, водеща до практическа глухота — р. 330—99—III г. о.), или усложняване на професионалната болест, пос-

ледиците от трудовата злополука — р. 1978—99—III г. о.).

За присъждане на обезщетенията по чл. 200 КТ ВКС настоява да се установи характерът на трудовата злополука или професионалната болест и причинната връзка между нея и смъртта или увреждането на здравето на пострадалия. Ако тези изисквания не са налице, исковите по чл. 200 КТ не се уважават и обезщетенията по чл. 200 с. к. не се присъждат. Не е налице трудова злополука, когато пострадалият е работил по граждански договор за изработка по чл. 358 и сл. ЗЗД, защото трудовата злополука предполага наличието на трудово правоотношение (р. 2050—99—III г. о.), когато работникът или служителът е пострадал при пътуване след работно време с компания колеги до дома на своя колежка, живееща в посока, противоположна на местоживеенето му (р. 1966—99—III г. о.). Не е налице функционална връзка между смъртта и изпълняваната работа, когато лицето е починало по време на работа от прекомерната употреба на алкохол (р. 110—99—III г. о., р. 1253—99—III г. о.), когато смъртта не е настъпила от професионална болест, а от обща болест (вж. р. 242—99—III г. о., р. 507—99—III г. о., р. 1512—99—III г. о., р. 1811—99—III г. о. и др.). За наличието на трудова злополука е достатъчно в производството по чл. 200 КТ да се установи, че увреждането на здравето или смъртта са настъпили по време и по повод или във връзка с изпълняваната работа, без да е необходимо трудовата злополука да е установена по реда на чл. 159, ал. 3 КТ от 1951 г. (отм.), или да е съставен акт за трудова злополука по чл. 159, ал. 1—2 КТ от 1951 г. (отм.). Такива изисквания чл. 200 КТ не установява (р. 1482—99—III г. о.).

За исковите по чл. 200 КТ важи 3-годишната давност за трудовите спорове по чл. 358, ал. 1, т. 3 КТ, поради което исковите претенции, предявени след този срок, са погасени по давност и при възражение за изтекла давност следва да бъдат отхвърляни като неоснователни (р. 466—99—III г. о.).

**Другата голяма група** от съдебни решения за имуществената отговорност на работодателя се отнася до приложението на чл. 201, ал. 2 КТ за намаляване на отговорността на работодателя, когато пострадалият работник или служител е

допуснал груба небрежност за настъпилата трудова злополука и причинената от нея смърт или увреждане на здравето.

В своята практика ВКС настоява върху спецификата на грубата небрежност при съпричиняване на увреждането от пострадалия работник или служител по чл. 201, ал. 2 КТ и се придържа към строго и пестеливо допускане на намаляване на обезщетението. Грубата небрежност е по-тежка форма на небрежност, която законодателят е възприел в чл. 201, ал. 2 КТ, и тя се различава по степен на тежест от обикновената небрежност по чл. 51, ал. 2 ЗЗД. Грубата небрежност е налице, когато пострадалият е предвиждал настъпването на неблагоприятните последици, но самоуверено се е надявал да ги предотврати. ВКС я сравнява и приема, че съответствува на съзнаваната небрежност (самонадеяността) по наказателното право. Затова не е налице груба небрежност и няма основание за намаляване на обезщетението, когато пострадалият изобщо не е виновен за настъпването на трудовата злополука (р. 1804—99—III г. о.), когато настъпването ѝ се дължи на случайно събитие (р. 586—99—III г. о.), когато е проявена обикновена, а не груба небрежност: работничката се подхлъзнала, въпреки че е знаела, че теренът е заледен, и др. под. (р. 239—99—III г. о., р. 282—99—III г. о., р. 1016—99—III г. о., р. 1262—99—III г. о. и др.), при липса на достатъчно работещи в бригадата, което прави невъзможно спазването на всички правила за безопасна работа от маневристите (р. 818—99—III г. о.) и др. Но затова пък е налице груба небрежност и основание за намаляване на обезщетението по чл. 201, ал. 2 КТ при нарушаване на елементарни правила по техническата безопасност, при което пострадалият работник самонадеяно се е надявал да предотврати последиците (р. 562—99—III г. о., р. 1452—99—III г. о.), при предприето „смело“ изпреварване при насрещно движение и лоши метеорологични условия (р. 613—99—III г. о.) и др. Съдебните състави поначало обосновават наличието на груба небрежност с характера на нарушените правила, като елементарни и основни за съответните трудови дейности и операции, с поведението (самонадеяността) на пострадалия при тяхното нарушаване. Но се срещат и отделни решения, когато се при-

лага чл. 201, ал. 2 КТ, без да се излагат съображения за това (например р. 554—99—III г. о.). Подобен подход при приложението на чл. 201, ал. 2 КТ не може да бъде споделен, защото наличието на грубата небрежност изисква във всеки случай тя да бъде изрично обосновавана.

Правилно се прилага приспадането от обезщетението по чл. 200 КТ на обезщетението, изплатено от ДЗИ по направена от работодателя застраховка в полза на пострадалия работник или служител (р. 239—99—III г. о., р. 282—99—III г. о. и др.). Основанието за това приспадане е, че чрез застраховката, направена от работодателя, правените от него застрахователни вноски и изплатените по тази застраховка застрахователни обезщетения от ДЗИ на пострадалия от трудова злополука работник, се възмездява част от причинената вреда на пострадалия и се намалява нейният размер (арг. чл. 200, ал. 3 КТ).

#### **6. ОБЕЗЩЕТЕНИЯ ПО ГЛ. X, РАЗДЕЛ III ОТ КОДЕКСА НА ТРУДА (ЧЛ. 213—228 КТ)**

**Обезщетения при недопускане на работа** (чл. 213 КТ). Отговорността на работодателя и на виновните длъжностни лица, установена в чл. 213 КТ, е за незаконно недопускане на работа на работника или служителя, с когото е учредено трудово правоотношение за изпълнение на възложената му работа. Незаконно е недопускането, заповядано от работодателя или от виновните длъжностни лица, което не се основава на съответни правни забрани или изисквания, а на волята на работодателя или на негови длъжностни лица. Но когато работникът или служителят не е допуснат на работа при вредни условия, защото за изпълнението на тази работа се изисква медицинско удостоверение, установяващо негово здравно състояние и годност да изпълнява тази работа, което му е било поискано и той не го е представил, недопускането на същата тази работа е законно и работодателят не дължи обезщетение по чл. 213, ал. 1 КТ. Не се дължи обезщетение по чл. 213 КТ и когато работникът или служителят е бил уволнен дисциплинарно, тъй като в този случай поради прекратеното трудово правоотношение той правилно (законосъобразно) не е допуснат на работа (р. 468—99—III г. о., р. 732—99—III г. о. и др.). Впрочем отговорността

по чл. 213 КТ предполага съществуващо и действуващо трудово правоотношение между страните.

**Обезщетение за неспазено предизвестие** (чл. 220, ал. 1 КТ). ВКС в своята практика настоятелно обръща внимание върху разликата в чл. 220, ал. 1 КТ преди и след изменението на Кодекса на труда от м. ноември 1992 г. (обн. ДВ, бр. 100 от 1992 г.). Преди промяната само работодателят, отправил предизвестие за уволнение по чл. 328 КТ, можеше да прекрати трудовия договор, без да изчака изтичането на срока на предизвестията, като заплати за срока на неотработеното предизвестие или за остатъка от него на работника или служителя обезщетение в размер на brutното трудово възнаграждение. С изменението на чл. 220, ал. 1 КТ през 1992 г. законът предостави същото това право и на работника или служителя, когато с негово едностранно волеизявление с предизвестие по чл. 326 КТ се прекратява трудовият договор. Това разрешение изравнява правата на работника и на работодателя да прекратят трудовия договор, без да изчакват изтичането на срока на предизвестията, като се заплати обезщетение по чл. 220, ал. 1 КТ. Ето защо и работникът или служителят, който след 1 януари 1993 г. прекратява трудовия договор с предизвестие по чл. 326 КТ, може на общо основание да прекрати трудовия договор и преди изтичане на срока на предизвестията, като изплати на работодателя обезщетение за срока на неспазеното предизвестие по чл. 220, ал. 1 КТ (р. 719—99—III г. о.).

**Обезщетението по чл. 222, ал. 3 КТ** продължава да поставя въпроси в съдебната практика. Най-много спорове предизвиква изискването на тази законова разпоредба за работа при същия работодател 10 и повече години, за да се получи обезщетението от най-малко 6-месечното brutно трудово възнаграждение (чл. 222, ал. 3 КТ във връзка с чл. 228 КТ). Преди всичко налице е работа при същия работодател, когато предприятието или организацията, в която работи работникът или служителят, е преобразувано по чл. 123 КТ. Смисълът на правопримемството по чл. 123 КТ е да предвиди, че същото трудово правоотношение на работника или служителя продължава и с новия работодател, с всички произтичащи от това благоприятни за него правни пос-

ледици (р. 112—99—III г. о.). Това обезщетение се изчислява върху brutното трудово възнаграждение на работника или служителя за календарния месец, предхождащ месеца, през който е прекратен трудовият договор с работника или служителя, а не върху минималната месечна работна заплата (чл. 222, ал. 3 във връзка с чл. 228, ал. 1 КТ — р. 1369—99—III г. о.). Обезщетение в този размер се дължи и на работника или служителя, когато е дисциплинарно уволнен, а ако работникът или служителят е бил на работа по Наредбата за трудовите отношения на работниците и служителите, изпратени на работа в чужбина, то се дължи в чужда валута. Това обезщетение на уволнения работник или служител се дължи само при придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а не и на пенсия за инвалидност (р. 601—99—III г. о.). За придобиването на това обезщетение е необходимо работникът или служителът да е работил през последните 10 год. при същия работодател, а не да е работил общо 10 и повече години при същия работодател, но през различни периоди. Ето защо това изискване на закона не е налице, когато ищцата е работила при същия работодател общо повече от 10 год., но през 1993 г. е била в служебен неплатен отпуск и е работила по трудово правоотношение като член и главен счетоводител в Ликвидационен съвет. Това време не е работа при същия работодател. То прекъсва работата при същия работодател през последните 10 год., поради което не се дължи обезщетение в размер на 6-месечното ѝ брутно трудово възнаграждение по чл. 222, ал. 3 КТ (р. 150—99—III г. о.).

**Обезщетение за незаконно уволнение по чл. 225, ал. 1 КТ** се присъжда от съда само ако е бил предявен искът за това по чл. 344, ал. 1, т. 3 КТ. Ако искът за това не е бил предявен, незаконно уволненият работник или служител може да го предяви в отделно исково производство, след като е уважен искът по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ (р. 808—99—III г. о., р. 809—99—III г. о.). Този иск може да бъде предявен в 3-годишен срок от уволнението (чл. 358, ал. 1, т. 3 КТ). Интересни въпроси в практиката възникват във връзка с възражения за прихващане на това обезщетение с други вземания срещу незаконно уволнения работник или служител. Работодателят може чрез

възражение да поиска прихващане на обезщетенията, които той е изплатил на уволнения работник или служител по чл. 220, ал. 1 и чл. 222, ал. 1 КТ. Тези обезщетения са изплатени за законно уволнение, което се е оказало незаконно. С признаване на уволнението за незаконно е отпаднало основанието за изплащането им: едно и също уволнение не може да бъде едновременно законно и незаконно. Налице са условията за прихващане по чл. 103, ал. 2 ЗЗД и ако то бъде поискано от ответника-работодател, съдът следва да уважи искането му. В това исково производство по обезщетението по чл. 225, ал. 1 КТ съдът обаче не може да извършва прихващане по чл. 103, ал. 2 ЗЗД за изплатени на уволнения работник или служител обезщетения за безработица. Те не са му изплатени от работодателя, а като осигуровка за риска безработица по чл. 71 ЗЗБНЗ от фонд „ПКБ“. Въпросът за връщане на тези обезщетения ще се решава в отделно исково производство по иск на съответното бюро по труда (р. 410—99—III г. о., р. 441—99—III г. о., р. 1825—99—III г. о.).

По-рядко, но се срещат и иски за **обезщетение по чл. 225, ал. 3 КТ**, когато възстановеният на работа незаконно уволнен работник или служител не е допуснат да я изпълнява. Отговорността на работодателя и на виновните длъжностни лица за недопускането му на работа е солидарна. От преценката на ищеца зависи дали да предяви иска си срещу всички солидарни длъжници или само срещу някои от тях и срещу кои. Изправени сме пред обикновено другарство, а не пред необходимо другарство по чл. 172, ал. 2 ГПК, тъй като нито естеството на спорното право, нито законът изисква решението на съда да бъде еднакво спрямо всички допустими и възможни, според закона, ответници (р. 643—99—III г. о.).

**Обезщетение за вреди**, причинени на работника или служителя при **незаконно задържане на трудовата книжка** от работодателя (чл. 226, ал. 2 КТ). За да е налице незаконно задържане на трудовата книжка, е необходимо работникът да е потърсил трудовата си книжка, връщането ѝ да му е било отказано от работодателя или от негови длъжностни лица, или най-сетне — работодателят или негови длъжностни лица да са го възпрепятствували да я получи. Необходимо е по-ната-



тък работникът или служителят да е претърпял вреди от задържането на трудовата книжка, които трябва да докаже пред съда (р. 418—99—III г. о., р. 619—99—III г. о., р. 1712—99—III г. о.). Не е налице основание за изплащане на обезщетението по чл. 226, ал. 2 КТ, когато се установи, че работодателят многократно е канел ищеца да отиде в предприятието да получи трудовата си книжка, но той не е сторил това (р. 608—99—III г. о.).

### **7. ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ И ДИСЦИПЛИНАРНИ НАКАЗАНИЯ**

Практиката на ВКС по дисциплинарната отговорност и по дисциплинарните наказания се преплита, а в някои случаи се и покрива с практиката по съдебния контрол върху дисциплинарното уволнение. И това е естествено, тъй като дисциплинарното уволнение е и вид дисциплинарно наказание — най-тежкото по чл. 188 КТ. Затова тук ще се анализират само онези решения, които се отнасят до общи въпроси на дисциплинарната отговорност, а практиката по дисциплинарното уволнение ще бъде разгледана в следващия раздел.

В р. 492—99—III г. о. ВКС правилно откроява трите различни вида дисциплинарни нарушения, които се съдържат в чл. 187, т. 8 КТ: а) злоупотреба с доверието на работодателя; б) уронване на доброто име на работодателя; в) разпространяване на поверителни сведения за работодателя. Тези дисциплинарни нарушения се различават по признаците на изпълнителното си деяние и по субективната си страна. В решението се отбелязва, че нарушението „уронване на доброто име на работодателя“ може да се извърши не само умишлено, но и по непредпазливост, за разлика от дисциплинарното нарушение „злоупотреба с доверието на работодателя“, което може да се извърши само умишлено. Както по непредпазливост, така и умишлено може да се извърши и нарушението „разпространяване на поверителни сведения за работодателя“. Във връзка с разграничаването на трите вида дисциплинарни нарушения по чл. 187, т. 8 КТ заслужава да се отбележи и още едно различие в правната им уредба: в чл. 190 КТ законодателят определя примерно като тежки само две от тези три дисциплинарни нарушения (злоупотреба с доверието и разпространяване на поверителни сведения за работода-

теля), а не и уронване на доброто име на работодателя. Разбира се, това е въпрос на преценка на тежестта на нарушението според критериите на чл. 189 КТ (вж. следващия раздел).

Дисциплинарното нарушение се установява в дисциплинарното производство. Това е основната правилна идея, от която изхожда р. 934—99—III г. о. Затова образуването на дознание за открадната бутилка олио от ищцата само по себе си не означава, че е доказана кражбата и злоупотребата с доверието на работодателя. Освен това в този конкретен случай ВКС е преценил, че тежестта на това нарушение не съответствува на тежестта на дисциплинарното наказание (уволнение) според критериите на чл. 189, ал. 1 КТ и го е отменил като незаконосъобразно. Като преценява тежестта на дисциплинарните нарушения съгласно чл. 189, ал. 1 КТ, ВКС приема, че някои случаи, които формално погледнато са дисциплинарни нарушения, не са основание за налагане на дисциплинарни наказания: отсъствието от работа на служител за около 5 мин., когато се е притекъл на помощ при възникнал пожар, е „незначително нарушение“, за което не може да се налага дисциплинарно наказание (р. 922—99—III г. о.).

В две свои решения ВКС е трябвало да се произнесе по въпроса дали е налице дисциплинарно нарушение, когато работникът през времето, докато ползува разрешения му платен годишен отпуск, се разболе, има за времето, през което е бил болен, болничен лист и след неговото изтичане е продължил да ползува платения си годишен отпуск, без да иска за това разрешение от работодателя. При тази еднаква като цяло фактическа обстановка ВКС е приел две различни решения. В р. 1635—99—III г. о. се приема, че това е самоволно удължаване на платения годишен отпуск, което работникът не може да върши и следователно е налице дисциплинарно нарушение. А в р. 1736—99—III г. о., като се позовава на чл. 37 (ред. 1963 г.) ППДIII КТ от 1951 г. (отм.), че разрешението на работодателя не е процесуална предпоставка за продължаване ползуването на отпуска, поради което работникът или служителят, като е продължил ползуването на прекъснатия разрешен платен годишен отпуск, не е извършил нарушение по чл. 190, т. 2 КТ и дисциплинарното уволнение е незаконно. Въпросът, който тук ни интересува, е: налице ли е дисципли-

нарно нарушение в тези случаи. Друг е въпросът за неговата тежест и налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание — дисциплинарното уволнение. По този въпрос преценката на тежестта на наложеното дисциплинарно уволнение трябва се съобрази с критериите по чл. 189, ал. 1 КТ. Според мен при действието на чл. 173, ал. 1 и чл. 175, ал. 1 КТ е правилно становището, застъпено в р. 1635—99—III г. о. Член 173, ал. 1 КТ изисква платеният годишен отпуск да се ползва с писмено разрешение от работодателя. „Писменото разрешение на работодателя“ се отнася не само до факта на ползуването на платения годишен отпуск, но и до неговата продължителност. От друга страна, съгласно чл. 175, ал. 1 КТ в случаите, когато през времето на ползуването на платения годишен отпуск на работника или служителя бъде разрешен друг вид платен или неплатен отпуск, ползуването на платения се извършва „по съгласие между него и работодателя“. Отпускът по болест е „разрешен друг вид платен отпуск“ и в този случай ползуването на остатъка от платения годишен отпуск трябва да стане по съгласие между работника и работодателя, а не едностранно от работника или служителя. Позоваването на чл. 37 ППДIII КТ от 1951 г. в р. 1736—99—III г. о. е неоправдано. Тази разпоредба и преди отмяната на този подзаконов нормативен акт от КЗОО от 1 януари 2000 г. (обн. ДВ, бр. 117 от 1999 г.) следваше да се счита за отменена от новата редакция на чл. 175, ал. 1 КТ (ред. 1992 г.) и позоваването на нея след 1 януари 1993 г. е неправилно.

ВКС изразява ясно становище, че разпоредбите на Кодекса на труда относно реда за налагане на дисциплинарните наказания (изслушване на провинилия се работник или служител — чл. 193 КТ, критериите за определяне на дисциплинарното наказание — чл. 189, ал. 1 КТ, съдържанието на заповедта за налагане на дисциплинарното наказание — чл. 195 КТ и др.) са общи и важат за всички дисциплинарни наказания (р. 166—99—III г. о., р. 448—99—III г. о., р. 1041—99—III г. о. и др.). Вярно е, че до ВКС достигат само въпросите за оспорване на дисциплинарното уволнение като дисциплинарно наказание, а не и споровете за незаконност на другите дисциплинарни наказания по чл. 188 КТ (забележка и предупреждение за уволнение), които

се разглеждат в районните съдилища и решенията на които по тези дела съгласно чл. 363, т. 3 КТ не подлежат на обжалване (р. 111—99—III г. о., р. 468—99—III г. о., р. 702—99—III г. о. и др.), но вземането на становище на ВКС по тези въпроси на дисциплинарната отговорност, макар и рядко, има важно значение за насочване на дейността на районните съдилища и тяхната практика.

## 8. ДИСЦИПЛИНАРНО УВОЛНЕНИЕ

Практиката на ВКС по трудовите спорове за законосъобразността на дисциплинарното уволнение и през 1999 г. е богата. Повече от 100 решения на III г. о. са посветени на различни аспекти на правната уредба на дисциплинарното уволнение по чл. 187—198 КТ. ВКС продължава и през 1999 г. да отстоява законосъобразното прилагане на правната уредба в Кодекса на труда по дисциплинарното уволнение. Наред с континуитета, който бележи, практиката през тази година внася и нови моменти, като преодолява някои колебания, които бяха характерни за предходните години (по чл. 189 и чл. 190 КТ — вж. по-долу). Според въпросите, до които се отнасят, те могат да бъдат разделени на три групи.

Първата група се отнася до **дисциплинарите нарушения**, които служат като основание и за които може да се налага дисциплинарното уволнение. Те заемат основно място в практиката на ВКС. На тях са посветени над 70 решения. Това се обяснява с обстоятелството, че основанието е сърцевината на материалноправната уредба на дисциплинарното уволнение. Тя се съдържа в чл. 187 и чл. 190 КТ. Общото между тези законови разпоредби е, че съдържат каталог (списък) на примерно изброяване на съставите на основните и най-често срещаните дисциплинарни нарушения. Разликата е в съотношението между тях. Докато в чл. 187, т. 1—10 КТ са изброени примерно общите и най-често срещаните нарушения на трудовата дисциплина, то в чл. 190 КТ са конкретизирани някои от тях (например чл. 190 КТ конкретизира и създава самостоятелни състави на нарушението по чл. 187, т. 1 КТ), чл. 190, т. 4 КТ възпроизвежда две от трите дисциплинарни нарушения по чл. 187, т. 8 КТ, а другите състави на чл. 190 КТ (например т. 3, 5 и 6) създават изцяло нови дисциплинарни нарушения. По тази линия на

определяне на съотношението в предметното съдържание на дисциплинарните нарушения, на техните състави като дисциплинарни нарушения двете уредби (чл. 187 и чл. 190 КТ) се допълват или по-точно чл. 190 КТ допълва и доразвива чл. 187 КТ. Най-важното различие между тях е в техния качествен състав. Член 190 КТ съдържа един важен допълнителен оценъчен момент, който липсва в чл. 187 КТ: той определя посочените в него състави на дисциплинарните нарушения като тежки (арг. 190, т. 7 КТ). Той съдържа примерни дисциплинарни нарушения, за които може да се налага дисциплинарно уволнение като най-тежкото дисциплинарно наказание, докато дисциплинарните нарушения по чл. 187 КТ са „обикновени“ и за тях може да се налагат всякакви дисциплинарни наказания по чл. 188 КТ, включително и дисциплинарното уволнение, когато дисциплинарното нарушение е тежко. Съотношението на съставите по чл. 187 и чл. 190 КТ е гъвкаво и относително. Това изисква при прилагането им да се подлагат на внимателна и конкретна преценка чрез критериите, които установява чл. 189, ал. 1 КТ (вж. по-долу).

ВКС изхожда поначало от правилното разбиране, че дисциплинарните нарушения за налагане на дисциплинарно уволнение са примерно изброени в чл. 187 и чл. 190 КТ. На фона на това разбираме, което следва от категоричните текстове на чл. 187 и чл. 190 КТ и досега не е предизвиквало съмнение в литературата<sup>7</sup>, при всяко дисциплинарно уволнение ВКС търси и проверява наличието на съответно дисциплинарно нарушение: нарушение на технологичните правила по чл. 187, т. 3 КТ (невложена достатъчно сол за газирание на продукцията — р. 462—99—III г. о., р. 464—99—III г. о. и др.), неизпълнението на законни нареждания на директора по чл. 187, т. 7 КТ (р. 783—99—III г. о., р. 784—99—III г. о.), нарушаване на митническият режим от шофьор и конфискация на стока и имущество в колата на шофьор, с което уронва доброто име на работодателя по чл. 187, т. 8 КТ (р. 497—99—III г. о.) и др. Ако дисциплинарното нарушение не е между примерно изброените, тогава то може съгласно

чл. 187, т. 10 КТ да се състои в нарушение на трудови задължения, предвидени в други закони (р. 360—99—III г. о.)

Дисциплинарните нарушения, послужили за основание за дисциплинарно уволнение, трябва да представляват неизпълнение на трудовите задължения от работника или служителя и да бъдат установени и доказани. Не са ли налице тези изисквания, соченото нарушение не може да бъде основание за дисциплинарно уволнение (р. 430—99—III г. о., р. 431—99—III г. о.). Този белег на дисциплинарното нарушение е включен в неговата легална дефиниция по чл. 186 КТ.

Най-много въпроси във връзка с идентификацията на дисциплинарните нарушения, послужили като основание за дисциплинарно уволнение, поставя прилагането на чл. 190 КТ и на отделните примерно изброени в него дисциплинарни нарушения и особено на т. 2, 4 и 6.

Между дисциплинарните нарушения по чл. 190 КТ, които най-често служат като основание за дисциплинарно уволнение, е нарушението по т. 2: неявяване на работа в течение на 2 последователни работни дни. За наличието на това нарушение като факт е необходимо да се установи, че работникът или служителят е отсъствувал, без да му е разрешен съответен отпуск за това в продължение на 2, 3 и повече работни дни последователно, а не с прекъсване и като общ брой (р. 434—99—III г. о., р. 450—99—III г. о., р. 550—99—III г. о., р. 677—99—III г. о., р. 817—99—III г. о. и др.). Неявяването на работа в течение на два и повече последователни работни дни по смисъла на чл. 190, т. 2 КТ е налице и когато работникът или служителят е подал молба за платен годишен отпуск и без да изчака разрешаването му, е излязъл в отпуск и започнал последователни работни дни (р. 725—99—III г. о.). Двата и повече последователни работни дни на отсъствие трябва да бъдат изрично посочени в заповедта за дисциплинарно уволнение като индивидуализиращ конкретното дисциплинарно нарушение белег (р. 1031—99—III г. о., р. 1098—99—III г. о.). Не е налице обаче нарушение на чл. 190, т. 2 КТ, когато през дните на отсъствието работникът или служителят е бил в отпуск по болест и има за това болничен лист

<sup>7</sup> А. Василев, в Коментар на Кодекса на труда, ц. с., с. 336—337; В. Мръчков, Трудово право, ц. с., с. 431.

(р. 463—99—III г. о.). Но ако представеният болничен лист впоследствие е бил отменен по надлежния ред, дисциплинарното нарушение е налице (р. 1934—99—III г. о.).

„Системните нарушения“ на трудовата дисциплина по чл. 190, т. 3 КТ се използват често като основание за дисциплинарно уволнение. При определяне на състава на това основание за уволнение ВКС правилно се позовава и използва легалното определение на „системните нарушения“, което се съдържа в чл. 7 ОПВТР. Това са три и повече нарушения, за които не е налагано преди това дисциплинарно наказание и за наказването на които не са изтекли сроковете за осъществяването на дисциплинарната отговорност по чл. 194 КТ. Тези нарушения могат да бъдат от един и същ или от различни видове по чл. 187 и 190 КТ: три и повече пъти закъснение или неявяване на работа, три и повече пъти явяване на работа в нетрезво състояние (р. 389—99—III г. о., р. 557—99—III г. о., р. 796—99—III г. о.). Съмнение обаче предизвиква изразеното становище, че в множеството дисциплинарни нарушения (най-малко 3), които ги правят системни, сиреч често повтарящи се, се включват и дисциплинарите нарушения, за които са наложени дисциплинарни наказания, но те са заличени. Дисциплинарите нарушения, които се включват в „системните нарушения“ по чл. 190, т. 3 КТ, са нарушения, които могат да бъдат и дисциплинарно наказвани. А дисциплинарите нарушения, за които наложеното дисциплинарно наказание е вече заличено, по чл. 197 и чл. 198 КТ са „наказани дисциплинарни нарушения“. Да се включат и те в броя на нарушенията, които образуват „системните нарушения“ по чл. 190, т. 3 КТ, означава за едно и също нарушение да се наложат две наказания — един път наложеното дисциплинарно наказание за това дисциплинарно нарушение като единично и самостоятелно, и втори път като включено в състава на системните нарушения. Това противоречи на основното правило в областта на дисциплинарното наказване „Non bis in idem“. А то е изрично възприето в чл. 189, ал. 2 КТ. В конкретния случай, по който ВКС се е произнесъл, това е било без значение, защото ищецът е извършил и други несанкционирани дотогава дисциплинарни нарушения (неспазване на тех-

ническите и технологичните правила, безпричинно напускане на работа, неуплътняване на работното време), които са запълнили състава на системните нарушения по чл. 190, т. 3 КТ, и е имало основание за потвърждаване правилността на дисциплинарното уволнение, но самата идея за включване в състава на системните нарушения по чл. 190, т. 3 КТ и на наказани дисциплинарни нарушения, не може да бъде споделена.

„Злоупотребата с доверието на работодателя“ по чл. 190, т. 4 КТ е едно от най-често прилаганите дисциплинарни нарушения, което се използва за налагането на дисциплинарно уволнение (р. 104—99—III г. о., р. 241—99—III г. о.), вписване на неизвършени курсове в пътният лист на тролейбусен шофьор (р. 286—99—III г. о.), „отклоняване“ и кражба на цигари в цигарена фабрика (р. 301—99—III г. о., р. 320—99—III г. о.), лесничей маркирал дърва за огрев в чужд район (р. 361—99—III г. о.), изготвен документ с невярно съдържание, за да се впише дадено лице в Бюро по труда като безработен (р. 433—99—III г. о.), изнесена храна от стола от готвачка (р. 582—99—III г. о.), краден бензин от шофьор (р. 1668—99—III г. о.). За да е налице злоупотреба с доверието на работодателя, нарушението трябва да е извършено умишлено и да се установи, че с нарушението провинилият се работник или служител е целял извличането за себе си или за друго изгода и с неговото описание фактът на нарушението да бъде установен и доказан (р. 368—99—III г. о., р. 371—99—III г. о., р. 877—99—III г. о., р. 950—99—III г. о., р. 984—99—III г. о.). Не е налице злоупотреба с доверието, когато с извършеното нарушение работникът или служителът не е целял извличането за себе си или за друго изгода (р. 1078—99—III г. о., р. 1279—99—III г. о., р. 1652—99—III г. о. и др.).

„Другите тежки нарушения“ по чл. 190, т. 7 КТ (ред. 1999 г.) са най-разнообразни. Разнообразието им следва и от тяхното определение като „други“. ВКС полага усилия да изведе самото понятие за „тежко нарушение на трудовата дисциплина“ и на тази основа да подведе под него съответните нарушения като „тежки“. Тези усилия трябва да бъдат подкрепени и насърчени. Те съ-

държат ценни и полезни обобщения въз основа на множество случаи, които достигат до ВКС. В р. 437—99—III г. о. се посочва, че „тежки са нарушенията на трудовата дисциплина, които са предизвикали сериозни и значими вредни последици за работодателя, извършени са с груба небрежност, предизвикателно или умишлено от работника или служителя, нарушения, оказали разстройващо въздействие върху трудовия процес и изпълнението на трудовите задължения на работниците или служителите и пр.“. В това обобщение правилно са обхванати основни елементи на тежкото дисциплинарно нарушение: неговата субективна страна и вредни последици. Макар и непълно, то достатъчно насочва практиката на нивозите съдилища по прилагането на чл. 190, т. 7 КТ. Важно е да се посочи, че във всички случаи на „нарушения на трудовата дисциплина“ трябва да се обосновава техният характер на тежки нарушения (р. 694—99—III г. о.).

В някои случаи „другите тежки нарушения на трудовата дисциплина“, във от примерно изброените в чл. 190, т. 1—6 КТ, се съдържат в по-разширеното изброяване на нарушенията на трудовата дисциплина по чл. 187 КТ, като например: явяване на работа в пияно състояние (р. 243—99—III г. о.), наличие на две последователни сериозни нарушения (р. 381—99—III г. о.), р. 948—99—III г. о.), причинени значителни вреди на работодателя (р. 774—99—III г. о.) и др.

Съдебната практика се среща и с „други тежки нарушения“, които не са посочени в чл. 187 КТ, но са свързани със спецификата на изпълняваната работа: отказ на служител в АЕЦ „Козлодуй“ да се яви на проверочен изпит по Правилника по техническа безопасност, въпреки че по длъжностната си характеристика е трябвало да прави това един път на всеки 2 години (р. 204—99—III г. о.), използване на камионетка за превоз на въглища като транспортно средство за придвижване на работника, при което е причинил смъртта на друг работник (р. 598—99—III г. о.) и др.

**Втората група** са решения на ВКС, които се отнасят до **неспазване на дисциплинарното производство** като нарушения, които правят уволнението незаконно. Най-често тези нарушения се отнасят до неизпълнение от работодателя на неговото задължение да изслуша провинилия се ра-

ботник или служител или да поиска неговите писмени обяснения преди налагането на дисциплинарното наказание (чл. 193 КТ). При неизпълнението на това нарушение ВКС в съответствие с чл. 193, ал. 1 и 2 КТ признава дисциплинарното уволнение за незаконно, без да обсъжда вида и тежестта на дисциплинарите нарушения и другите въпроси по същество (р. 367—99—III г. о., р. 1101—99—III г. о., р. 1112—99—III г. о.). Обясненията на провинилия се работник трябва да са искани преди връчване на заповедта за дисциплинарно уволнение (р. 894—99—III г. о.). Исканите обяснения трябва да се отнесат за дисциплинарното нарушение, за което е наложено дисциплинарното уволнение, и да са искани в рамките на дисциплинарното производство по налагане на уволнението, а не по друг повод, като например: във връзка с финансова ревизия и акт за начет, участие в стачка, призната за незаконна и др. под. (р. 1202—99—III г. о., р. 1203—99—III г. о., р. 1741—99—III г. о., р. 1991—99—III г. о., р. 2046—99—III г. о. и др.).

Кодексът на труда не установява никаква специална процедура за изпълнение на задължението на работодателя за изслушване на провинилия се работник или служител. Важно е той да бъде изслушан или да са поискани неговите обяснения, макар и искането да е било направено устно от работодателя. Изпълнението на това задължение на работодателя може да бъде доказвано с всички доказателствени средства (р. 309—99—III г. о., р. 1174—99—III г. о., р. 1301—99—III г. о.). Работодателят може да изпълни това свое задължение и като възложи изслушването или искането на обяснения от провинилия се работник или служител и на друго длъжностно лице или на създадена за тази цел специална комисия (р. 404—99—III г. о.). Работодателят е изпълнил задължението си по чл. 193 КТ и когато след като е поискал обяснения от провинилия се работник или служител, макар и устно, той е отказал да ги даде (р. 390—99—III г. о.).

Спазването на сроковете по чл. 194 КТ е важен момент от дисциплинарното производство.

Двумесечният срок, в рамките на който може да се налага дисциплинарното уволнение, започва да тече от откриването на дисциплинарното нарушение с неговите съществени признаци от

дисциплинарно наказващия орган (р. 86—99—III г. о.).

Сроковете по чл. 194 КТ са преклузивни. За тях съдът следи служебно. Заповедта за дисциплинарно уволнение, издадена след изтичането им, е незаконна (р. 157—99—III г. о., р. 399—99—III г. о., р. 401—99—III г. о., р. 803—99—III г. о., р. 1506—99—III г. о.).

През 1999 г. ВКС взе ясно и категорично становище и по един друг важен въпрос на съдебния контрол за законността на дисциплинарното уволнение, по който в миналото съществуваша неправилни решения и колебания. Става дума за упражняване на съдебния контрол и преценка на тежестта на конкретно извършените дисциплинарни нарушения по чл. 190 КТ. Докато в миналото редица решения на ВКС, противно на разума на закона, изхождаха от неправилното разбиране, че в чл. 190 КТ законодателят сам бил направил преценка за тежестта на нарушенията на трудовата дисциплина и следващото се за тях наказание — дисциплинарно уволнение, поради което съдът не можел да преценява неговата тежест и съразмерността на дисциплинарното наказание дисциплинарно уволнение с тежестта на извършеното дисциплинарно нарушение<sup>8</sup>, то в редица свои нови обстойно и задълбочено обосновани решения ВКС ясно възприема становището, че законните критерии по чл. 189, ал. 1 КТ за определяне на дисциплинарното уволнение се прилагат и за тежките дисциплинарни нарушения по чл. 190 КТ (р. 1188—99—III г. о., р. 1296—99—III г. о., р. 1326—99—III г. о., р. 1354—99—III г. о., р. 1678—99—III г. о., р. 1847—99—III г. о., р. 1937—99—III г. о. и др.). Следователно работодателят не е длъжен (не е обвързан) да налага дисциплинарно уволнение за дисциплинарните нарушения по чл. 190 КТ. Той може да наложи дисциплинарно уволнение за тези нарушения само след като въз основа на критериите по чл. 189, ал. 1 КТ прецени, че извършеното конкретно дисциплинарно нарушение по чл. 190 КТ е тежко и на него съответства най-тежкото дисциплинарно наказание — дисциплинарното уволнение. От друга страна, работодателят може на общо основание да налага дисциплинарно уволнение и за

нарушенията по чл. 187 КТ, стига въз основа на критериите по чл. 189, ал. 1 КТ да прецени, че конкретно извършеното дисциплинарно нарушение е тежко. Това становище на ВКС отговаря на закона и на дълбоката промяна, която беше извършена през 1992 г. в чл. 190 КТ. Тази законодателна промяна направи от дисциплинарното уволнение във всички случаи право на работодателя — израз на неговата дисциплинарна власт, която той може да упражнява при установените в закона предпоставки и изисквания, а не както беше в законодателството преди изменението на чл. 190 КТ от м. ноември 1992 г. — задължение за налагането му в определени от закона случаи. А щом е право, предвидено в закона, то и неговото упражняване подлежи на съдебен контрол. С това следва да се смятат за преодолени съществуващите в миналото колебания и неправилни решения на ВКС по този въпрос.

**Третата група** от въпроси в практиката на ВКС се отнася до **съдържанието на заповедта за дисциплинарно уволнение** (чл. 195 КТ). Основната и според мен правилна трайна позиция на ВКС е: в чл. 195, ал. 1 КТ законодателят е определил изчерпателно съдържанието на заповедта за дисциплинарно наказание, включително и на заповедта за дисциплинарно уволнение, и необходимите (задължителните) реквизити, които тя трябва да има. Общото и обобщено законово изискване към заповедта за дисциплинарно уволнение е да бъде мотивирана. Законът в чл. 195, ал. 1 КТ изчерпателно изброява елементите, от които се състои и в които се изразява мотивирането на заповедта за дисциплинарно уволнение (наказание). Тези елементи са: името на нарушителя (чрез което по-скоро се индивидуализира заповедта за дисциплинарно уволнение), нарушението, времето на извършването му, наказанието, което се налага, и законовият текст, въз основа на който се налага. Отсъствието на един от тези елементи прави заповедта за дисциплинарно уволнение незаконна с всички произтичащи от това последици.

ВКС особено настоява върху необходимостта от посочване на фактите, въз основа на които се налага дисциплинарното уволнение и датата на извършването им. Без тях заповедта за дисциплинарно уволнение е немотивирана и следователно незаконна (р. 15—99—III г. о., р. 99—99—III г. о.,

<sup>8</sup> Критика на тази практика вж. в Преглед—98, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 2, с. 217—219.

р. 1796—99—III г. о., р. 1797—99—III г. о. и др.). Заповедта за дисциплинарно уволнение трябва да съдържа кратко описание на дисциплинарното нарушение, а когато то или те се съдържат в доклад на комисия, която е установила тези нарушения — в заповедта да се прави препращане към доклада (р. 241—99—III г. о.). Посочването на дисциплинарното нарушение само с неговата законова формулировка в Кодекса на труда (например: злоупотреба с доверието, неспазване на техническите и технологичните правила) или на формулировка от рода на „нарушения на финансовата и трудовата дисциплина при инвентаризация“ и др. под., без да се сочат конкретните дисциплинарни простъпки и техните признаци, не е достатъчно и прави заповедта за дисциплинарно уволнение незаконна (р. 315—99—III г. о., р. 2022—99—III г. о.). Отсъствието на тези факти и тяхното кратко описание в заповедта за дисциплинарно уволнение не може да бъде преодоляно чрез излагането им в хода на съдебното производство (401—99—III г. о.). Незаконна е и заповед за дисциплинарно уволнение, в която не е посочена датата на извършване на дисциплинарното нарушение. И тази непълнота на заповедта за дисциплинарно уволнение не може да бъде запълвана в съдебното производство (р. 1551—99—III г. о., р. 1731—99—III г. о., р. 1744—99—III г. о., р. 1786—99—III г. о. и др.). Тази практика отговаря на буквата и духа на закона и заслужава да бъде подкрепена. Тя „учи“ и работодателя как законосъобразно да издава и оформя заповедите за дисциплинарно наказание и уволнение.

### **9. ОБЩИ ОСНОВАНИЯ ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ТРУДОВИЯ ДОГОВОР (ЧЛ. 325 КТ)**

Прекратяването на трудовия договор по **взаимно съгласие на страните** (чл. 325, т. 1 КТ) поражда спорове по няколко въпроса.

Изразеното в молбата, отправена до другата страна, предложение за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие е едностранно волеизявление, което не може да бъде едностранно оттегляно, след като е получено от страната, до която е отправена. Това разрешение е общо за едностранните волеизявления и следва от чл. 13, ал. 4 ЗЗД (р. 386—99—III г. о.).

При прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие без значение са мотивите, които са подтикнали страните да прибегнат до това основание за прекратяване на трудовия договор. Затова и молба за прекратяване на трудовия договор „поради пенсиониране“ може да послужи като предложение за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие, стига работодателят да изрази съгласие по нея (р. 356—99—III г. о.).

Страната, до която е отправено предложението за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие, трябва да отговори на другата страна, от която излиза инициативата за това, до 7 дни от получаване на предложението. Ако страната, до която е отправено предложението, не отговори в 7-дневен срок, смята се, че предложението не е прието. Налице е необорима презумпция за неприемане на предложението. Това е един конкретен случай, в който мълчанието се презумира като изразено несъгласие. Ако трудовият договор бъде прекратен по взаимно съгласие от работодателя след изтичане на 7-дневния срок по чл. 325, т. 1, изр. 2 КТ — прекратяването е незаконно, с всички произтичащи от това последици.

Важно е страната, до която е отправено предложението, да уведоми в 7-дневен срок от получаването му другата страна, от която изхожда предложението, за това, дали го приема или не. Законът не е установил специална форма, в която да се извърши уведомяването. Това може да стане както писмено, така и устно (р. 36—99—III г. о.).

Уведомяването в 7-дневен срок на страната, до която е отправено предложението, поражда практически трудности и спорове. В р. 798—99—III г. о. се разисква следният казус: ищецът, който се е намирал в Лондон на специализация, е отправил писмена молба до ректора на ВУЗ-а, в който работи, за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие. Работодателят е приел предложението и положил усилия да уведоми предложителя за това. Но ищецът не е оставил никакъв адрес в страната или в чужбина, поради което работодателят, въпреки че е положил усилия за това, не е могъл да го уведоми лично. Уведомил обаче негови близки, че приема предложението и прекратява трудовия договор по взаимно съгласие. След известно време ищецът се завръща в страната, получава заповедта по чл. 325, т. 1 КТ и иска ней-

ното обявяване за незаконно, тъй като не бил уведомен за становището на работодателя в 7-дневния срок от получаване на неговата молба. ВКС отхвърля иска и приема, че работодателят е положил всички усилия да уведоми лично ищеца, но по причини, независещи от неговата, а от волята на ищеца (несъобщаване на адрес в страната или чужбина) не е успял да стори това. Становището на ВКС е правилно. От приетата за установена фактическа обстановка е видно, че невъзможността за уведомяване е създадена от ищеца, поради което той не може да черпи права от нея, позовавайки се на неизпълнено задължение от работодателя за уведомяване по чл. 325, т. 1 КТ. Правилно ВКС в мотивите на своето решение се позовава и на добросъвестното ползване на правата от страните по трудовото правоотношение. Макар че изрично не се посочва, очевидно се има предвид чл. 8, ал. 1 КТ, съгласно който „Трудовите права и задължения се осъществяват добросъвестно съобразно изискванията на законите“.

За прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 2 КТ е необходимо на възстановения незаконно уволнен работник или служител да е изпратено съобщение от съда за възстановяването му на работа и той да не се е явил да я заеме в 14-дневен срок от получаване на съобщението (р. 2—99—III г. о.).

Срочният трудов договор за определено време е прекратен законосъобразно по чл. 325, т. 3 КТ, щом като работодателят в присъствието на свидетели е връчил на служителката заповедта за прекратяване. Обстоятелството, че тя е продължила да идва на работа в продължение на 10 дни след това, не превръща съгласно чл. 69, ал. 1 КТ срочния ѝ трудов договор в безсрочен, защото срочният ѝ договор е бил вече законосъобразно прекратен на основание чл. 325, т. 3 КТ.

Но ето и един пример на незаконно прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 3 КТ. В р. 1615—99—III г. о. ВКС след задълбочен правен анализ приема, че изпращането на задгранична работа на служител от МВНР не превръща неговия безсрочен трудов договор в срочен, поради което незаконно след завръщането му от задгранична работа трудовият му договор е бил прекратен по чл. 325, т. 3 КТ. В това решение ВКС пра-

вилно приема, че „Уговореният срок в допълнителното споразумение по чл. 6, ал. 1 НТООСДКП се отнася за времетраенето на промяната на трудовото правоотношение, а не и за срока на съществуващия преди това безсрочен трудов договор“. В това свое решение ВКС правилно и на основание чл. 6, ал. 1 и чл. 9 цит. Наредба разграничава две категории дипломатически служители, изпратени на задгранична работа от МВНР; тези, които са постоянни служители в МВНР, са изпратени със срок за работа в чужбина и след завръщането им продължават да работят в МВНР като негови служители. Прекратяването на техните трудови договори след завръщането им в страната по чл. 325, т. 3 КТ е незаконно. Прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 3 КТ може законосъобразно да бъде извършено само със служители от други ведомства (при други работодатели), които са изпратени на дипломатическа работа в представителствата на РБ от МВНР, след завръщането им в страната, тъй като те и преди това не са били служители, т. е. в трудови правоотношения по безсрочен трудов договор с МВНР. Интересно е да се проследи през следващите години практиката на ВКС по този въпрос, тъй като той продължава да има важно правно значение.

Прекратяването на трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ е незаконно, щом като работодателят не е предложил подходяща работа на трудоустроен инвалид — III група, макар че е имало такава работа (р. 6—99—III г. о., р. 11—99—III г. о.). Прекратяването на трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ е допустимо не само когато работникът или служителят не може да изпълнява възложената му работа поради болест, но и поради здравни противопоказания, а работодателят не е в състояние да му предложи друга подходяща за неговото здравно състояние работа (р. 1290—99—III г. о., р. 1398—99—III г. о.). От друга страна, прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ може да се извърши и когато инвалидизирането на работника или служителя е за определен срок (примерно за 1 год.), щом като работодателят не е в състояние да му предложи друга подходяща за него работа (р. 1591—99—III г. о.). Но това основание не е налице, когато работодателят е имал подходяща за здравословното състояние на ра-



ботника или служителя работа, но той не му я предложил. Извършеното в тези случаи прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ е незаконосъобразно.

#### 10. УВОЛНЕНИЕ С ПРЕДИЗВЕСТИЕ (ЧЛ. 328 И ЧЛ. 329 КТ)

Съдебните решения по споровете за незаконно уволнение с предизвестие традиционно имат най-голям относителен дял сред трудовите спорове, които достигат до ВКС. Тази констатация се потвърждава и през 1999 г. Решенията по тези спорове са около 250. Те се отнасят до: материалноправните основания за уволнение с предизвестие по чл. 328 КТ и до правото на подбор по чл. 329 с. к.

**Закриване на цялото предприятие** (чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ). Споровете за уволнение на това основание, които достигат до ВКС, стават все повече, защото многократно нарастват случаите, в които това основание се прилага при извършваните масови уволнения поради закриване на цели предприятия и производства.

ВКС продължава своята правилна практика, според която при открито производство по несъстоятелност по чл. 625 ТЗ не е налице основание за уволнение на работниците и служителите по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ, тъй като към този момент дейността на предприятието не е преустановена, а продължава<sup>9</sup>. Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ възниква едва с постановяване на решение за обявяване на несъстоятелността по чл. 711, ал. 1, т. 1 ТЗ, когато длъжникът се обявява в несъстоятелност и се преустановява дейността на предприятието (р. 206—99—III г. о., р. 207—99—III г. о., р. 209—99—III г. о., р. 210—99—III г. о., р. 214—99—III г. о., р. 225—99—III г. о. и др.). От момента на обявяване на несъстоятелността по чл. 711 ТЗ е налице пълно преустановяване на дейността, която предприятието е осъществявало в рамките на своя предмет. Без значение е обстоятелството, че и след обявяване на несъстоятелността по чл. 710—711 ТЗ има запазени ня-

кои трудови функции, които трябва да извършват дейности по превръщането на движимото и недвижимо имущество и на другите права на обявеното в несъстоятелност предприятие в пари за погасяване на задълженията на несъстоятелния длъжник към неговите кредитори. В тези случаи въпрос за преценка на работодателя е кои работници и служители да остави на работа за извършването на тези дейности. Ако се налага и прецени за целесъобразно, работодателят може да приеме и нови служители за извършването на тези дейности по осребряване на имуществото. Останалите работници и служители, които до този момент са били заети в осъществяването на стопанската дейност на предприятието, подлежат на уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ (р. 775—99—III г. о., 1151—99—III г. о., р. 1333—99—III г. о., р. 1751—99—III г. о. и др.).

Важни въпроси възникват и във връзка с момента, от който насетне в тези случаи работодателят може да пристъпи към уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ. Необходимо и достатъчно е наличието на постановено решение по чл. 711, ал. 1, т. 1 ТЗ. Не е необходимо търговското дружество да е и заличено в търговския регистър (р. 1333—99—III г. о.). Това е, защото по силата именно на това съдебно решение се преустановява дейността на обявеното в несъстоятелност предприятие, а не неговото заличаване в търговския регистър. Това е правилното становище от гледна точка на чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ, защото от този момент насетне се преустановява стопанската дейност на предприятието. А тъкмо в това е същността на основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ.

Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 1, а не по т. 2, предл. 1 КТ, е налице и когато е закрито поделение или клон на юридическо лице, което е работодател по смисъла на § 1, т. 1 ДР на КТ. Това са случаите на закриване на клонове на търговски дружества, на поделения на предприятия, на кметства, на администрации на извънбюджетна издръжка, които съществуват извън областните администрации и др. под. (р. 335—99—III г. о., р. 499—99—III г. о., р. 638—99—III г. о., р. 879—99—III г. о., р. 1285—99—III г. о., р. 1781—99—III г. о. и др.). Тази позиция е правилна. Смисълът на признава-

<sup>9</sup> Вж. Преглед—97, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 1, с. 265—266; Преглед—98, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 2, с. 220—221.

нето в § 1, т. 1 ДР на КТ на поделението на юридическото лице за работодател в трудовите правоотношения е в самостоятелното наемане на работници и служители. А щом поделението наема самостоятелно работници и служители по трудово правоотношение, то преустановяване на неговата дейност е закриване на предприятието по смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ и трябва да послужи като основание за уволнението на зетите в него работници и служители.

**Закриване на част от предприятието** (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ). За законността на това уволнение е необходимо изрично да се уточни, че то се извършва на основание „закриване на част от предприятието“ — цех, отдел, служба и т. н., а не само че уволнението се извършва на основание чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ. Това е, защото тази законова разпоредба съдържа две самостоятелни основания за уволнение — закриване на част от предприятието и съкращаване в щата. Ето защо посочването само на т. 2, без да се конкретизира на кое от двете основания е извършено уволнението, създава неяснота за точното основание за уволнение. А това поставя уволнения работник или служител в неизвестност относно причините за уволнение, което не му позволява да изгради своята защита срещу уволнението, да навежда доводи срещу него и т. н. Това е толкова по-недопустимо като се има предвид, че двете основания за уволнение по т. 2 са и несъвместими помежду си и взаимно се изключват. Едно уволнение, според обстоятелствата, би могло да бъде извършено на всяко едно от тях, но не и на двете заедно. Затова ВКС признава за незаконно уволнението, заповедта за което е издадена на основание чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ, без да уточнява на коя от двете включени в тази точка основания се извършва уволнението (р. 103—99—III г. о., р. 149—99—III г. о., р. 354—99—III г. о.).

От друга страна, незаконно, според ВКС, е и уволнението, за което заповедта за уволнение е издадена на основание чл. 328, ал. 1, т. 2 и 3 КТ, пак защото поради позоваването ѝ на т. 2, без уточнението кое от двете основания се има предвид, затруднява работника или служителя да изгради своята защита и го поставя в състояние на процесуална неизвестност и изненада

(р. 420—99—III г. о., р. 429—99—III г. о.). Тази позиция ми се струва крайна и недостатъчно нюансирана. Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ е съчетано с всяко от двете основания за уволнение по т. 2: със съкращаването в щата и със закриването на част от предприятието. Следователно ако ВКС в този случай признае уволнението за незаконно в частта му относно чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ поради това, че не е уточнено, то няма пречки да провери наличието на основанието по чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ, което е самостоятелно и достатъчно основание за уволнение (вж. по-долу). И само ако установи, че и то не е налице, да признае уволнението за незаконно. Такава позиция би била последователна и законосъобразна, толкова повече, че ВКС приема, че когато заповедта за уволнение е издадена на повече от едно съвместими основания, наличието и на едно от тях е достатъчно, за да се признае уволнението за законно (р. 1552—99—III г. о.).

Примери за закриване на част от предприятието по смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ са: закриване на филиал на банка, на отд. „Масова приватизация“ при Министерството на промишлеността (р. 1236—99—III г. о.). Но не е закриване на част от предприятието отдаването на търговски обект (магазин) под аренда (р. 1082—99—III г. о.). Това становище е правилно, тъй като при отдаването под аренда стопанската дейност на обекта продължава, макар и при друг работодател (чл. 123, ал. 3 КТ). Ако обаче търговският обект бъде закрит, е налице основание за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ, именно защото се преустановява дейността му, която е част от дейността на предприятието (р. 2049—99—III г. о.).

**Съкращаване в щата** (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ). Това е най-често прилаганото основание за уволнение по чл. 328 КТ. Затова и практиката по него е най-богата. ВКС провежда последователно разбирането си за наличието на реално съкращаване в щата на съответната длъжност, трудовата функция или щатната бройка като основание за уволнение (р. 9—99—III г. о., р. 23—99—III г. о., р. 25—99—III г. о., р. 627—99—III г. о. и др.). Съкращаване в щата е налице и когато на мястото на премахнатата длъжност се създава нова с нова трудова функция и нови квалификационни

изисквания за заемането ѝ (р. 65—99—III г. о., р. 97—99—III г. о.). В тези случаи трябва да се проверява и съпоставя „старата“ (съкратената) и новосъздадената длъжност, трудовите задължения на едната и другата. Но съкращение в щата не е налице, когато длъжността не е премахната, а само е променено наименованието ѝ и е запазена трудовата функция (от „главен специалист“ в отд. „Стопанска дейност“ в „главен специалист“ в отд. „Приватизация и стопанска дейност“ и др. под.). Това прави съкращението в щата фиктивно, а уволнението — незаконно (р. 89—99—III г. о., р. 99—99—III г. о., р. 130—99—III г. о., р. 223—99—III г. о., р. 387—99—III г. о., р. 847—99—III г. о. и др.). Ето защо първо задължение на съда при спор за незаконно уволнение поради съкращение в щата е да провери дали е налице реално съкращение в щата (р. 306—99—III г. о., р. 484—99—III г. о., р. 486—99—III г. о.).

Реално съкращение в щата е налице и когато съответната длъжност се премахва, трудовите задължения, които тя включва, се разпределят между останалите служители (р. 788—99—III г. о., р. 854—99—III г. о.), когато две длъжности се сливат в една, която включва трудовите задължения и на двете (р. 2011—99—III г. о., р. 2077—99—III г. о.).

Акът, с който се извършва съкращението в щата, трябва да бъде издаден от компетентен орган. Незаконно е уволнението поради съкращение в щата, при което съкращението в щата в общинската администрация е извършено със заповед на кмета, вместо по решение на общинския съвет, както изисква чл. 21, т. 2 ЗМСМА (р. 126—99—III г. о., р. 127—99—III г. о., р. 531—99—III г. о., р. 572—99—III г. о.). От друга страна, актът, с който се извършва съкращението в щата, трябва ясно да посочва вида и броя на длъжностите, които се съкращават. Затова не може да се приеме, че е налице валидно извършено съкращение в щата, ако общинският съвет е взел решение за намаляване с 10 % на числеността на персонала в общинската администрация. В този случай въз основа на решението трябва да последва ново, което определя вида и броя на съкращаваните длъжности (р. 649—99—III г. о.). Това разбиране е правилно. Управленската дейност, израз на кое-

то е и съкращаването на длъжности, е конкретна разпоредителна дейност, а не общо указание. Аналогично е и положението с актове на Министерския съвет, които определят процент на съкращения в щата. Подобни решения на правителството не са сами по себе си основания за извършване на уволнение поради съкращаване в щата. Въз основа на тях трябва да последват решения и заповеди на компетентните органи в съответната администрация, учредение или организация, които да определят видовете и броя на длъжностите, които се съкращават, и едва след това може да се пристъпи към законосъобразно уволнение на основание съкращаване на щата (р. 728—99—III г. о., р. 956—99—III г. о. и др.).

От друга страна, уволнението по съкращение в щата трябва да бъде предшествувано от извършване на съкращението в щата. Незаконно е уволнението по съкращение в щата, което е извършено преди да е извършено съкращението и „изпреварва“ съкращението (р. 378—99—III г. о., р. 518—99—III г. о., р. 679—99—III г. о., р. 681—99—III г. о., р. 687—99—III г. о., р. 703—99—III г. о., р. 737—99—III г. о., р. 1594—99—III г. о. и др.). Това разбиране е правилно: основанията за уволнение трябва да бъде налице към момента на извършване на уволнението. Щом към този момент то не е налице, уволнението е незаконно.

Важни нови въпроси през 1999 г. възникнаха относно компетентността на органите за управление на търговските дружества да приемат решения за съкращения в щата. Правилно в р. 1271—99—III г. о., р. 1391—99—III г. о., р. 1392—99—III г. о. и др. се приема, че това право има управителят на ООД. Даже и когато това право не е предвидено в договора за управление, то се съдържа в и е част от управлението на дружеството, което му е възложено. Това право има и съветът на директорите или управителният съвет за акционерните дружества, които организират и ръководят дейността на съответното дружество в зависимост от приетата система на управление съгласно чл. 244, ал. 1 и чл. 263, т. 3 ТЗ. А съкращаването в щата е съществена част от управлението на акционерните дружества (р. 1404—99—III г. о., р. 1460—99—III г. о., р. 1653—99—III г. о. и др.).

**Намаляване обема на работата** (чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ). За законосъобразното уволнение

на това основание е необходимо да е налице и да се установи фактическото намаляване на работата. В р. 341—99—III г. о. се приема, че е необходимо още и изрично решение на компетентен орган за това, което предшества уволнението. Струва ми се, че подобно изискване е пресилено и не е предвидено в закона. То не отговаря и на същността на това основание, което свързва уволнението с факта на намаляване на обема на работата, а не с решение за намаляването. Това е фактическо състояние и по-важно е то да се установи, а не дали има или не решение за него. Към това правилно разбиране се насочва и р. 1998—99—III г. о. Незаконно е уволнението, извършено на основание чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ, когато всъщност е налице съкращение в щата, което изисква други предпоставки (р. 502—99—III г. о.). Ето и някои примери за намаляване обема на работата: намаляване на броя на часовете за норматив на учителите по даден предмет поради намаляване на броя на паралелките в училището (р. 763—99—III г. о.).

От друга страна, работодателят трябва да установи и докаже пред съда намаляването на обема на работата (р. 1327—99—III г. о., р. 1328—99—III г. о.). Освен това конкретното уволнение трябва да бъде извършено именно поради намаляване обема на работата (р. 1686—99—III г. о.). Уволнението е незаконно, ако работодателят не успее да установи и докаже фактическото намаляване на работата (р. 1832—99—III г. о.). Тежестта на доказване на тези обстоятелства лежи върху работодателя.

**Спиране на работата за повече от 30 дни** (чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ). ВКС продължава своята практика от предходните години, според която за наличието на това основание е необходимо реално и фактическо спиране на работата повече от 30 дни, а не очакване, вероятност или даже сигурност, че започващото спиране ще продължи повече от 30 дни<sup>10</sup>. Колкото и сигурно да е било, че спирането на работата ще продължи повече от 30 дни, щом уволнението е извършено преди те да са изтекли, то е незаконно. Незаконно е и уволнението, извършено след приемане на решение

за спиране на работата повече от 30 дни, щом като спирането фактически не е продължило повече от 30 дни (р. 758—99—III г. о., р. 759—99—III г. о., р. 766—99—III г. о., р. 767—99—III г. о., р. 996—99—III г. о., р. 1136—99—III г. о., р. 1359—99—III г. о. и др.). Разбира се, през време на престоя (спирането на работата) работодателят може да прибегне и до други възможности за използването на работната сила на работниците и служителите в предприятието през времето докато трае престоя — преместване на друга работа (чл. 120 КТ), да даде платения годишен отпуск на работниците и служителите и без тяхно съгласие (чл. 173, ал. 4 КТ), със съгласието на работниците и служителите да им разреши неплатен отпуск (чл. 160 КТ). Това е въпрос на работодателска целесъобразност. Решенията за това и тяхната икономическа обоснованост не подлежат на съдебен контрол (р. 1901—99—III г. о., р. 1932—99—III г. о. и др.). За уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ е достатъчен само фактът, че спирането на работата реално е продължило повече от 30 дни, което трябва да бъде установено и доказано пред съда.

**Липса на качества на работника или служителя за ефективно изпълнение на работата** (чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ). Основанието по т. 5 има точно определена законова формулировка и състав. То не може да бъде заменено с основание като „несправяне с работата“, тъй като такова основание за уволнение по КТ не съществува (р. 58—99—III г. о.). Липсата на качества за ефективно изпълнение на възложената работа се преценява с оглед на необходимите и изисквани за изпълнение на възложената работа качества на работника или служителя. За помощник-директор по учебното производство в техникум това е липсата на умение да планира работата, да проявява оперативност, липсата на организационни способности да общува с подчинените му, да работи с колектива и др. под. (р. 603—99—III г. о., р. 635—99—III г. о. и др.). Липсата на качества, и то на определени качества, необходими за изпълнение на възложената работа, обаче трябва да се сочат в заповедта за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ и след това да се доказват пред съда. Не е достатъчно в заповедта за уволнение или в атестационната карта да бъде записано само

<sup>10</sup> Вж. Преглед—97, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 1, с. 268; Преглед—98, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 2, с. 223—224.

„липса на необходимите качества“, без да се сочат конкретни факти, в които тази липса се изразява при дадения работник или служител (р. 689—99—III г. о., р. 811—99—III г. о., р. 812—99—III г. о., р. 857—99—III г. о., р. 929—99—III г. о., р. 1020—99—III г. о., р. 1129—99—III г. о.). Това е липса на професионални знания и умения (р. 943—99—III г. о.). От друга страна, липсата на необходимите качества трябва да бъде трайна и обективна, а не еднократна и епизодична (р. 670—99—III г. о., р. 749—99—III г. о., р. 764—99—III г. о., р. 1415—99—III г. о.). Уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ е незаконно и когато то се основава на дисциплинарни нарушения. Дисциплинарните нарушения могат да бъдат основание за дисциплинарно уволнение, а не за уволнение на безвиновни основания, каквото е уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ (р. 756—99—III г. о., р. 978—99—III г. о., р. 1356—99—III г. о., р. 1496—99—III г. о., р. 1925—99—III г. о. и др.).

**Липсата на необходимото образование или професионална квалификация за изпълняваната работа** (чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ). В чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ се съдържат две основания за уволнение: 1. липса на необходимото образование и 2. липса на необходимата професионална квалификация (р. 46—99—III г. о., р. 1552—99—III г. о.). Необходимото образование и необходимата професионална квалификация могат да се предвиждат в закон или в друг нормативен акт, както и в длъжностната характеристика на работника или служителя. „Образование“ означава завършена определена степен на образование в учебно заведение, а не курсове и школи (р. 23—99—III г. о., р. 24—99—III г. о.). Това означава и определен вид образование по дадена специалност — висше икономическо, висше филологическо по български или даден чужд език, средно общо, средно специално и т. н. (р. 740—99—III г. о., р. 1636—99—III г. о., р. 1777—99—III г. о. и др.). „Професионална квалификация“ може да се изразява в изискване за компютърна грамотност, владеене на стенография и др. под. (р. 748—99—III г. о.).

Основанието по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ се допълва с основанието по т. 11 с. чл. Но основанието по т. 11 се отнася за изменението на всички изисквания по длъжностната характеристика без изисква-

нията за образование и професионална квалификация, за които се отнася основанието по т. 6 (р. 1093—99—III г. о., р. 1115—99—III г. о.). Двете основания за уволнение, които съдържа чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ (вж. по-горе), могат да бъдат прилагани и заедно и сочени в една и съща заповед за уволнение, но може да бъде използвано и само едното от тях и то да е достатъчно (р. 1552—99—III г. о.). В това решение правилно се приема, че когато заповедта за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ сочи и двете основания за уволнение по т. 6, само липсата и на двете прави уволнението незаконно. Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ може да бъде прилагано и заедно с основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ (р. 1852—99—III г. о. — вж. и по-горе практиката по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ).

**Придобиване право на пълна пенсия за изслужено време и старост** (чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ). За уволнението на това основание е необходимо работникът или служителят да е придобил право на пълна пенсия за изслужено време и старост: трудов стаж и възраст (р. 559—99—III г. о.). Но само навършването на необходимата възраст за пенсиониране не е достатъчно. Нужно е и още работникът или служителят да е работил 3 год. след навършване на изискуемата възраст за пенсиониране (р. 1294—99—III г. о., р. 1308—99—III г. о.). Неотправянето на предизвестие за уволнение на това основание не прави уволнението незаконно, защото Кодексът на труда предвижда за това изплащане на обезщетение по чл. 220, ал. 1 КТ, а не признаване на уволнението за незаконно (р. 892—99—III г. о.).

Възрастта от 68 г. за освобождаване на това основание на професори, старши научни сътрудници I ст. и доктори на науките се прилага само когато тези лица работят в научни организации — висши учебни заведения, научни институти на БАН и др. под. (р. 49—99—III г. о.), а не и в други предприятия и организации (р. 284—99—III г. о.).

**Промяна на изискванията за изпълнение на длъжността, ако работникът или служителят не отговаря на тях** (чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ).

През 1999 г. сравнително голям — в сравнение с предходните години, е броят на постановените решения по спорове за незаконно уволнение на това основание.

Преди всичко ВКС настоява върху съдържанието на първия елемент от състава на това основание: „промяна на изискванията за изпълнение на длъжността“. То е налице, когато е утвърдена нова длъжностна характеристика, с която се променят изискванията за изпълняваната работа (р. 63—99—III г. о., р. 197—99—III г. о. и др.). Редица решения настояват и върху наличието на втория елемент от състава на това основание: „работникът или служителят да не отговаря на новите условия, предвидени в измененията на длъжностната му характеристика или в новата длъжностна характеристика“. Ако той отговаря на новите изисквания, уволнението по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ е незаконно (р. 488—99—III г. о.). От друга страна, промяната в длъжностната характеристика трябва да предшества уволнението, а не да бъде извършвана след уволнението (р. 903—99—III г. о.). Това изискване е важно и общо за всички основания за уволнение по чл. 328 КТ: те трябва да съществуват преди и към момента на уволнението, а не да се „създават“ след него (р. 1313—99—III г. о. (вж. по този въпрос по-горе и прегледа на съдебната практика по уволненията поради съкращаване в щата).

Важно място в съдебната практика заемат и решенията, в които това основание се отграничава от други сходни с него основания и преди всичко с основанието по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ: когато работникът или служителят не притежава необходимото образование или професионална квалификация за изпълняваната работа. В случаите, когато промяната се изразява в промяна на вида и степента на образованието или когато се определя друго образование (от строително инженерство в архитектурно, от средно специално във висше, от само висше в определено по вид висше образование и т. н.), уволнението, извършено по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ, е незаконно, защото основанието за уволнение в тези случаи би трябвало да бъде по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ. И ВКС обобщава: „Основанието по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ обхваща всички случаи на изменения на длъжностната характеристика с изключение на образованието и професионалната квалификация, които се обхващат от чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ. Липсата на необходимото образование е основание за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ, а не по

т. 11 (р. 172—99—III г. о., р. 832—99—III г. о.). Тази практика ясно разграничава двете основания за уволнение. Все по линия на точна правна квалификация са и други решения на ВКС: при създаване на нова длъжност вместо съществуващата досега с нови функции и длъжностна характеристика е налице съкращаване в щата (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ), а не основание за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ (р. 511—99—III г. о.). Основанието за уволнение е несъвместимо с основанията по чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ: съкращаване в щата и закриване на част от предприятието. Уволнението може да бъде извършено на някое от основанията по чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ или на основанието по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ, но не и заедно на тези основания, защото те се изключват. Уволнение, извършено при съчетанието на основанията по чл. 328, ал. 1, т. 2 и т. 11 КТ, е незаконно (р. 1778—99—III г. о.).

Най-деликатният въпрос в основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ е: подлежи ли на съдебен контрол самата промяна в длъжностната характеристика и променените изисквания за изпълняваната работа, или това са въпроси изцяло на работодателска целесъобразност. Практиката на ВКС по този въпрос е противоречива. В р. 1945—99—III г. о. ВКС приема, че предвижданото ново образование (средно специално и компютърна грамотност) е въпрос на работодателска целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол. А в р. 746—99—III г. о. ВКС приема, че е налице произволно изменение на длъжностната характеристика, когато с нея се установява изискване за 5 години трудов стаж, а на ищеца не са достигнали 50 дни, и признава извършеното в този случай уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ за незаконно. Тази идея изглежда се споделя и в р. 197—99—III г. о. Важно е в тези случаи, че ВКС преценява като незаконно уволнение, извършено поради странични изменения в длъжностната характеристика само и само да се създаде основание за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ. Тази линия в практиката на ВКС заслужава да бъде споделена и насърчена. Едно по-обобщено и разумно тълкуване на чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ би следвало да доведе ВКС до признаване за незаконни уволнения по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ, когато промяната на изискванията за изпълняваната ра-

бота в длъжностната характеристика сочат на злоупотреба с правото на уволнение на работодателя, което чл. 57, ал. 2 Конст. забранява, и на недобросъвестно осъществяване на правата и задълженията по трудовото правоотношение, което чл. 8, ал. 1 КТ изрично изключва. При разумното прилагане на чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ трябва да се изхожда от целта на закона. А тя е: работодателят да може да прави такива изменения в длъжностната характеристика, които отговарят на интересите на производствената и служебната работа и позволяват нейното по-ефективно и производително осъществяване. В тази посока измененията на длъжностната характеристика са суверенно право на работодателя. Но когато под прикритието на изменения в длъжностната характеристика се предвиждат неразумни и тенденциозни изисквания, за да се освободи от неудобен нему работник или служител и за тази цел се използва основанието по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ, съдът би следвало да признава уволнението за незаконно, като прилага тази законова разпоредба в духа на чл. 57, ал. 2 Конст. и чл. 8, ал. 1 КТ<sup>11</sup>.

**Обективна невъзможност за изпълнение на възложената работа (чл. 328, ал. 1, т. 12 КТ).**

Това основание за уволнение сравнително рядко се прилага, поради което представлява интерес всеки път, когато стане предмет на съдебен спор, достигнал до ВКС.

ВКС приема, че това основание е налице при отменяне на свидетелството за правоуправление на професионален шофьор (р. 505—99—III г. о.). Интересно, е, че съдът не е обсъдил в решението си въпроса за прилагане на специално предвиденото в чл. 330, ал. 2, т. 1 КТ основание за уволнение без предизвестие — лишаване на работника или служителя по административен ред от право да упражнява професия или да заема длъжността, на която е назначен. Отнемането на свидетелството за правоуправление е административно наказание по чл. 13, б. „в“ и чл. 16 ЗАНН и неговото налагане представлява типичен пример за лишаване на работника или служителя по административен ред от правото временно да упражнява професията, с оглед на която е назна-

чен. В конкретния случай това би било и адекватното основание за уволнението — чл. 330, ал. 2, т. 1 КТ, а не чл. 328, ал. 1, т. 12 с. к.

ВКС правилно посочва, че за законосъобразното уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 12 КТ не е достатъчно в заповедта за уволнение само да се посочи законовият текст, но и фактическите обстоятелства, в които се изразява обективната невъзможност за изпълнение на възложената работа. Само тогава съдът може да преценява законността на уволнението. От друга страна, заповедта за уволнение, която възпроизвежда само законовия текст, по който се извършва уволнението, без да посочва фактите, в които тя се изразява, поставя работника или служителя в положение на „процесуална неизвестност“ и „изненада“ при оспорване на заповедта за уволнение и изграждане на защитата му срещу нейната незаконност (р. 831—99—III г. о.). Най-сетне, основанието по чл. 328, ал. 1, т. 12 КТ се изразява в обективна невъзможност за изпълнение на възложената работа от работника или служителя поради причини, свързани с него, а не в липсата на оръдия, предмети на труда, суровини и др. под. Затова не е налице основанието по чл. 328, ал. 1, т. 12 КТ в случаите, когато автомобилът, който е поверен на работника и с който той е работел като шофьор, е бил бракуван (р. 1135—99—III г. о.).

**Сключване на договор за управление (чл. 328, ал. 2 КТ).**

Основният въпрос, който продължава да привлича вниманието на ВКС по това основание за уволнение, се отнася до срока, в рамките на който след сключването на договора за управление новият работодател може да прекратява трудовия договор със „служители от ръководството на предприятието“. И през 1999 г. ВКС се придържа към разбирането си, застъпено и в предходните години, че това може да стане в рамките на срок с „разумна продължителност“, която е „около 3 мес.“ (р. 184—99—III г. о., р. 380—99—III г. о., р. 897—99—III г. о., р. 1792—99—III г. о. и др.).

Продължавам да смятам, че тази практика е **незаконносъобразна**<sup>12</sup>. Законът не определя про-

<sup>11</sup> Вж. по този въпрос **В. Мръчков**, в Трудови отношения и държавна служба 2000, С., 2000, с. 399—403.

<sup>12</sup> Това становище съм застъпвал и досега: **В. Мръчков**, в Коментар на Кодекса на труда, IV изд., С., 1997, с. 617—619; Преглед—97, ц. ст., с. 270—271, Преглед—98, ц. ст., с. 225.

дължителността на срока, в който уволнението трябва да бъде извършено. Той не въвежда изискването за „разумен срок“, в който трябва да бъде извършено уволнението по чл. 328, ал. 2 КТ, нито пък определя какъвто и да е друг срок за това. Това е „юриспруденциално допълнение“, което не намира опора в закона. Ако законодателят е имал такова намерение, той би го изразил. Възможно е в бъдеще да се стигне до такова разрешение, но това е въпрос на законодателна целесъобразност и въпрос *de lege ferenda*, а не въпрос на действувашо право. Докато в закона такова изискване не е предвидено, даже и ако не споделяме това разрешение по убеждение, сме длъжни да се съобразяваме с него. Докато не бъдат въведени ограничения във времето на действие на договора за управление, през което правото на уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ може да се упражнява, смятам, че уволнението на това основание може законосъобразно да се извършва през цялото време. Разбира се, в екстремни случаи — на уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ, извършено в последния месец или в последните дни от действието на договора, би могло да се обосновава и доказва наличието на злоупотреба с правото на уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ (арг. чл. 57, ал. 2 Конст.), или за недобросъвестно упражняване на права по трудовото правоотношение (арг. чл. 8, ал. 1 КТ). Но това са общи въпроси на упражняване на правото на уволнение на всяко основание за уволнение, по които е желателно ВКС да създава практика, а не специфични въпроси на уволнението по чл. 328, ал. 2 КТ.

Основанието по чл. 328, ал. 2 КТ през 1999 г. поставя и някои други въпроси.

Една част от тях се отнасят до кръга на лицата — „служители от ръководството“, които могат да бъдат уволнявани на това основание. ВКС, като изхожда от закона, правилно според мен приема, че „служители от ръководството“ са: главният счетоводител, началник отдел, зав. Охрана на труда и др. под. (р. 1629—99—III г. о., р. 1642—99—III г. о., р. 1665—99—III г. о., р. 2041—99—III г. о. и др.). И правилно приема, че не са „служители от ръководството“ — техническият секретар и зав. Личен състав (р. 222—99—III г. о.), организатор на производството в цех (р. 802—99—III г. о.), главен икономист в отдел (р. 1843—99—III г. о.), и др. Ос-

новният критерий за определяне на „служителите от ръководството“ по чл. 328, ал. 2 КТ, при липсата на други указания в закона, е разпоредбата на § 1, т. 3 ДР на КТ, в който се съдържа легално определение на близкото понятие „ръководство на предприятието“, в което се включват лицата (служителите), „на които е възложено ръководството на трудовия процес, включително и в поделението...“. Разграниченията, които ВКС провежда в посочените по-горе решения, правилно според мен провеждат тази линия на закона.

Друга част от решенията се отнася до приложното поле на това основание. То се прилага на общо основание не само за предприятия и търговски дружества с държавно и общинско имущество, но и за всички, включително и частни предприятия и търговски дружества, щом като е сключен договор за управление (р. 338—99—III г. о.). Но то се прилага само за предприятия и организации, които осъществяват стопанска дейност, а не и за организации с идеална цел при промени в тяхното ръководство — например при избор на нов председател на синдикална федерация (р. 949—99—III г. о.). Основанието по чл. 328, ал. 2 КТ се прилага при всеки нов сключен договор за управление, макар и управителят да е едно и също физическо лице (р. 1146—99—III г. о.). То се прилага и при договор за управление на клон, щом като клонът е работодател по смисъла на § 1, т. 1 ДР на КТ (р. 1671—99—III г. о.).

Една трета група от решения се отнася до същността на основанието за уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ. При него не се обсъжда професионалната квалификация. Тя не е елемент от състава на това основание. Меродавен и достатъчен е фактът на сключен договор за управление и съответният служител да е от ръководството на предприятието (р. 1386—99—III г. о.).

В тази връзка се поставя и въпросът, дали с някои свои актове управителят не е „преназначил заварен служител от ръководството“, поради което той не може да упражнява правото си на уволнение. Така в р. 1965—99—III г. о. ВКС приема, че управителят на дружеството 2 мес. след встъпването си в длъжност е издал заповед, с която е увеличил заплатата на ищеца — служител от ръководството, с „което е манифестирал положителната си оценка за неговата трудова дейност“, поради което уволнението, извър-



шено няколко месеца след това, е незаконно. И обратно: според ВКС сключеното допълнително споразумение с ищеца за „актуализиране“ на заплатата не е израз на съгласие „за приемането“ му в новия екип на ръководство, поради което извършеното по-късно уволнение е законно (р. 184—99—III г. о.). Струва ми се, че това становище на ВКС не намира опора в закона. Член 328, ал. 2 КТ не поставя такива изисквания при упражняване на правото на уволнение на управителя.

#### **ПОДБОР ПО ЧЛ. 329 КТ ПРИ УВОЛНЕНИЕ ПО ЧЛ. 328, АЛ. 1, Т. 2 И 3 КТ**

ВКС в своята константна практика изхожда от правилното според мен разбиране, че подборът е задължителен в случаите на структурни промени, които водят до съкращение в щата на една или повече от няколкото съществуващи еднородни длъжности (р. 121—99—III г. о.), както и в случаите на уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ (р. 51—99—III г. о., р. 119—99—III г. о., р. 199—99—III г. о., р. 200—99—III г. о., р. 606—99—III г. о., р. 1521—99—III г. о. и др.). Когато подборът е задължителен, а не е извършен, уволнението е незаконно (р. 252—99—III г. о., р. 254—99—III г. о., р. 287—99—III г. о., р. 471—99—III г. о. и др.).

Но подборът не е задължителен, когато се съкращава единствената длъжност по щата (единствената длъжност за лекар-ординатор в отделението и др. под.). Ако в тези случаи работодателят не е направил подбор, а е уволнил лицето, което заема съкратената единствена длъжност, уволнението е законосъобразно (р. 144—99—III г. о., р. 359—99—III г. о. и др.). Но и тогава той има право и може, ако реши, да извърши подбор. И в случая със съкратената единствена длъжност на лекар-ординатор в отделението по пътя на подбора той може да уволни завеждащ отделението, защото, както деликатно е вметнал ВКС, заемането на ръководна длъжност само по себе си не е показател за по-висока професионална квалификация.

Но когато подборът е задължителен и когато не е задължителен, а работодателят реши да го извърши, неговото провеждане се основава на едни и същи критерии. **Първо**, прилагат се „иконо-

мическите“ („професионалните“) критерии по чл. 329, ал. 1 КТ — според квалификацията и нивото на изпълнение на възложената работа. **Второ**, ако работодателят в резултат на прилагането на тези критерии достигне до извода, че лицата, между които се извършва подборът, са с равна квалификация, прибягва до социалните критерии по ал. 2 на чл. 329 КТ — по-тежко семейно или материално положение или здравно състояние (р. 658—99—III г. о., р. 988—99—III г. о., р. 1381—99—III г. о. и др.). ВКС изрично и, струва ми се, с основание настоява върху съдържанието на икономическите (професионалните) критерии по ал. 1. Те включват два елемента: професионална квалификация (образование, трудов стаж, професионални умения) и ниво на изпълнение на възложената работа (изпълнение по количество и качество на възложената работа, срочно изпълнение на трудовите задължения и др. под.). Тези два елемента имат еднакво правно значение и трябва да се прилагат кумулативно (р. 1587—99—III г. о., р. 1724—99—III г. о., р. 1762—99—III г. о.). При подбора между лица с една и съща професионална квалификация — образование, решаващо значение има реалната и фактическа квалификация, знания и умения (р. 1103—99—III г. о., р. 1105—99—III г. о. и др.), тъй като професионалната квалификация, марка и да включва на първо място образованието, не се изчерпва с него. А и защото при едно и също образование лицата имат (и колко често пъти) различни и знания, и умения за изпълнение на възложената работа. От тази юридически и житейски правилна позиция изхождат р. 1227—99—III г. о., р. 1244—99—III г. о. и др. При извършването на подбора трябва ясно да се посочат критериите, въз основа на които той се провежда: професионални или социални, и обстоятелствата, в които те се изразяват (р. 981—99—III г. о.).

Подборът не се извършва между всички работници и служители, а само между тези, които изпълняват еднакви или сходни (близки) длъжности с длъжността, която се съкращава. „Сходството“ на различните длъжности, между които се извършва сравняването и съпоставянето при подбора, се извършва въз основа на длъжностните характеристики за съответните длъжности (р. 989—99—III г. о.). Но не може да се извърш-

ва подбор между съществено различни по длъжностни характеристики трудови функции като например между касиер-домакин и прислужник-чистач и др. под. (р. 1046—99—III г. о., р. 1121—99—III г. о., р. 1142—99—III г. о. и др.).

Начинът на извършване на подбора е въпрос на преценка на работодателя: от атестационна комисия, по точкова система и др. под. (р. 1008—99—III г. о., р. 1250—99—III г. о.).

По своята същност подборът представлява сравняване на професионалните качества и другите обстоятелства по ал. 1 и 2 на чл. 329 КТ на работниците и служителите, между които подборът се извършва (р. 506—99—III г. о.).

Във връзка с извършването на подбора в практиката на ВКС през 1999 г. възникна един нов въпрос: за формата, в която се извършва подборът. ВКС застъпва две противоположни становища по него.

Според едното — подборът трябва да се „документира“, т. е. неговото провеждане да се извършва с писмени протоколи, докладни записки и др. под. Това становище е най-ясно изразено в р. 506—99—III г. о. В него четем: „Ако липсва таква документиране (материализация), съдът не може да провери доколко работодателят е изпълнил своето задължение да съпостави отделните работници и служители съобразно законоустановените критерии по чл. 329 КТ. Събирането на доказателства в рамките на съдебния процес в тази насока е недопустимо. Това означава на практика съдът да навлезе в ролята на работодател и вместо него да извърши подбора“. От това разбиране изхождат и р. 606—99—III г. о., р. 644—99—III г. о. и др.

Другото становище на ВКС е: важно е подборът да е извършен, съпоставянето съобразно критериите чл. 329, ал. 1 и 2 КТ да е направено, а не дали е писмено документирано или не (р. 658—99—III г. о., р. 800—99—III г. о.).

Становището на ВКС за „писмено документиране“ на подбора не може да бъде споделено. То не намира опора в закона. Чл. 329 КТ повелява само извършването на подбор, без да предписва начина и формата на извършването му. Това е въпрос на работодателска преценка за изпълнение на законовото изискване за извършване подбор и всякакви допълнителни изисквания

в тази насока са юриспруденциално допълнение на закона, което не би могло да бъде споделено. Друг е въпросът, че подборът трябва да се доказва пред съда (р. 496—99—III г. о.). Но това важи за всяко уволнение и подборът като част от правото на уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2 и 3 във връзка с чл. 329 КТ, не разкрива особености в това отношение.

Най-сетне съдебният контрол върху прилагането на чл. 329 КТ обхваща на общо основание и правилното и законосъобразно прилагане на критериите по чл. 329, ал. 1 и 2 КТ. Защото, както беше току-що отбелязано, тези критерии по чл. 329 КТ са законово установени изисквания за упражняване на правото на уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 2 и 3 КТ (р. 546—99—III г.). Тяхното точно прилагане е част от законността на уволнението.

#### **11. ПРЕДВАРИТЕЛНА ЗАКРИЛА ПРИ УВОЛНЕНИЕ (ЧЛ. 333 КТ)**

Практиката на ВКС по чл. 333 КТ продължава да заема важно място в трудовите спорове за незаконно уволнение.

ВКС признава на общо основание за незаконно уволнението, което е извършено, без да се вземе предварителното разрешение на инспекцията по труда по чл. 333, ал. 1—2 КТ или предварителното съгласие на съответния синдикален орган по чл. 333, ал. 3—4 КТ (р. 444—99—III г. о., р. 475—99—III г. о., р. 501—99—III г. о., р. 547—99—III г. о., р. 781—99—III г. о., р. 1076—99—III г. о. и др.). Наред с тази обща позиция съществуват специфични въпроси, които възникват в практиката при различните основания за предварителна закрила при уволнение.

За закрилата по чл. 333, ал. 1, т. 3 КТ е без значение обстоятелството, че работодателят не е знаел, че работникът или служителят е страдал от някоя от болестите по Наредба № 5 от 1987 г., поради което не е искал предварително разрешение от инспекцията по труда. Достатъчен е обективният факт, че такова разрешение не е искано и не е получено от него, а не причините, поради които той не е сторил това (р. 757—99—III г. о., р. 1406—99—III г. о., р. 1423—99—III г. о. и др.).

В случаите на чл. 333, ал. 1, т. 4 КТ важно е отпусъкът не само да е разрешен, но да е започнало и неговото реално ползуване (р. 533—99—III г. о.,

р. 830—99—III г. о., р. 1606—99—III г. о., р. 1195—99—III г. о. и др.).

Предварителното разрешение от инспекция по труда по чл. 333, ал. 1 КТ се изисква в случаите, когато основанията за закрила на категориите лица, изброени в т. 1—4, са налице към момента на извършване на уволнението, а не те да са настъпили след като заповедта за уволнение е връчена на работника или служителя. Ето защо не се изисква предварително разрешение от инспекцията по труда, ако работникът или служителят е заболял от някоя от болестите по Наредба № 5 от 1987 г., след като заповедта за уволнение е връчена на работника или служителя (р. 1980—99—III г. о.), или ако по времето, докато тече срокът на предизвестие по връчена заповед за уволнение, работникът или служителят е излязъл в отпуск по болест (р. 1688—99—III г. о., р. 853—99—III г. о., р. 1855—99—III г. о., р. 1900—99—III г. о., р. 1980—99—III г. о.).

ВКС приема за достатъчно основание за призоваване на уволнението за незаконно и когато работодателят не е поискал съгласно чл. 333, ал. 2 КТ мнението на ТЕЛК при уволнението на трудоустроен работник или служител или на работник или служител, боледуващ от определени болести, посочени в Наредба № 5 от 1987 г. (р. 122—99—III г. о., р. 693—99—III г. о., р. 904—99—III г. о., р. 1249—99—III г. о., 1989—99—III г. о. и др.). Отстъпление от тази правилна позиция на ВКС е р. 863—99—III г. о., според което липсата на мнение на ТЕЛК по чл. 333, ал. 2 КТ, защото такова мнение не е било искано от работодателя, не прави уволнението незаконно. Това становище игнорира изискването на чл. 333, ал. 2 КТ и поради това не може да бъде споделено. Районната инспекция по труда може да приеме или да не приеме мнението на ТЕЛК при издаване на разрешението по чл. 333, ал. 1 КТ, но е задължително то да бъде поискано от работодателя и след като това мнение е получено, заедно с него да направи искане за разрешение от Районната инспекция по труда по чл. 333, ал. 1 КТ. Това е необходимо, защото е предвидено в закона. А то е предвидено в закона, защото законодателят преценява, и с основание, че това мнение, без да е задължително за инспекцията, може да повлияе при вземането на

решение от нея при издаването или отказа да издаде разрешение за уволнение в случаите по чл. 333, ал. 1 КТ. Посоченото решение на ВКС не е съобразено със закона, защото пренебрегва тази роля на мнението на ТЕЛК, която му придава чл. 333, ал. 2 КТ.

Предварителното съгласие за уволнение в случаите на чл. 333, ал. 3 КТ трябва да се иска от компетентния синдикален орган, а не от кой да е друг синдикален орган (р. 307—99—III г. о.). Без такова съгласие уволнението е незаконно (р. 346—99—III г. о.).

От друга страна, за да се приложи предварителната закрила при уволнение по чл. 333, ал. 3 КТ, е необходимо да се установи съществуването на съответна синдикална организация и на нейно синдикално ръководство. Едва тогава е приложима закрилата по чл. 333, ал. 3 КТ. (р. 440—99—III г. о., р. 510—99—III г. о., р. 955—99—III г. о. и др.). Ал. 3 на чл. 333 КТ се прилага само за председателя и за един от секретарите, ако те са повече от един, на синдикалното ръководство в предприятието (р. 825—99—III г. о., р. 1001—99—III г. о., р. 1073—99—III г. о., р. 1138—99—III г. о., р. 1727—99—III г. о. и др.). Тя не се прилага за заместник-председателя на синдикалното ръководство. Прилага се за синдикалното ръководство в предприятието, а не и за синдикалното ръководство в цеха, при катедри и клиники (р. 1408—99—III г. о., р. 2061—99—III г. о.). Тази закрила действа и 6 мес. след освобождаването на съответните дейци на синдикалното ръководство в предприятието от синдикалната им длъжност на председател и секретар (р. 1081—99—III г. о., р. 2035—99—III г. о.). За председателя и секретаря на синдикалното ръководство в предприятието тя на общо основание важи и след като е изтекъл мандатът им, щом като не е проведено ново изборно събрание (р. 1776—99—III г. о.). Най-сетне, закрилата важи на общо основание за членовете на общото ръководство на съответната синдикална организация (р. 2070—99—III г. о.).

Интересни въпроси поставя и приложението на ал. 4 на чл. 333 КТ. Предварителната закрила за уволнение, предвидена в тази разпоредба, може да се установява не само в колективния трудов договор, сключен в предприятието, но и в

браншовия или отраслов колективен трудов договор. И уволнение, извършено в нарушение на закрилата, предвидена в колективен трудов договор, предвидено в чл. 333, ал. 4 КТ, е незаконно (р. 9—99—III г. о., р. 527—99—III г. о., 887—99—III г. о., р. р. 1341—99—III г. о., р. 1403—99—III г. о., р. 1442—99—III г. о. и др.). Закрилата, предвидена в колективен трудов договор по чл. 333, ал. 4 КТ, се прилага само за работниците и служителите, за които колективният трудов договор действа съгласно чл. 57 КТ, а не за всички работници и служители в предприятието (р. 1539—99—III г. о.). ВКС обръща настоятелно внимание върху точното прилагане на чл. 333, ал. 4 КТ. С колективен трудов договор може да се предвижда предварителна закрила при уволнение, която се състои в искането на предварително съгласие за уволнение на работниците и служителите само когато уволнението се извършва на основание съкращаване в щата или намаляване на обема на работата. Затова нищожни и поради това незадължаващи работодателя са уговорки в колективния трудов договор, които предвиждат необходимостта от предварително съгласие на синдикалния комитет при уволнение и на други основания по чл. 328 КТ (р. 970—99—III г. о., р. 1228—99—III г. о., р. 1565—99—III г. о., р. 1583—99—III г. о., р. 1588—99—III г. о., р. 1595—99—III г. о. и др.). С колективния трудов договор не могат да се създават правила относно прекратяване на трудовия договор, нито правила, които ограничават неговото право на уволнение по Кодекса на труда. С колективния трудов договор не може например да се предвижда, че в хода на учебната година работодателят не може да извършва съкращение в щата (р. 540—99—III г. о.), че не може да уволнява работници и служители, на които остават 3 год. до пенсия (р. 1915—99—III г. о.), или че е длъжен да предлага друга подходяща работа на работника или служителя по съкращение в щата (р. 1640—99—III г. о. и др.). Това са ограничения и допълнителни задължения на работодателя при упражняване на неговото право на уволнение, които е недопустимо да бъдат уговаряни в колективния трудов договор (арг. чл. 50, ал. 1 КТ). Ако такива клаузи съществуват в колективния трудов договор, те противоречат на закона и не след-

ва да бъдат прилагани. Тази позиция на ВКС е правилна. Тя изхожда от разбирането, че режимът на уволнение по КТ е установен с императивни правни уредби, поради което и по аргумент от чл. 50, ал. 1 КТ колективният трудов договор, на което и равнище да е сключен (на равнище предприятие, бранш или отрасъл и др.), не може да предвижда разрешения, които се отклоняват от законните правила.

Интересни въпроси поставя и прилагането на чл. 333 КТ във връзка с чл. 329 КТ. Позицията на ВКС по този въпрос е: подбор при уволнение по чл. 329 КТ се извършва на общо основание и между лицата, които са закриляни по чл. 333 КТ. Но уволнението на тези лица може законосъобразно да се извърши само след като е получено разрешението или съгласието по чл. 333, ал. 1—4 КТ (р. 146—99—III г. о., р. 1840—99—III г. о.). Обратното становище, застъпено в р. 849—99—III г. о., е изолирано и не може да бъде споделено. То не отговаря на чл. 329 КТ и на предназначението на чл. 333 КТ. Чл. 333, ал. 4 КТ създава специална закрила на лицата, които предстои да бъдат уволнени. А такива са и лицата, които по пътя на подбора предстои да бъдат уволнени. Само че след като при извършен подбор те подлежат на уволнение, преди и за да бъде уволнението им законосъобразно извършено е необходимо работодателят да поиска и получи съответно разрешение или съгласие за това от органите по чл. 333 КТ. Ако той не получи такова разрешение или съгласие, не може да ги уволни, въпреки че по пътя на подбора решението за уволнение се е насочило към тях.

## 12. СЪДЕБНА ЗАЩИТА СРЕЩУ НЕЗАКОННО УВОЛНЕНИЕ (ЧЛ. 344—346 КТ)

Незаконно е уволнението, което не съответствува на материалното правно основание, на което е извършено, и на реда за упражняване на правото на уволнение. Само за това уволнение е установена съдебната искова защита по чл. 344 КТ. Уволнение с предизвестие, при което работодателят е прекратил трудовия договор с работника или служителя от следващия ден на предизвестие, без да го оставя да отработи предизвестие, като му е изплатил обезщетение по чл. 220, ал. 1 КТ, не е незаконно. Изплащането на обез-

щетиение в тези случаи е равностойна правна възможност за работодателя (*facultas alternativa*) и като се е възползвал от нея, работодателят е действувал законосъобразно и не е извършил незаконно уволнение (р. 5—99—III г. о.).

От друга страна, заповедта за уволнение, издадена от некомпетентен орган, е незаконна и защитата срещу нея се осъществява с предявяване на исковете по чл. 344, ал. 1—3 КТ, а не на основание чл. 26 ЗЗД (р. 1794—99—III г. о., р. 1959—99—III г. о.).

Исковата защита срещу незаконно уволнение включва четирите иска по чл. 344, ал. 1 КТ. Тези искове са самостоятелни. Всеки от тях трябва да бъде изрично предявен, включително и когато исковете по чл. 344, ал. 1, т. 1—3 КТ се съединяват обективно в една искова молба и петитумът по всеки от тези искове трябва да бъде изрично формулиран в исковата молба. Искова молба с петитум „отмяна на заповедта за уволнение с всички произтичащи от това последици“ не означава предявяване и на исковете по чл. 344, ал. 1, т. 2 и 3 КТ. И съдът, като е постановил възстановяване на работа и обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ по такава искова молба, е уважил непредявени искове, което е незаконно (р. 765—99—III г. о.).

Предявеният иск за възстановяване на работа по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ се уважава от съда, щом като уволнението е признато за незаконно, и когато длъжността, на която работникът или служителът иска да бъде възстановен, е съкратена (р. 1127—99—III г. о., р. 1283—99—III г. о.). Възстановяване на работа следва да се постанови и в случаите, когато междуременно, докато трае процесът, ищецът е навършил пенсионна възраст за получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст (р. 328—99—III г. о.), или когато се е разболял и му е призната група инвалидност (р. 895—99—III г. о.). Тези нови обстоятелства (придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и призната инвалидност) са ирелевантни за уважаване на субективното потестативно право на възстановяване на работа на незаконно уволнения работник или служител.

Искът за възстановяване на работа при незаконно уволнение по срочен трудов договор, чийто срок е изтекъл, е неоснователен и не следва да бъде уважаван. Основанието за това е: към

момента на постановяване на решението предявеното субективно потестативно право на работника или служителя за възстановяване на работа не съществува, тъй като срочният трудов договор би се прекратил на „собствено основание“ — по чл. 325, т. 3 КТ, поради изтичане на определения в него срок (р. 1057—99—III г. о., р. 2074—99—III г. о.).

Тежестта за доказване на законността на уволнение в съдебния процес лежи върху работодателя (р. 344—99—III г. о., р. 607—99—III г. о.). Това е, защото неговото право на уволнение се оспорва от ищеца в съдебния спор — уволнения работник или служител, и работодателят трябва да докаже наличието и законността на упражненото свое право на уволнение.

Важни въпроси поставя и възстановяването на работа по чл. 345 КТ. Двуседмичният срок по чл. 345, ал. 1 КТ започва да тече от следващия ден на деня, в който е получено съобщението за възстановяване на работа, а не от деня на влизане в сила на съдебното решение за възстановяване на работа (р. 313—99—III г. о.). За самото възстановяване на работа по чл. 345, ал. 1 КТ е достатъчно възстановеният работник или служител да се е явил в предприятието, за да заеме работата, на която е възстановен, без да е необходимо да подава нарочна писмена молба за това. Ако възстановеният работник или служител се е явил на работа в предприятието и управителят на дружеството не го е приел, налице е явяване на работа по смисъла на чл. 345, ал. 1 КТ и затова извършеното от работодателя след това прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 2 КТ е незаконно (р. 893—99—III г. о.). Отказ на работодателя да допусне на работа възстановения работник или служител, който ангажира неговата отговорност по чл. 225, ал. 3 КТ, е налице и когато върху подадената от възстановения работник или служител молба за допускане на работа той е поставил резолюция, с която отказва да изпълни съдебното решение (р. 1584—99—III г. о.).

### 13. ТРУДОВИ СПОРОВЕ (ЧЛ. 357—363 КТ)

Понятието за трудови спорове е определено в чл. 357 КТ. Не са трудови, а спорове по общественото осигуряване спорите за изплащане на обезщетения при временна неработоспособност

(р. 128—99—III г. о.). Обстоятелството, че тези обезщетения се изплащат от работодателя, не изменя тяхната природа на осигурителни обезщетения. А и изплащането им, макар и извършвано от работодателя, е за сметка на средствата на общественото осигуряване. Тези спорове се разглеждат по реда на Закона за фонда „Обществено осигуряване“ от 1995 г., а след неговата отмяна с Кодекса за задължително обществено осигуряване — от 1 януари 2000 г. — по реда на глава VIII от този кодекс.

В практиката продължават да възникват спорове относно сроковете по чл. 358 КТ. Тези срокове са давностни. При тях се погасява правото на иск за осъществяване на субективните права, а не самото субективно право, чиято съдебна защита се търси с иска. Това личи и от наименованието, което законодателят дава на тези срокове в чл. 358 КТ (р. 1058—99—III г. о., р. 1065—99—III г. о.).

При възражение за изтекла давност по чл. 358 КТ искът се отхвърля като неоснователен, защото погасителната давност е въпрос за съществуване за упражняване на правото на иск за съдебна защита на субективното право (р. 263—99—III г. о.). При възражение за изтекла давност искът се отхвърля по същество само на това основание, без да се разглеждат другите доводи и съображения на страните (р. 616—99—III г. о.). С изтичането на давността се погасява правото на иск, а не самото материално право.

Шестмесечният давностен срок по чл. 358, ал. 1, т. 2 КТ е за отмяна на заповедта за уволнение. Когато искът за възстановяване на работа се предявява самостоятелно в отделно исково производство, давностният срок за предявяването му е 3 год. по чл. 358, ал. 1, т. 3 КТ (р. 132—99—III г. о.).

Решение № 11 на Конституционния съд от 30 април 1998 г. (обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.), с което една значителна част от чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ беше обявена за противоконституционна, има значение само за висящите дела в съда по тези спорове. Те трябва да продължат да бъдат разглеждани по общия исков ред. А делата, които са били прекратени от съдилищата като неподведомствени на тях с влезли в сила определения, не могат да бъдат преразглеждани, защото прекра-

тяването им е извършено в съответствие с действащото към този момент законодателство и определенията, с които това е направено, са влезли в сила (р. 336—99—III г. о.). Не подлежат на преразглеждане и влезлите в сила решения, постановени по административен ред срещу заповеди за дисциплинарно уволнение при действието на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 от 1981 г. за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт, преди обявяването на тази разпоредба от указа за противоконституционна с решение № 5 на Конституционния съд от 18 февруари 1997 г., обн. ДВ, бр. 20 от 1997 г. (р. 405—99—III г. о., р. 561—99—III г. о.).

Решенията на районните съдилища по трудовите спорове, изчерпателно изброени в чл. 363, т. 1—3 КТ, са окончателни и не подлежат на въззивно обжалване (р. 512—99—III г. о., р. 807—99—III г. о., Опред. 1276—99—III г. о., Опред. 1388—99—III г. о., Опред. 1389—99—III г. о.).

#### 14. ИСК ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НЕЗАКОННОСТТА НА СТАЧКА (ЧЛ. 17 ЗУКТС)

През 1999 г. ВКС е постановил няколко решения по искове за установяване незаконността на стачка, предявени съгласно чл. 17 ЗУКТС.

С р. 53—99—III г. о. за ответници по иска по чл. 17 ЗУКТС за установяване незаконността на предупредителната стачка по чл. 11, ал. 5 ЗУКТС на локомотивните машинисти от Варненското депо на 12—13 март 1998 г. се признават членовете на стачния комитет, които са и участвували в стачката (р. 53—99—III г. о.).

С р. 158—99—III г. о. ВКС признава за незаконна предупредителната стачка на локомотивните машинисти в депо Стара Загора, като приема, че стачката е проведена с продължителност от 1 час, но в три дни, а според разбирането на ВКС предупредителна стачка може да се провежда само еднократно. Несъгласието си с това становище на ВКС съм вече изложил обстойно по друг повод и затова препращам към направеното по този въпрос изложение<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> В. Мръчков, Въпроси на същността и упражняването на правото на стачка, сп. Юрид. свят, 1999, бр. 1, с. 60—63.

## НОВА КНИГА

Нено Неновски

### САВА ПЕНКОВ. 700 ГОДИНИ ШВЕЙЦАРИЯ Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2000, 195 стр.

Ето една нова книга — твърде интересна и твърде полезна за българския читател, за юриста по-специално. Книга за Швейцария, за нейното възникване и развитие, за нейните държавни и правни институции, за политическия ѝ живот, за особеностите на нейната външна политика, за нейната икономика.

Авторът Сава Пенков е известен наш юрист и историк международник. Тази му формация, съединена с отколешния му интерес към Швейцария, постоянно подхранван от живите му връзки с нея, е позволила той да напише книга за тази страна, каквато у нас досега не е имало.

Книгата започва с предговор от Харалд Борнер — бивш посланик на Швейцария в Република България. Следват увод, пет глави, библиография и резюме на френски език. **Глава първа.** Произход и същност на швейцарската Конфедерация (1291—1848 г.). **Глава втора.** Правно устройство и развитие на Швейцария (с точки за правото на инициатива като форма на пряка демокрация и за върховните органи на власт и тяхната компетентност). **Глава трета.** Швейцария в международния живот (с точки за швейцарския неутралитет през Първата световна война, за постоянния неутралитет на Конфедерацията и за нейното отношение към Обществото на народите, за швейцарския неутралитет през Втората световна война, за отношенията на Швейцария с Европей-

ката общност). **Глава четвърта.** Българо-швейцарските отношения (1878—1994 г.). **Глава пета.** Швейцария в навечерието на XXI век.

С това си богато съдържание книгата има и голямо познавателно значение. Твърде любопитен и твърде поучителен е извървеният от Швейцария път: от Пакта за съюз, сключен от три кантона (по-точно от три „планински общности“ — Ури, Швиц и Унтервалден) на 1 август 1291 г.; през сложните исторически перипетии на отношенията с могъщи съседи; при противоречивото влияние на Френската революция и Наполеоновите войни; след това Виенският конгрес от 1815 г. и Реставрацията и реакцията в Европа; чрез скоротечна гражданска война към преход от Конфедерация към Федерация с нова Конституция (1848 г.); през мрежата от невероятни трудности на европейските и световните международни отношения в края на XIX в. и в XX в.; накрая до днешната високоразвита, оригинално устроена и цивилизована държава Швейцария с нейните 26 кантона.

Колко усилия, колко разум и мъдрост и каква гъвкавост и дори хитрост е трябвало да проявяват в течение на 700 години швейцарците и техните ръководни дейци, за да изведат своята малка страна в първата десетка на развитите и богати държави днес!

В този кратък отзив не е възможно нито анотирани, нито още повече анализирани на съдър-

жанието на труда. За юриста ще е интересно, в частност, да се запознае с правното развитие на Швейцария, с нейната своеобразна Конституция от 1848 г. (пълното ѝ название е: „Федерална конституция на Конфедерация Швейцария“), изменяна и допълвана много пъти, включваща необичайни за други конституции материи. Да се запознае с швейцарската съдебна система, със системата на народната инициатива и референдумите, и мн. др.

Не мога да не отбележа следните прелюбопитни за българския читател (и надявам се не само за него) факти от швейцарския обществен и политически живот: швейцарците отхвърлят с референдум предложенията за намаляване на часовата работна седмица, за увеличаване времето на платените почивки, за намаляване възрастта за пенсиониране... И въпреки това социалните конфликти в страната са относително рядко явление, а Швейцария е подчертано социална държава, със солидна социална осигуреност на нейните граждани и устойчив висок жизнен стандарт. При това Швейцария не е имала колонии, с експлоатацията на които да бъде обясняван този стандарт.

Към казаното за българо-швейцарските отношения ще добавя още нещо. Конституцията на Швейцария е вече преведена на български език, като пишещият бе редактор на превода (вж. Конституциите по света. Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 1994, с. 17—73). В швейцарските университети са получили юридическото си образование или са специализирали именити български правници (Венелин Ганев, Петър Абрашев, Стефан Киров, Нисим Меворах, Константин Кацаров и др.). Много от първите български социалисти от края на XIX и началото на XX в., които по-късно играят роля в българския политически живот, са определили веруюто си като студенти в Швейцария, главно в Женева. Интересно е да се знае също, че в края на XIX и началото на XX в. мнозина от българските национални революционери в Ма-

кедония, давайки си сметка за трудностите пред освободителното движение, създавани от съперничествата между балканските държави, са търсели в Швейцария образец за следване, блазнали са се от идеята Македония да се изгради като една „Швейцария на Балканите“.

И още по повод на изложението за отношенията между България и Швейцария. Отбелязва се, че икономическите отношения между двете страни след 1944 г. са ограничени, като се сочи, че две десетилетия след тази дата обемът на българо-швейцарската търговия е 35 млн. долара и че оживление настъпва в 1983 г., когато обемът на търговията между Швейцария и България достига 400 млн. долара (с. 156—157). Читателят би желал да знае какво е състоянието на стопанските връзки между Швейцария и България сега, повече от десет години след политическите и икономическите промени у нас — надминато ли е нивото от 1983 г. и в каква степен? Или пък това ниво не е достигнато...?

Подчертано положителната оценка на книгата не изключва отделни критични бележки. Ще посоча само някои очевидни неясноти и противоречия в текста (поне външни): Кой установява все пак континенталната блокада по Наполеоново време — Франция или Великобритания (с. 32, 36)? Колко са все пак членовете на Швейцарската конституция — 123 (с. 57) или 120 (с. 82)...? Приета ли е или не е приета все пак в ООН Швейцария (с. 94, 140, 142, 148)?

Тези и някои други неясноти се дължат до голяма степен на редакционни и коректорски пропуски. За жалост, Университетското издателство, което минава за реномирано, редакторката Надя Калъчева и коректорката Зоя Арнаудова не са си изпълнили задълженията.

С удоволствие препоръчвам на читателите на сп. „Юридически свят“ книгата на нашия уважаван учен и колега Сава Пенков „700 години Швейцария“.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ТУРЦИЯ

Редколегията на сп. „Юридически свят“ изказва благодарност на българския посланик в Анкара г-н Стоян Сталев за осъществения от него превод на български език на Конституцията на Република Турция.

След Конституцията на Република Гърция, преведена у нас в 1990 г., сега и Конституцията на Република Турция става достъпна за българските юристи, за българските граждани. „Юридическото опознаване“ на балканските страни и народи е една от предпоставките за политическото, икономическото, научното и културното им сътрудничество.

#### КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ТУРЦИЯ\*

##### ВЪВЕДЕНИЕ

Конституцията № 2709 на Република Турция е приета с референдум на 7. 11. 1982 г. и е публикувана в Държавен вестник № 17863 от 9.11.1982 г.

Първото изменение на Конституцията беше направено на 17.5.1987 г. със Закон № 3361. Съответно на това бяха променени чл. чл. 67, 75 и 175, а преходният чл. 4 бе отменен.

Второто изменение бе направено на 8.7.1993 г. със закон № 3913, като беше променен чл. 133.

Още едно изменение на Конституцията бе направено на 23.7.1995 г. със закон № 4121. Това изменение е най-значително и засяга наред с много текстове и Преамбюла на Конституцията.

Последното изменение бе направено през 1999 г. и засяга уредбата относно състава на съ-

дилищата за държавна сигурност и допускането на възможността за международен търговски арбитраж (чл. чл. 47, 125, 143, 155).

##### ПРЕАМБЮЛ

##### (Изменен със закон № 4121/1995)

Наред с концепцията за национализъм, реформи и принципи, заложи от основателя на Република Турция Ататюрк, безсмъртния водач и безспорен герой, тази Конституция, която определя вечното съществуване на турската нация и държавност и неделимото единство на турската държава, олицетворява:

Решимостта да се гарантира вечното съществуване, благоденствие, материален и духовен просперитет на Република Турция като достоен и равноправен член на световното семейство на нациите и да се достигнат стандартите на съвременната цивилизация за Република Турция;

Разбирането за абсолютното върховенство на националната воля и за пълната и безусловна принадлежност на суверенитета на турския народ, и

\* Преводът е направен по изданието на Directorate General of Press and Information, Republic of Turkey. Ankara, November 1999.

че никоя личност или институция, облечена с правомощието да упражнява този суверенитет от името на нацията, няма да може да прекрачи границите на либералната демокрация и съответстващата ѝ правна система;

Принципа за разделение на властите, който не означава йерархично степенуване на държавните органи, а се отнася само до упражняването на определена държавна власт и задължения, което се ограничава от взаимодействието и разделиението на функциите и което се основава на върховенството на Конституцията и закона;

Подкрепата за принципа за недопустимост на идеи и мнения, противоречащи на турските национални интереси, за принципа на неделимост на турската държава и територия, на турските исторически и духовни ценности, национализма, принципите за реформи и модернизация, така както са заложили от Ататюрк, и, съобразно с принципа за секуларизъм, религията по никакъв начин няма да се намесва в делата на държавата и в политиката; рожденото право на всеки турски гражданин да упражнява основните права и свободи, установени от тази Конституция съобразно с изискванията за равенство и социална справедливост, с оглед на това да води достоен живот в една цивилизована и правна система, както и правото и възможността пак с тази цел да развива своя материален и духовен живот;

Принципа за споделяне от всички турски граждани като цяло с национална гордост и чест на националната радост и мъка, на правата и задълженията, засягащи националното единство, на ползите и тежестите от съвместния живот като нация, и правото на мирен живот с абсолютно зачитане на правата и задълженията на другия с взаимни чувства на любов и братство и с желанието и вярата в принципа „мир в къщи, мир в света“.

Тази Конституция, която съдържа гореспомнатите идеи, убеждения и решимост и която трябва да се тълкува и прилага съответно с уважение и абсолютна лоялност към нейната буква и дух,

Се поверява от турската нация на патриотизма и национализма на нейните обичащи демокрацията синове и дъщери.

## **ПЪРВА ЧАСТ** **Основни принципи**

### **I. Форма на държавата**

**Чл. 1.** Турската държава е Република.

### **II. Характеристики на Републиката**

**Чл. 2.** Република Турция е демократична, светска и социална правова държава; държава сметка за принципите за обществен мир, национална солидарност и справедливост; зачитаща човешките права; лоялна на национализма на Ататюрк и основаваща се на фундаменталните принципи, изложени в Преамбюла.

### **III. Единство на държавата, официален език, знаме, национален химн и столица**

**Чл. 3.** Турската държава с нейната територия и нация е неделимо цяло. Нейният език е турският.

Нейното знаме, формата на което се предписва от съответния закон, се състои от бял полумесяц и звезда на червен фон.

Националният химн е „Маршът на независимостта“.

Нейната столица е Анкара.

### **IV. Разпоредби, които не могат да се изменят**

**Чл. 4.** Разпоредбата на чл. 1 от Конституцията, определяща формата на държавата като Република, разпоредбите на чл. 2 относно характеристиките на Републиката и разпоредбите на чл. 3 не могат да се изменят и тяхното изменение не може да се предлага.

### **V. Основни цели и задължения на държавата**

**Чл. 5.** Основните цели и задължения на държавата са: да защитава независимостта и единството на турската нация, неделимостта на държавата, Републиката и демокрацията; да обезпечи благоденствието, мира и щастието на индивида и обществото; да се стреми да премахва политически, социални и икономически препятствия, които ограничават основните права и свободи на индивида по начин, несъвместим с принципите на справедливост и на социалната правова държава

ва; и да обезпечи необходимите условия за развитие на материалното и духовното съществуване на личността.

#### **VI. Суверенитет**

**Чл. 6.** Суверенитетът принадлежи на нацията без ограничения и условия.

Турската нация ще упражнява своя суверенитет чрез овластени органи, така както е предвидено от изложените в Конституцията принципи.

Правото да се упражнява суверенитетът не може да се делегира на никое лице, група или класа. Никое лице или институция не могат да упражняват държавна власт, ако това не произтича от Конституцията.

#### **VII. Законодателна власт**

**Чл. 7.** Законодателната власт принадлежи на Турското велико национално събрание от името на турската нация. Тази власт не може да се делегира.

#### **VIII. Изпълнителна власт и дейност**

**Чл. 8.** Изпълнителната власт и дейност се упражняват от Президента на Републиката и от Министерския съвет в съответствие с Конституцията и закона.

#### **IX. Съдебна власт**

**Чл. 9.** Съдебната власт се упражнява от независими съдилища от името на турската нация.

#### **X. Равенство пред закона**

**Чл. 10.** Всички граждани са равни без всякаква дискриминация пред закона, независимо от език, цвят, раса, пол, политическа принадлежност, философска и религиозна вяра и секта и всякакви други подобни съображения.

Никакви привилегии не могат да се предоставят на граждани, семейства, групи или класи.

Държавните органи и административните власти трябва да действат съобразно принципа на равенство пред закона в своята цялостна дейност.

#### **XI. Върховенство и задължителна сила на Конституцията**

**Чл. 11.** Разпоредбите на Конституцията са основни правни норми, задължителни за законода-

телните, изпълнителните и съдебните органи, за административните власти и други институции и за физическите лица.

Законите не могат да противоречат на Конституцията.

### **ЧАСТ ВТОРА**

#### **Основни права и задължения**

##### **Глава първа Общи разпоредби**

##### **I. Естество на основните права и свободи**

**Чл. 12.** Всеки притежава вродени права и свободи, които не могат да бъдат нарушавани и отчуждавани.

Основните права и свободи включват също и задълженията и отговорностите на индивида към обществото, към неговото семейство и към други лица.

##### **II. Ограничаване на основните права и свободи**

**Чл. 13.** Основните права и свободи могат да бъдат ограничени със закон в съответствие с буквата и духа на Конституцията с цел запазването на неделимото единство на държавата с нейната територия и нация, националния суверенитет, Републиката, националната сигурност, публичния ред, мира, обществения интерес, морал и здраве, а също и поради специфични основания, посочени в съответните членове на Конституцията.

Общите и специални основания за ограничаване на основните права и свободи не трябва да противоречат на изискванията на демократичния обществен ред и не могат да се налагат на каквото и да е друго основание освен това, за което са предвидени.

Общите основания за ограничаване, изложени в този член, се прилагат за всички основни права и свободи.

##### **III. Забрана за злоупотреба с основни права и свободи**

**Чл. 14.** Правата и свободите, установени от Конституцията, не могат да се упражняват с цел нарушаване на неделимото единство на държавата с нейната територия и нация, заплаха за съ-

ществуването на турската държава и Република, за унищожаване на основни права и свободи, за поставяне на правителството на държавата под контрола на едно лице или на група лица, за установяване на господство на една социална класа върху друга или за дискриминиране въз основа на език, раса, религия или секта или за създаване по всякакъв друг начин на система за управление, основаваща се на такива принципи и идеи.

Санкциите, които се прилагат за нарушителите на тези забрани и за тези, които подбуждат или провокират други с тази цел, се определят със закон.

Никой разпоредба на тази Конституция не може да се тълкува по начин, който да дава право да се унищожат правата и свободите, установени в Конституцията.

#### **IV. Суспендиране на упражняването на основните права и свободи**

**Чл. 15.** По време на война, мобилизация, извънредно положение или в случай на крайна необходимост упражняването на основните права и свободи може да бъде частично или изцяло суспендирано или пък могат да бъдат взети мерки, според нуждите на ситуацията, които да дерогират гаранциите, установени от Конституцията, при условие че не се нарушават международноправни задължения.

Дори и при наличието на обстоятелствата, посочени в първата алинея, индивидуалното право на живот и на материална и духовна сфера са ненарушими, освен ако е постановено смъртно наказание; никой не може да бъде задължен да промени своята религия, убеждение или мнение или да бъде обвинен въз основа на тях; престъпленията и наказанията не могат да имат обратно действие, както и никой не може да бъде обявен за виновен преди това да е доказано със съдебно решение.

#### **V. Статус на чужденците**

**Чл. 16.** Основните права и свободи на чужденците могат да бъдат ограничени със закон по начин, съвместим с международното право.

### **Глава втора**

#### **Права и задължения на гражданите**

##### **I. Лична неприкосновеност, материална и духовна цялост на гражданите**

**Чл. 17.** Всеки има право на живот и право на защита и развитие на своята материална и духовна сфера.

Физическата неприкосновеност на гражданите не може да бъде нарушавана освен при медицинска необходимост и в случаите, предвидени от закон; никой не може да бъде подлаган на научни или медицински експерименти без негово съгласие.

Никой не може да бъде подлаган на мъчение или жестоко отношение; никой не може да бъде подлаган на наказания или отношение, несъвместими с човешкото достойнство.

Случаите на изпълнение на смъртно наказание въз основа на съдебна присъда, на убийство при самозащита, случаите на смърт в резултат от използването на оръжие в позволени от закона случаи на: задържане или изпълнение на заповед за задържане, предотвратяване на бягство на правомерно задържани или осъдени лица, потушаване на бунт или въстание, изпълнение на заповеди на оправомощени органи по време на военно или извънредно положение са извън приложното поле на алинея 1.

##### **II. Забрана на принудителен труд**

**Чл. 18.** Никой не може да бъде заставен да извършва принудителен труд. Забранява се неплатеният задължителен труд.

Понятието принудителен труд не включва работата, изисквана от индивида по време на излежаването на съдебна присъда или задържане, работата, изисквана от гражданите по време на извънредно положение, както и физическия или интелектуален труд, полаган въз основа на изисквания на страната като граждански дълг, при условие че формата и условията на такъв труд са предвидени в закон.

##### **III. Лична свобода и неприкосновеност**

**Чл. 19.** Всеки има правото на свобода и неприкосновеност на личността.

Никой не може да бъде лишаван от свобода, освен в следните случаи, при процедура и условия, предвидени в закон: изпълнението на присъди, ограничаващи свободата, и изпълнението на мерки за сигурност, предписани от съдебно решение или като резултат от задължение, наложено от закона; изпълнението на заповед с оглед образователния надзор над непълнолетни или с оглед довеждането му до компетентните органи; изпълнението на мерки, взети въз основа на съответните правни разпоредби, които целят лечението или обучението в подходящи институции на психично болни лица, алкохолици, наркомани или на заразно болни лица, когато те представляват опасност за обществото; залавяне или задържане на лице, което влиза или прави опит да влезе нелегално в страната или по отношение на което е издадена заповед за депортиране или екстрадиция.

Лица, срещу които има силни доказателства, че са извършили престъпление, могат да бъдат арестувани с решение на съдия само с цел предотвратяване на тяхното бягство или предотвратяване на унищожаването или изменението на доказателства, както и при други подобни обстоятелства, които налагат задържане и са предписани от закона. Задържането на лице без решение на съдия се ограничава само до случаите, когато дадено лице е заловено на местопрестъплението, а също и в случаите, когато закъснението може да попречи на правосъдието; условията на задържането в тези случаи се определят от закон.

Лицата, които са арестувани или задържани, трябва веднага да бъдат уведомени писмено или устно, когато първото не е възможно, относно основанията за тяхното арестуване или задържане и за отправените им обвинения; в случаите на престъпления, извършени колективно, това уведомяване трябва да се направи най-късно преди лицето да бъде изправено пред съдия.

Арестуваното или задържано лице трябва да бъде изправено пред съдия до 48 часа или до 15 дни в случаите на престъпления, извършени в съучастие (колективно), без да се брои времето, необходимо за изпращането му до съда, най-близък до мястото на задържането. Никой не може да бъде лишен от правото си на свобода без решение на съдия след изтичането на посочените

по-горе срокове. Тези срокове могат да бъдат удължени при извънредно положение или по време на война.

Относно положението на задържаното или заловено лице трябва да се направи уведомление на неговите близки, освен в случаите, когато нуждите на разследването налагат да не се разкриват неговия предмет и субект.

Задържаните лица имат право да искат да бъдат съдени в разумен срок или да бъдат освободени по време на следствието или съдебното производство. Освобождаването може да се направи в зависимост от предоставянето на подходяща гаранция с оглед обезпечаването на присъствието на лицето на съдебния процес и изпълнението на съдебното решение.

Лицата, лишени от свобода на каквото и да е основание, имат право да искат от съответната съдебна инстанция бързо приключване на производството относно тяхното положение, както и тяхното освобождаване, ако постановените ограничения са неправомерни.

Лицата, които са претърпели вреди в резултат от нарушението на горните разпоредби, имат право на обезщетение за тях от държавата съобразно закон.

#### **IV. Неприкосновеност и защита на частния живот**

##### **A. Неприкосновеност на живота на личността**

**Чл. 20.** Всеки има право да изисква уважение на неговия личен и семеен живот. Не може да се нарушава неприкосновеността на личния и семеен живот. Изключение може да се направи само в случаите на съдебно разследване или производство.

Никой не може да бъде претърсван, нито пък неговите лични книжа или вещи могат да бъдат претърсвани или конфискувани, освен ако има надлежно решение на съдия в случаите, предвидени в закона, или има заповед на овластен от закона орган, в случаите когато трябва да се действа незабавно.

##### **Б. Неприкосновеност на жилището**

**Чл. 21.** Жилището на едно лице не може да бъде обезпокоявано. В жилището не може да се

влиза, да се извършва претърсване, както и да се конфискува имущество, което се намира в него, освен когато има съдебно решение, в изрично предвидените от закона случаи или ако има заповед на оправомощен от закона орган в случаите, когато трябва да се действа незабавно.

#### **V. Свобода на комуникациите**

**Чл. 22.** Всеки има правото на свободни комуникации.

Тайната на комунициране е основно право.

Кореспонденцията (общуването) не може да бъде възпрепятствана, нито пък нейната тайна да се нарушава, освен ако съществува надлежно съдебно решение в изрично определени от закона случаи или ако има заповед на оправомощен от закона орган, когато трябва да се действа незабавно.

#### **V. Свобода на местоживеене и движение**

**Чл. 23.** Всеки има право свободно да избира своето местоживеене и свобода на движение.

Свободата на местоживеене може да се ограничи с цел предотвратяване на престъпления, насърчаване на социалното и икономическото развитие, обезпечаване на здравословен и равномерен градски растеж и за защита на обществената собственост; свободата на движение може да се ограничи със закон с цел разследване и съдебно дирене срещу престъпление и предотвратяване на престъпления. Правото на гражданите да напускат страната може да се ограничи с оглед на националното икономическо положение, наличието на граждански задължения или поради разследване или съдебно дирене.

Гражданите не могат да бъдат депортирани или да бъдат лишени от правото да влязат в своята родина.

#### **VI. Свобода на религията и съвестта**

**Чл. 24.** Всеки има правото на свобода на съвест, религия и убеждение.

Религиозни служби и церемонии ще се извършват свободно, при условие че не нарушават разпоредбите на чл. 14.

Никой не може да бъде задължен да участва в религиозни церемонии или ритуали, да разкрива религията и убеждението си или да бъде упрекван

или обвиняван по повод на неговите религиозни вярвания или убеждения.

Образованието и обучението по религия и етика се извършва под държавен надзор и контрол. Обучението по религиозна култура и образованието по морал е задължително за програмите на началните и средните училища. Друго религиозно образование или обучение е предмет на личното желание на индивида, а при непълнолетни — в зависимост от желанието на техните правни представители.

На никого не е позволено да използва или злоупотребява с религия или религиозни чувства, или със свещени за религията неща по какъвто и да било начин с цел лично или политическо влияние или дори за частично поставяне на основния социален, икономически, политически и правен ред на държавата върху религиозна основа.

#### **VII. Свобода на мисълта и мнението**

**Чл. 25.** Всеки има правото на свобода на мисълта и мнението.

Никой не може да бъде принуждаван да разкрива своите мисли и мнения по никакви съображения и цели; нито пък някой може да бъде упрекван или обвиняван заради своите мисли и мнения.

#### **VIII. Свобода на изразяване и разпространяване на мисълта**

**Чл. 26.** Всеки има право да изразява и разпространява своите мисли и мнения чрез словото, писмено или образно или с други средства, индивидуално или колективно. Това право включва и свободата да се получава информация и идеи без посредничеството на официални власти. Тази разпоредба не пречи излъчването по радио, телевизия, кино или други подобни средства да се подлага на система за лицензиране.

Упражняването на тези свободи може да се ограничи с оглед предотвратяването на престъпление, наказването на престъпници, опазването на информация, която е класифицирана като държавна тайна, защита на репутацията, правата, личната и семейната сфера на други лица или опазването на професионални тайни, ако това е предвидено в закон или с цел обезпечаването на нормалната работа на правосъдието.

За изразяването и разпространяването на мисълта не може да се използва забранен от закона език. Всеки писмен или печатан документ, фонографен запис, магнитен или видеозапис и други средства за изразяване, използвани в противоречие с тази разпоредба, подлежат на изземване въз основа на надлежно съдебно решение или, ако трябва да се действа незабавно, от посочен от закона компетентен орган. Органът, постановил изземването, е длъжен да уведоми компетентния съд за своето решение в рамките на 24 часа. Съдията трябва да се произнесе в рамките на три дни.

Разпоредби, регулиращи използването на средства за разпространяване на информация и идеи, няма да се считат за ограничаващи свободата на изразяване и разпространение, освен ако пречат на разпространението на информация и мисъл.

#### **IX. Свобода на науката и изкуството**

**Чл. 27.** Всеки има правото свободно да учи и преподава, да обяснява и разпространява наука и изкуство и да извършва научни изследвания в тези области.

Правото на разпространение не може да се упражнява с цел изменение на разпоредбите на чл. чл. 1, 2 и 3 от тази Конституция.

Разпоредбите на този член не пречат на регулирането със закон на внасянето и разпространението на чуждестранни публикации в страната.

#### **X. Разпоредби относно пресата и публикуването**

##### **A. Свобода на пресата**

**Чл. 28.** Пресата е свободна и не може да бъде цензурирана. Създаването на печатница не подлежи на предварителното разрешение или на депозитирането на финансова гаранция.

Не може да се публикува на език, забранен от закона.

Държавата взема необходимите мерки за гарантиране на свободата на пресата и на информацията.

Относно ограничаването на свободата на пресата се прилагат чл. 26 и чл. 27 от Конституцията.

Всеки, който пише или печата всякакви новини или статии, които заплашват вътрешната или

външната сигурност на държавата или неделимото единство на държавата с нейната територия и народ, които целят възбуждането на престъпление, бунт или въстание или които разкриват държавна тайна, обявена за такава, както и всеки, който печата или предава такива новини или статии на други със същата цел, ще отговаря според закона, приложим за тези престъпления. Разпространението може да бъде спряно като превантивна мярка с решение на съда или, когато трябва да се действа незабавно, от посочен от закона компетентен орган. Органът, спиращ разпространението, трябва да уведоми компетентния съдия за своето решение най-късно до 24 часа. Заповедта за спиране на разпространението ще бъде анулирана, ако не бъде потвърдена от компетентния съдия най-късно до 48 часа.

Не може да се забранява разпространението на новини, освен по решение на съда с цел обезпечаването на правилното функциониране на съдебната система, в рамките, предвидени от закона.

Периодични и непериодични издания могат да бъдат конфискувани с решение на съда в случаи на провеждане на следствие или съдебно дирене на предвидени от закона престъпления; когато забавянето може да постави в опасност неделимото единство на държавата с нейната територия и народ, националната сигурност, обществения ред и морал и за предотвратяването на престъпление. Това може да стане със заповед на посочен от закона компетентен орган. Органът, издал заповедта за конфискация, трябва да уведоми компетентния съдия за своето решение най-късно до 24 часа. Заповедта за конфискация се анулира, ако не бъде потвърдена от компетентния съд най-късно до 48 часа.

Общите разпоредби се прилагат, когато изземването и конфискацията на периодични и непериодични издания се извършва за нуждите на наказателно разследване или производство.

Периодични издания, които излизат в Турция, могат да бъдат временно спрени с решение на съда, ако са публикували материал, заплашващ неделимото единство на държавата с нейната територия и нация, основните принципи на Републиката, националната сигурност и обществения морал. Всяка публикация, която явно носи белезите

на продължение на вече забранено периодично издание, се забранява; тя се конфискува с решение на компетентния съд.

#### **Б. Право да се публикуват периодични и непериодични издания**

**Чл. 29.** Публикуването на периодични и непериодични издания не подлежи на предварително разрешение или депозирането на финансова гаранция.

За да се публикува периодично издание, е достатъчно да се представи изискваната от закона информация и документация на компетентните органи, посочени от закона. Ако се установи, че представените документи и информацията противоречат на закона, компетентният орган трябва да поиска от съответния съд спирането на изданието.

Публикуването на периодични издания, условията за публикуване, финансовите средства и правилата относно журналистическата професия се уреждат със закон. Законът не може да поставя каквито и да било политически, икономически, финансови и технически условия, които да пречат или затрудняват свободното разпространение на новини, мнения и убеждения.

Периодичните издания имат равен достъп до средствата и облекченията на държавата, на други публични институции и техни агенции.

#### **В. Защита на печатните съоръжения**

**Чл. 30.** Печатна машина и нейните принадлежности, които са надлежно окомплектовани като издателска къща, не могат да бъдат изземвани или конфискувани или спирани от дейност по причина, че са инструмент на престъпление, освен когато са извършени престъпления срещу неделимото единство на държавата с нейната територия и нация, срещу основните принципи на Републиката или срещу националната сигурност, водещи до осъждане.

#### **Г. Право да се използват медии, различни от тези, собственост на публични корпорации**

**Чл. 31.** Физически лица и политически партии имат право да използват средства за масова информация и средства за комуникации, различни от тези, собственост на публични корпорации.

Условията и процедурите за това се определят със закон.

Законът не може да налага ограничения, възпрепятстващи обществото да получава информация и да формира мнение и изразява идеи чрез тези медии, или възпрепятстващи образуването на свободно обществено мнение, на друго основание освен общите ограничения, изложени в чл. 13.

#### **Д. Право на опровержение и отговор**

**Чл. 32.** Право на опровержение и отговор се дава само в случаите, когато е засегната личната репутация и чест или в случаите на неоснователни твърдения и се определя със закон.

Ако опровержението или отговорът не е публикуван, съдът трябва да реши в седемдневен срок от искането на засегнатото лице, дали се налага публикуването им.

### **XI. Право и свобода на събранията**

#### **А. Свобода на сдружаване**

**Чл. 33.** (изменен на 23.7.1995 г.) Всеки има право да образува сдружения без предварително разрешение.

За да се образува едно сдружение, е достатъчно да се представи изискваната по закон информация и документация на компетентните по закон органи. Ако предоставената информация и документация противоречат на закона, компетентният орган трябва да поиска от съответния съд да спре дейността или да разтури въпросното сдружение.

Никой не може да бъде задължаван да стане или да остане член на сдружение. Формалностите, условията и процедурата за упражняване на правото на сдружаване се определят със закон.

Сдруженията могат да бъдат разтурвани или тяхната дейност спирана със съдебно решение в предвидени от закона случаи. Когато забавянето заплашва националната сигурност или обществения ред или когато трябва да се предотврати извършването или продължаването на престъпление или за да се извърши задържане, определен от закона орган може да бъде упълномощен да спре дейността на сдружението. Решението на този орган трябва да се представи за одобрение на съда в рамките на 24 часа. Ако съдията не се про-



изнесе до 48 часа, това административно решение се анулира автоматично.

Разпоредбите на първата алинея няма да пречат да се въвеждат ограничения на правата на офицерите и служителите от въоръжените сили и силите на сигурността до степен, каквато се налага от техните задължения.

Разпоредбите на този член се прилагат и за фондациите.

#### **Б. Право на събирания и демонстрации**

**Чл. 34.** Всеки има право да провежда невооръжени и мирни събирания и демонстрации без предварително разрешение.

Компетентните административни органи могат да определят място или маршрут на демонстрацията, с оглед предотвратяването на нарушения в градския ред.

Формалностите, условията и процедурите за упражняването на правото на събирания и демонстрации се уреждат със закон.

Посочените от закона компетентни органи могат да забранят конкретно събрание или демонстрация или да ги отложат за не повече от два месеца, в случаите когато има голяма вероятност, че могат да произлязат безредици, които да нарушат сериозно обществения ред, когато могат да се нарушат изискванията за национална сигурност или когато могат да бъдат извършени действия, целящи разрушаването на основните принципи на Републиката. В случаите, когато законът забранява всички събирания и демонстрации в даден район на провинция по тези съображения, отлагането не може да надхвърля три месеца.

Сдружения, фондации, профсъюзи и публични професионални организации не могат да провеждат събирания или демонстрации, които излизат извън предмета на тяхната дейност и цели.

#### **XII. Права на собственост**

**Чл. 35.** Всеки има право да притежава и наследява собственост.

Тези права могат да бъдат ограничавани със закон само в защита на обществения интерес.

Упражняването на правото на собственост не може да противоречи на обществения интерес.

#### **XIII. Разпоредби относно защитата на права**

##### **А. Свобода да се търси защита**

**Чл. 36.** Всеки има право да бъде ищец или ответник пред съд при съответна правна обезпеченост и процедура.

Никой съд не може да отказва правосъдие в рамките на своята юрисдикция.

##### **Б. Гаранции за съдебна защита**

**Чл. 37.** Никой не може да бъде съден от друга съдебна власт освен правно компетентния съд.

Не могат да се образуват извънредни съдилища, които да изземат едно лице от юрисдикцията на компетентния за него съд.

##### **В. Принципи относно престъпленията и наказанията**

**Чл. 38.** Никой не може да бъде наказван за никое действие, което към момента на извършването му не е било престъпление според действащия в този момент закон; никой не може да получава по-тежко наказание за едно престъпление, освен наказанието, което е предвидено към момента на извършване на престъплението.

Разпоредбите на предходния параграф се прилагат и относно ограниченията на престъпленията и наказанията и относно ефекта на осъждането.

Наказанията и мерките за сигурност вместо наказанията се определят само със закон.

Никой не може да се счита за виновен, докато вината му не бъде доказана в съдебен процес.

Никой не може да бъде задължаван да прави изявления, които могат да инкриминират него или негови близки, или да представя такова инкриминиращо доказателство. Наказателната отговорност е лична.

Пълна конфискация не може да се налага като наказание.

Не може да се налага никакво наказание, което представлява ограничаване на личната свобода. Изключение от това правило може да се допусне със закон относно вътрешния ред на Въоръжените сили. Никой гражданин не може да бъде екстрадиран в чужда държава за наказателно преследване.

**XIV. Право да се докаже твърдение**

**Чл. 39.** По спорове относно обида или клеветата, засягащи твърдения за лица на държавна служба във връзка с тяхната функция или дейност, ответникът има право да докаже твърдението. Искането за представяне на доказателства не се допуска в никакъв друг случай, освен ако не обслужва обществен интерес или със съгласие на ищеца.

**XV. Защита на основни права и свободи**

**Чл. 40.** Всеки, чиито конституционни права и свободи са нарушени, има право на бърза защита от компетентните органи.

Ако едно лице претърпи вреди от действията на държавни служители, то има право на обезщетение за това от държавата. Държавата има право на регресен иск срещу отговорното длъжностно лице.

**Глава трета  
Социални и икономически права и задължения****I. Защита на семейството**

**Чл. 41.** Семейството е основа на турското общество.

Държавата взема необходимите мерки и създава необходимата организация, за да обезпечи мир и благоденствие на семейството, особено когато става дума за защита на майката и децата, а също отчитайки нуждата от обучение за практическото прилагане на семейното планиране.

**II. Право и задължение за образование**

**Чл. 42.** Никой не може да бъде лишен от правото да се учи и образова.

Приложното поле на правото на образование се определя и регулира със закон.

Обучението и образованието се провеждат съгласно с принципите и реформите на Ататюрк, въз основа на съвременната наука и образователни методи, под наблюдението и контрола на държавата. Не могат да се учредяват институции за обучение и образование, които действат в противоречие с тези разпоредби.

Свободата за обучение и образование не освобождава лицата от задължението за лоялност към Конституцията.

Началното образование е задължително за всички граждани от двата пола и е свободно от такси в държавните училища.

Правилата за функционирането на частни начални или средни училища се определят със закон, като се придържат към стандартите на държавните училища.

Държавата обезпечаваш стипендии и други начини за подпомагане на надарени ученици без финансова възможност, с цел продължаване на тяхното образование. Държавата взема необходимите мерки за подпомагане на тези, които се нуждаят от специално обучение, за да ги направи полезни за обществото.

Обучение, образование, изследване и анализ са единствените занимания, които могат да се извършват в институциите за обучение и образование. На тези дейности не може да се пречи по никакъв начин.

Никой друг език освен турския не може да се преподава като майчин език на турски граждани в заведенията за обучение и образование. Чуждите езици, които могат да се изучават в заведенията за обучение и образование, и правилата, които трябва да се спазват от училищата, извършващи обучение или образование на чужд език, се определят със закон. Гарантирано е прилагането на разпоредбите на международните договори.

**III. Публичен интерес****A. Използване на крайбрежната ивица**

**Чл. 43.** Крайбрежната ивица е под суверенитета и разпореждането на държавата.

При използването на морската крайбрежна ивица, на бреговете на езера или реки отчитането на публичния интерес има приоритет.

Широчината на крайбрежната ивица и на бреговете, с оглед използването им от частни лица, се определя със закон.

**Б. Собственост на земя**

**Чл. 44.** Държавата взема необходимите мерки за поддържането и развитието на ефективно култивиране на земя, за предотвратяване на нейната загуба чрез ерозия и за да обезпечи земя за земеделци с малко собствена земя или не притежаващи такава изобщо. С тази цел законът може да определи размера на подходящи поземлени

единици, съобразно с различните земеделски региони и типове земеделие. Предоставянето на земя на земеделци, не притежаващи такава или имачи малко земя, не трябва да води до спад в производството или до загубата на гори или друга земя и подземни ресурси.

Земята, разпределена за тази цел, нито ще се разделя, нито прехвърля на трети лица освен по наследство и трябва да се обработва само от земеделците, на които е дадена, или от техните наследници. Принципите относно възстановяването от държавата на собствеността на разпределената по този начин земя, в случаите, когато отпаднат тези условия, се определят със закон.

#### **В. Защита на земеделието, животновъдството и лицата, заети в тези сфери**

**Чл. 45.** Държавата улеснява земеделците и животновъдите при придобиването на механизирани техника, съоръжения и други средства, с цел избягването на неправилно използване и разрушаване на земеделска земя, полета и пасища и за увеличаване на животновъдното производство в съответствие с принципите на земеделското планиране.

Държавата взема необходимите мерки за подобряване на качеството на земеделската и животновъдната продукция и за даване възможност на производителите да получат реалната цена на своите продукти.

#### **Г. Отчуждаване**

**Чл. 46.** Държавата и публичните корпорации имат право, когато това се налага от публичния интерес, да отчуждават изцяло или частично частно притежавана земя или да наложат административни сервитути върху нея в съответствие с принципите и процедурите, предвидени в закон, при условие, че обезщетението е платено предварително.

Методът и производството за определянето на обезщетението за отчуждаване се определят от закона. При определяне на обезщетението законът взема предвид данъчните декларации, актуалната цена, определена с официална експертиза към момента на отчуждаването, цената на земя за строеж на недвижим имот и други обективни критерии.

Процедурата за облагане и фиксиране на разликата между сумата, дължима като обезщетение,

и декларираната стойност в данъчната декларация, се определя със закон.

Обезщетението се изплаща в пари и предварително. Независимо от това, когато отчуждаването на земя се извършва с оглед провеждането на аграрна реформа, големи енергийни и напоителни проекти, жилищно строителство и настаняване, залесяване, за защита на бреговете и строителство на туристически съоръжения, процедурата, прилагана за изплащането на обезщетението, се определя със закон. В предходните случаи, ако законът допусне изплащането на обезщетението на части, периодът на изплащане не може да надхвърля 5 години; когато плащането става на равни части, за оставащата част от обезщетението се дължи лихва, равна на най-високата лихва, плащана за държавния дълг.

Обезщетението при отчуждаване на земя от дребен земеделски стопанин, който сам обработва земята си, се изплаща във всички случаи предварително.

#### **Д. Национализация и приватизация**

**Чл. 47.** (изменен на 13.8.1999 г.) Частни предприятия, извършващи обществени услуги, могат да се национализират, когато това се налага от публичния интерес.

Национализацията ще се извършва въз основа на реалната стойност. Методът и процедурата за определянето на реалната стойност се регулират със закон.

Принципите и правилата относно приватизацията на предприятия или имущества, собственост на държавата, държавни икономически предприятия и други публични корпоративни органи, се определят със закон.

Инвестициите и услугите, осъществявани от държавата, държавните икономически предприятия и други публични корпоративни органи, които могат да се извършват от или да бъдат делегирани на физически или юридически лица с частноправен договор, се определят със закон.

#### **IV. Свобода на работа и свобода на договаряне**

**Чл. 48.** Всеки е свободен да работи и да сключва договори по свой избор. Образването на частни предприятия е свободно.

Държавата взема мерки за да гарантира, че частните предприятия действат в съответствие с националните икономически изисквания и социални цели и в условия на сигурност и стабилност.

#### **V. Разпоредби относно правото на труд**

##### **A. Право и задължение за труд**

**Чл. 49.** Всеки има правото и задължението за труд.

Държавата взема необходимите мерки за повишаването на стандарта на живот на работниците, за тяхната защита с оглед на подобряването на общите условия на работа, да насърчи труда и да създаде подходящи икономически условия за избягване на безработицата.

Държавата взема защитни и улесняващи мерки за обезпечаването на спокойствие в отношенията между работниците и работодателите.

##### **Б. Условия на труд, право на почивка и отпуск**

**Чл. 50.** Никой не може да бъде задължен да извършва труд, неподходящ за неговата възраст, пол и качества.

Непълнолетните, жените и лицата с психическа или умствена нестабилност имат право на специална защита с оглед на условията на труд.

Всички работници имат правото на почивка и отпуск.

Правата и условията относно платените седмични почивни дни и празници, наред с платения годишен отпуск, се уреждат със закон.

##### **В. Право за организиране на професионални съюзи**

**Чл. 51.** Работниците и работодателите имат право да образуват професионални съюзи и сдружения на работодателите, както и централни организации, без предварително разрешение, с оглед защитата и развитието на техните социални и икономически права и на интересите на техните членове в техните трудови отношения.

За да се образуват сдружения и техни централни органи, е достатъчно да се представи информацията и документацията, предвидена от закона, на оправомощения от закона орган. Ако тази информация и документация не е в съответствие със закона, компетентният орган е длъжен да

поиска от съответния съд спирането на дейността или разтурването на сдружението или на централния орган.

Всеки е свободен да стане член или да прекрати членството си в сдружението.

Никой не може да бъде задължен да стане член, да остане член или да прекрати членството си в сдружението.

Работници или работодатели не могат да имат конкуриращи помежду си членства в повече от един професионален съюз или сдружение на работодателите.

Назначаването на определено работно място не може да се обуславя от членуването или нечленуването в даден професионален съюз.

Едно лице трябва да е било работник поне 10 години, за да може да участва в изпълнителните органи на професионален съюз или централна организация.

Статутът, администрацията и функционирането на професионалните съюзи и на техните централни органи не могат да бъдат несъвместими с характеристиките на Републиката, както те са определени в Конституцията, или с демократичните принципи.

##### **Г. Дейност на професионалните съюзи**

**Чл. 52.** (отменен на 2.7.1995 г.)

#### **VI. Колективно договаряне, право на стачка и локаут**

##### **A. Право на колективно договаряне**

**Чл. 53.** (изменен на 23.7.1995 г.) Работниците и работодателите имат право да сключват колективни трудови договори, за да регулират реципрочно своите икономически и социални позиции и условия на труд.

Процедурата, която трябва да се спазва при сключването на колективните трудови договори, се определя със закон.

Професионалните организации и техните централни ръководства, които трябва да се образуват от държавните служители, споменати в първата алинея на чл. 128 и които не попадат в приложното поле на първата и втората алинея от същия член, а също и в приложното поле на чл. 54, могат да се обръщат към правораздавателните органи от името на своите членове и могат да про-

веждат срещи за колективно договаряне с администрацията в съответствие със своите цели. Ако се постигне договореност в резултат от колективното договаряне, текстът на споразумението трябва да се подпише от страните. Този текст се представя на Министерския съвет, за да се вземат административни или съдебни мерки. Ако такъв текст не може да бъде уточнен в резултат на колективното договаряне, точките на съгласие и несъгласие също трябва да се представят за разглеждане на Министерския съвет от съответните страни. Правилата за изпълнение на този член се уреждат със закон.

Не може да се сключва или изпълнява повече от един колективен трудов договор за едно и също място на работа и за един и същ период от време.

#### **Б. Право на стачка и локаут**

**Чл. 54.** Работниците имат право на стачка, ако възникне спор в процеса на колективно трудово договаряне. Процедурите и условията, уреждащи упражняването на това право и прибягването на работодателя до локаут, приложното поле на двете действия, както и изключенията, на които те са обект, се определят със закон.

Правото на стачка и на локаут не могат да се упражняват в противоречие с принципите на добрата воля във вреда на обществото и по начин, увреждащ националното благосъстояние.

По време на стачка професионалният съюз отговаря за всички вреди, нанесени на работното място, където се провежда стачката, като резултат от съзнателно небрежно поведение от страна на работниците или на професионалния съюз.

Обстоятелствата и местата, където стачките и локаутите са забранени или могат да бъдат отложени, се определят със закон.

В случай че стачка или локаут са забранени или отложени, спорът трябва да се реши от Върховния арбитражен съвет в края на периода на отлагане. Спорещите страни могат да се обърнат към Върховния арбитражен съвет по взаимно съгласие по всяко време на спора.

Решението на Върховния арбитражен съвет е окончателно и има силата на колективен трудов договор.

Организацията и функционирането на Върховния арбитражен съвет се определят със закон.

Политически мотивирани стачки и локаути, стачки и локаути от солидарност, окупацията на работни места, забавяне на работа и други форми на обструкция са забранени.

Тези, които откажат да участват в стачката, по никакъв начин не могат да бъдат лишени от стачкуващите от възможността да работят на своето работно място.

#### **VII. Гаранция за справедливо заплащане**

**Чл. 55.** За труда се изплаща заплата.

Държавата взема необходимите мерки, за да обезпечи получаването на справедливо възнаграждение от работниците, съответно на извършваната работа, и ползването от тях на други социални облаги.

При определянето на минималната заплата се вземат предвид социалните и икономическите условия в страната.

#### **VIII. Здраве, околна среда и жилище**

##### **А. Здравни услуги и опазване на околната среда**

**Чл. 56.** Всеки има право да живее в здравословна и балансирана околна среда.

Държавата и гражданите имат задължението да подобряват околната среда и да пречат на замърсяването ѝ.

За да гарантира възможността всички да живеят в условия на физическо и психическо здраве и за да се обезпечи взаимодействието на човешките и материални ресурси чрез икономика и увеличена производителност, държавата регулира централното планиране и функциониране на здравните услуги.

Държавата изпълнява тази задача, като използва и контролира здравните и социалните институции както в държавния, така и в частния сектор.

С оглед на установяването на всеобхватни здравни услуги, със закон може да се установи всеобщо здравно осигуряване.

##### **Б. Право на жилище**

**Чл. 57.** Държавата взема мерки за посрещането на нуждите от жилища посредством план, отчитащ характеристиките на градовете и условия-

та на околната среда и подкрепя жилищните проекти на общините.

### **IX. Младежта и спорта**

#### **А. Защита на младежта**

**Чл. 58.** Държавата взема мерки за обезпечаването на обучението и развитието на младежта, на която е поверена нашата държава, независимост и нашата Република, в светлината на съвременната наука, в съответствие с принципите и реформите на Ататюрк, противодействайки на идеи, целящи нарушаването на неделимото единство на държавата с нейната територия и нация.

Държавата взема необходимите мерки за защита на младежта от алкохолизъм, наркомания, престъпност, хазарт и други подобни пороци, както и от неграмотност.

#### **Б. Развитие на спорта**

**Чл. 59.** Държавата взема мерки за развитието на физическото и психическото здраве на турските граждани от всички възрасти и насърчава разпространението на спорта сред населението.

Държавата защитава надарените атлети.

### **X. Социално-осигурителни права**

#### **А. Право на социално осигуряване**

**Чл. 60.** Всеки има право на социално осигуряване.

Държавата взема необходимите мерки и установява организацията на социалното осигуряване.

#### **Б. Лица, нуждаещи се от специална защита в областта на социалното осигуряване**

**Чл. 61.** Държавата закриля вдовиците и сираците на жертвите на война и на загиналите в изпълнението на служебен дълг, наред с инвалидите и военните ветерани и обезпечават те да се радват на достоен стандарт на живот.

Държавата взема мерки за закрила на инвалидите и обезпечават тяхната интеграция в обществения живот.

Възрастните се закрилят от държавата. Държавната помощ за възрастните, както и други права и облаги се уреждат със закон.

Държавата взема всички видове мерки за социално устройване на деца, които се нуждаят от закрила.

За постигането на тези цели държавата установява необходимите организации и възможности или подпомага тяхното образуване от други органи.

### **Г. Турски граждани, работещи в чужбина**

**Чл. 62.** Държавата взема необходимите мерки за обезпечаването на семейното единство, образованието на децата, културните нужди и социалното осигуряване на турските граждани, работещи в чужбина и взема необходимите мерки за запазването на техните връзки с родината, а също им помага при връщането им вкъщи.

### **XI. Опазване на исторически, културни и природни блага**

**Чл. 63.** Държавата обезпечават опазването на историческите, културните и природните ценности и блага и взема подпомагачи и подбуждащи мерки в тази насока.

Налагането на ограничения върху такива ценности и блага, които са частна собственост, както и обезщетенията и облекченията, които се дават на техните собственици като резултат от тези ограничения, се уреждат със закон.

### **XII. Защита на изкуствата и творците**

**Чл. 64.** Държавата защитава творчеството и творците. Държавата взема необходимите мерки за защита, насърчаване и подкрепа на произведенията на изкуството и на артистите и насърчават нарастването на интереса към изкуството.

### **XIII. Граници на социалните и икономическите права**

**Чл. 65.** Държавата изпълняват възложените ѝ от Конституцията задължения в социалната и икономическата сфера в рамките на своите финансови възможности, вземайки предвид поддържането на икономическа стабилност.

### **Четвърта глава**

#### **Политически права и задължения**

#### **I. Турско гражданство**

**Чл. 66.** Всеки, свързан с турската държава чрез връзката на гражданството, е турчин.

Детето на турски баща или на турска майка е турчин. Гражданството на дете, родено от чуждестранен баща и турска майка, се определя със закон.

Гражданството се придобива при условия, определени със закон и се загубва само в случаите, предвидени със закон.

Никой турчин не може да бъде лишен от гражданство, освен когато извърши действия, несъвместими с лоялността към родината.

Обжалване пред съда на решението и процедурата по лишаване от гражданство не може да се отказва.

## **II. Право на гласуване, на избиране и на участие в политическа партия**

**Чл. 67.** (изменен на 23.7.1995 г.) В съответствие с условията, посочени в закона, гражданите имат право да гласуват, да бъдат избирани и да извършват политическа дейност индивидуално или в политическа партия, както и да вземат участие в референдум.

Избори и референдум се провеждат под ръководството и надзора на съдилищата в съответствие с принципите за свободно, равно, тайно, пряко, всеобщо гласоподаване и публично преброяване на гласовете. Условията, при които турските граждани в чужбина могат да упражняват правото си на гласуване, се определят със закон.

Всички турски граждани над 18 години имат право да гласуват в избори и да участват в референдум.

Упражняването на тези права се урежда със закон.

Гражданските и военизираните лица, служещи във въоръжените сили, студентите във военните училища и осъдените в наказателни заведения не могат да гласуват. Висшият избирателен съвет определя мерките, които се вземат за обезпечаването на сигурността при преброяването на гласовете, когато правото на глас се упражнява от задържани в наказателни заведения или затвори; такова гласуване се извършва под ръководството на съответното заведение и при надзор от оправомощен съдия. Избирателните закони се изработват по такъв начин, че да се съчетават принципите на справедлива представителност и стабилност на управлението (администрацията).

## **III. Разпоредби относно политическите партии**

### **A. Образуване на партии, членуване и оттегляне от членуване в партия**

**Чл. 68.** (изменен на 23.7.1995 г.) Гражданите имат право да образуват политически партии и в съответствие с установената процедура да се включват или оттеглят от тях. Едно лице трябва да е навършило 18 години, за да стане член на политическа партия.

Политическите партии са неделим елемент от демократичния политически живот.

Политическите партии се образуват без предварително разрешение и извършват своята дейност в съответствие с разпоредбите на Конституцията и на закона.

Уставите и програмите, както и дейността на политическите партии, не могат да противоречат на независимостта на държавата, на нейното неделимо единство с територия и нацията, на човешките права, на принципите на равенство и правен ред, на суверенитета на нацията, на принципите за демократична и светска Република; те не могат да целят защитата или създаването на класова или групова диктатура или диктатура от какъвто и да е вид, както и да подбуждат гражданите към престъпление.

Съдиите и прокурорите, членовете на висшите съдебни органи, включително и тези от Сметния съд, държавните служители в публични институции и организации, други държавни служители, които не се считат за работници с оглед естеството на работата, която извършват, членовете на въоръжените сили и учениците, които още не са постъпили във висши учебни заведения, не могат да бъдат членове на политически партии.

Членуването в политически партии на преподавателския състав на висшите учебни заведения се урежда със закон. Този закон не може да позволява на тези лица да поемат отговорности извън централните органи на политическите партии. Той определя и правилата, които преподавателският състав на висшите учебни заведения трябва да спазва при членство в политически партии.

Принципите относно членуването на студенти от висшите учебни заведения в политически партии се определят със закон.

Държавата предоставя на политическите партии адекватни финансови средства по справедлив начин. Финансовата помощ, която се дава на политическите партии, както и процедурите по събирането на членски внос и дарения, се уреждат със закон.

**Б. Принципи, които трябва да се спазват от политическите партии.**

**Чл. 69.** (изменен на 23.7.1995 г.) Дейността, вътрешните правила и процедури на политическите партии трябва да съответстват на демократичните принципи. Прилагането на тези принципи се урежда със закон.

Политическите партии не могат да извършват търговска дейност.

Доходите и разходите на политическите партии трябва да съответстват на техните цели. Прилагането на това правило се урежда със закон. Проверката на приходите, разходите и придобитото от политическите партии, както и установяването на съответствието със закона на техните приходи и разходи, методите на счетоводство и санкциите, които се прилагат в случай на несъответствие, също се уреждат със закон. При изпълнението на задължението за проверка Конституционният съд се подпомага от Сметния съд. Решенията на Конституционния съд в резултат от проверката са окончателни.

Разтурването на политическите партии се решава окончателно от Конституционния съд след подаването на иск от службата на Главния прокурор на Републиката.

Трайното разтурване на политическа партия се постановява, когато е установено, че уставът и програмата на политическата партия нарушават параграф 4 на чл. 68.

Решението за трайно разтурване на политическа партия поради дейности, нарушаващи разпоредбите на ал. 4 от чл. 68, се постановява само когато Конституционният съд установи, че въпросната партия е станала център за извършването на такава дейност.

Партия, която е разтурена трайно, не може да бъде основана отново под друго име.

Членовете, включително и основателите на политическа партия, чиито действия или изявления са причинили трайното разтурване на партията,

не могат да бъдат основатели, членове, директори или контролиращи лица в каквато и да е друга партия за период от пет години от датата на публикуването в Държавен вестник на окончателното решение на Конституционния съд и мотивите към него за трайното разтурване на партията.

Политически партии, които приемат финансова помощ от чужди държави, международни организации, чуждестранни физически или юридически лица, подлежат на трайно разтурване.

Образуването и дейността на политически партии, техният надзор и прекратяване, както и изборните разходи и процедури на политически партии и кандидати, се уреждат със закон въз основа на горните принципи.

**IV. Право на държавна служба**

**А. Започване на държавна служба**

**Чл. 70.** Всеки турчин има право да започне държавна служба.

Никакъв друг критерий, освен квалификацията за съответната държавна служба, не може да се взема предвид при набирането на държавни служители.

**Б. Деклариране на имущество**

**Чл. 71.** Декларирането на имущество от лицата, назначавани на държавна служба, и периодичността на това деклариране се определят със закон. Работещите в законодателните и изпълнителните органи не могат да бъдат изключени от това изискване.

**V. Национална служба**

**Чл. 72.** Националната служба е право и задължение на всеки турчин. Начинът, по който се изпълнява тази служба или по който тя се счита за изпълнена, било във въоръжените сили или в обществените услуги, се определя със закон.

**VI. Задължение да се плащат данъци**

**Чл. 73.** Всеки е длъжен да плаща данъци в съответствие със своите финансови възможности, за да се посрещат публичните разходи.

Справедливото и равномерно разпределение на данъчната тежест е социалната цел на фискалната политика.



Данъци, такси, задължения и други подобни финансови тежести се определят, изменят или отменят със закон.

Министерският съвет може да бъде оправомощен да изменя процента за освобождаване, изключване или намаление на данъците, таксите, задълженията или другите подобни финансови тежести, в рамките на минималните и максимални размери, предписани от закона.

#### **VII. Право на жалби**

**Чл. 74.** Гражданите имат право писмено да подават жалби до компетентните органи и до Великото национално събрание на Турция във връзка с искания или оплаквания, засягащи тях или обществото.

Резултатът от жалбата, засягаща гражданина лично, трябва да му бъде съобщен писмено.

Начинът за упражняване на това право се определя със закон.

#### **Част трета**

### **ОСНОВНИ ОРГАНИ НА РЕПУБЛИКАТА**

#### **Глава първа**

#### **Законодателна власт**

#### **I. Велико Национално Събрание на Турция**

##### **А. Състав**

**Чл. 75.** (изменен на 23.7.1995 г.) Великото Национално Събрание на Турция се състои от 550 депутати, избрани с общо избирателно право.

##### **Б. Условия, на които трябва да отговаря депутатът**

**Чл. 76.** Всеки турчин, навършил 30 години, може да бъде избран за депутат.

Лица, които не са завършили основното си образование, които са лишени от правоспособност, които не са положили задължителната военна служба, на които е забранено да бъдат държавни служители, които са осъждани на затвор за една година или повече, изключвайки престъпленията по небрежност, или са осъдени на тежък затвор; тези, които са осъждани поради извършването на обезчестяващи престъпления като присвояване, корупция, подкуп, кражба, измама, насиле, нарушаване на доверие, измамен фалит; или лица, осъждани за контрабанда, конспирация в официални процедури за търг или продажба, за

престъпления, свързани с разкриването на държавна тайна, занимаващи се с идеологически и анархистични дейности или подбуждащи и насърчаващи към такава дейност, не могат да бъдат избирани за депутати, дори когато са помилвани.

Съдии и прокурори, членове на висшите съдебни органи, членове на преподавателския състав на висшите учебни заведения, членове на Съвета за висше образование, служители в държавни институции и агенции, които имат статута на държавни служители, други държавни служители, които не се считат за работници по естеството на работата, която извършват, и членове на Въоръжените сили не могат да се кандидатираат или да бъдат избирани като депутати, освен ако не подадат оставка.

##### **В. Срок на избиране на Великото Национално Събрание на Турция (ВНСТ)**

**Чл. 77.** Избори за ВНСТ се провеждат на всеки пет години.

Събранието може да реши да се проведат нови избори и преди изтичането на този срок, както и решение за провеждане на нови избори може да се вземе от Президента на Републиката въз основа на разпоредбите на Конституцията. Депутат, чийто мандат изтича, може да бъде преизбран.

В случай на решение за провеждане на нови избори, пълномощията на Събранието продължават до избирането на ново Събрание.

##### **Г. Отлагане на изборите за ВНСТ и допълнителни избори**

**Чл. 78.** Ако се установи, че провеждането на нови избори е невъзможно поради война, ВНСТ може да реши да отложи изборите с една година.

Ако основанията за отлагане не отпаднат, тази мярка може да се повтори при спазване на процедурата за отлагане.

Допълнителни избори могат да се проведат, когато са налице вакантни места във ВНСТ. Допълнителни избори се правят веднъж във всеки изборен период и не могат да се провеждат, докато не изминат 30 месеца от датата на предишните общи избори. При все това, в случаи, когато броят на вакантните места достигне 5% от общия брой на местата, допълнителни избори трябва да се проведат в рамките на три месеца.

Допълнителни избори не могат да се провеждат една година преди общите избори.

#### **Д. Обща администрация и контрол над изборите**

**Чл. 79.** Изборите се провеждат под общата администрация и при контрола на съдебните органи.

Висшият избирателен съвет упражнява всички функции за обезпечаване на честно и правомерно провеждане на изборите от началото до края на гласуването, разследва и взема окончателни решения относно всички нередовности, жалби и възражения относно изборите по време и след гласуването и проверява изборните резултати на членовете на ВНСТ. Не се допуска обжалване пред никоя инстанция на решенията на Висшия избирателен съвет.

Функциите и правомощията на Висшия избирателен съвет и на другите избирателни съвети се определят със закон.

Висшият избирателен съвет се състои от седем редовни членове и от четири заместващи. Шест от членовете се избират от Пленарната асамблея на Висшия апелативен съд, а пет члена се избират от Пленарната асамблея на Държавния съвет измежду неговите членове, с таен вот и с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете. Тези членове избират измежду тях Председател и Заместник-председател с абсолютно мнозинство и при тайно гласуване.

Измежду членовете, избрани във Висшия избирателен съвет от Висшия апелативен съд и от Държавния съвет, трябва да се определят по жребий по двама члена от всяка група, които ще бъдат заместващите членове. Председателят и заместник-председателят на Висшия избирателен съвет не участват в тази процедура.

Общото провеждане и контрол над референдум за изменение на Конституцията е предмет на същите разпоредби, които се прилагат относно избора на депутати.

#### **Е. Разпоредби относно депутатския статут**

##### **1. Представяне на нацията**

**Чл. 80.** Членовете на ВНСТ представляват не само избирателните си райони и техните избиратели, а нацията като цяло.

#### **2. Полагане на клетва**

**Чл. 81.** Членовете на ВНСТ, встъпвайки в длъжност, полагат следната клетва:

„Заклевам се в моята чест и интегритет, пред великия Турски Народ, да пазя съществуването и независимостта на държавата, неделимото единство на държавата и нацията и абсолютния суверенитет на Нацията; да остана лоялен на върховенството на закона, на демократичната и светска Република и на принципите и реформите на Ата-тюрк; да не се отклонявам от идеала, според който всеки е титуляр на човешки права и основни свободи при условия на мир и просперитет на обществото, национална солидарност и справедливост и лоялност към Конституцията.“

#### **3. Дейности, несъвместими с депутатския статут**

**Чл. 82.** Членовете на ВНСТ не могат да бъдат служители в държавните органи и в други публични корпоративни институции или техни поделения; в корпорации и предприятия, свързани с държавата и други публични корпоративни органи; в изпълнителните и контролни органи на предприятия и корпорации, в които има пряко или непряко участие на държавата и на публични корпоративни органи; в изпълнителните или контролни органи на публични фондации, чиито приходи и привилегии са предвидени със закон; в изпълнителните и контролни органи на фондации, които се ползват с данъчни облекчения и получават финансови субсидии от държавата; в изпълнителните и контролни органи на професионални съюзи и публични професионални организации, а също и в предприятия или корпорации, в които споменатите съюзи и асоциации или техните висши органи имат дялово участие; те не могат да бъдат представители на споменатите по-горе органи или да са страна по търговски договор, пряко или непряко, и арбитражи или представители по техни имуществени дела.

Членове на ВНСТ не могат да получават никакви официални или частни задължения, включващи препоръки, назначаване или одобряване от изпълнителен орган. Приемането от депутат на временно назначение от Министерския съвет за специална задача, не надвишаваща период от шест месеца, подлежи на одобрение от Събранието.

Други функции и дейности, несъвместими с членството във ВНСТ, се уреждат със закон.

#### 4. Парламентарен имунитет

**Чл. 83.** Членовете на ВНСТ не отговарят за гласуванията и изявленията си в рамките на парламентарните функции, за идеите, които те изразяват пред Събранието и, ако Събранието не реши друго по предложение на Бюрото за това заседание, за повтарянето им или изразяването им извън Събранието.

Депутат, за който се твърди, че е извършил престъпление преди или след избирането си, не може да бъде арестуван, разпитван, задържан или съден, освен ако Събранието не реши друго. Тази разпоредба не се прилага, когато депутатът е заловен по време на извършване на престъпление, което се наказва с тежко наказание, и в случаи на чл. 14 от Конституцията, ако разследване е започнало преди избора. В такъв случай компетентният орган уведомява ВНСТ веднага и директно.

Изпълнението на наказателна присъда, наложена на депутат от ВНСТ преди или след неговото избиране, се спира докато той престане да бъде депутат; режимът за ограничения не се прилага за срока на депутатския мандат.

Разследване и преследване на депутат, който е преизбран, се урежда съобразно това дали Събранието вдига имунитета на съответния депутат в този случай.

Политическите партийни групи във ВНСТ не могат да дискутират и вземат решения относно парламентарния имунитет.

#### 5. Загуба на депутатския статут

**Чл. 84.** (изменен на 23.7.1995 г.) Загубата на депутатския статут при подаване на оставка се решава от пленума на ВНСТ след като Бюрото на ВНСТ провери валидността на оставката.

Загубата на депутатския статут въз основа на влязло в сила съдебно решение или лишаване от правоспособност влиза в действие след като окончателното съдебно решение по този въпрос се представи на пленума на ВНСТ.

Загубата на депутатския статут от лице, което държи да заема длъжност или да извършва дейност, несъвместими с депутатския статут, съобразно чл. 82, се решава с тайно гласуване в пле-

нума след представянето на доклад от оправомощената комисия, установяващ фактическото положение.

Загубата на депутатския статут, който отсъства без извинение и разрешение от пет заседания в период от един месец, се решава с абсолютно мнозинство от общия брой на депутатите, след като Бюрото на ВНСТ установи случая.

Членството на депутат, чиито изявления или действия са посочени в окончателно решение на Конституционния съд като причинили трайното разтуряне на неговата партия, се прекратява на датата, на която въпросното решение и неговите мотиви се публикуват в Държавен вестник. Председателят на ВНСТ взема веднага необходимите мерки относно такова решение и съответно информира пленума на ВНСТ.

#### 6. Молба за анулиране

**Чл. 85.** (изменен на 23.7.1995 г.) Ако парламентарният имунитет на депутат е вдигнат или ако загубата на статута на депутат е решена въз основа на алинеи първа, трета и четвърта от чл. 84, въпросният депутат или друг депутат може, в рамките на седем дни от датата на решението на ВНСТ, да поиска анулирането на това решение от Конституционния съд на основание, че противоречи на Конституцията, законите или на процедурните правила на ВНСТ. Конституционният съд се произнася по искането в петнадесетдневен срок.

#### 7. Заплати и добавки

**Чл. 86.** Заплатите и добавките на депутатите от ВНСТ се определят със закон. Месечната заплата не може да надвишава заплата на най-висшия държавен служител; пътните добавки не могат да надвишат половината от тази заплата.

Заплатите и добавките, заплащани на членовете на ВНСТ, не изискват спирането на изплащането на пенсии и други подобни облаги от социални осигурителни агенции.

Максимум три месечни заплати и добавки могат да се платят в аванс.

## II. Функции и правомощия на ВНСТ

### А. Общи разпоредби

**Чл. 87.** Функциите и правомощията на ВНСТ обхващат издаването, изменението и отмяната на

законали; контрола над Министерския съвет и министрите; оправомощаването на Министерския съвет да издава правителствени декрети със силата на закон по определени материали; обсъждане и одобряване на проектобюджета и на проектозакона за неговото изпълнение; взема решения относно печатането на пари и обявяването на война; ратифицира международни споразумения; взема решение относно обявяването на амнистия и помилване, с изключение на осъдените за дейности по чл. 14 от Конституцията; потвърждава смъртни присъди, постановени от съдилищата; упражнява правомощията и изпълнява функциите, предвидени в други членове на Конституцията.

#### **Б. Предлагането и разискването на закони**

**Чл. 88.** Министерският съвет и депутатите имат право на законодателна инициатива.

Процедурата и принципите относно дебатирането на проектозаконали и предложения за закони от ВНСТ се уреждат от Процедурните правила.

#### **В. Промулгиране на закони от Президента на Републиката**

**Чл. 89.** Президентът на Републиката промулгира приетите от ВНСТ закони в рамките на 15 дни.

В рамките на същия срок той може да върне на ВНСТ за допълнително разглеждане закони, които той счита за неподходящи за промулгиране, като изложи своите мотиви за това. Законът за бюджета не е предмет на тази разпоредба.

Ако ВНСТ приеме върнатия закон без промени, Президентът на Републиката е длъжен да го промулгира. Ако Събранието измени върнатия закон, Президентът на Републиката може отново да върне променения закон на Събранието.

Изключения са запазени за изменения на Конституцията.

#### **Г. Ратификация на международни договори**

**Чл. 90.** Ратификацията на договори, сключени с чужди държави или с международни организации от името на Република Турция, са предмет на приемане от ВНСТ със закон, одобряващ ратификацията.

Споразумения, регулиращи икономически, търговски и технически отношения и имащи дей-

ствие за период от не повече от една година, влизат в сила чрез промулгация, при условие че не изискват финансово обезпечаване от държавата и при условие, че те не засягат статута на турски граждани в чужбина или права на собственост на турски граждани в чужбина. В последния случай тези споразумения трябва да бъдат съобщени на ВНСТ в срок от два месеца от промулгирането им.

Споразумения, свързани с прилагането на международен договор и икономически, търговски, технически и административни споразумения, сключени въз основа на законово оправомощаване, не се нуждаят от одобрението на ВНСТ. При все това, споразуменията, сключени съобразно с разпоредбите на тази алинея, и засягащи икономически или търговски отношения и частни права на физически лица, не могат да влязат в сила, ако не са промулгирани.

Споразумения, засягащи изменението на турски закони, са предмет на разпоредбите на първия параграф.

Международни споразумения, влезли в сила, имат силата на закон. Тяхното обжалване пред Конституционния съд на основание, че са противоконституционни, е недопустимо.

#### **Д. Оправомощаване да се издават декрети, имащи силата на закон**

**Чл. 91.** ВНСТ може да оправомощи Министерския съвет да издава декрети, имащи силата на закон. Основните права, индивидуалните права и задължения, включени в глава първа и втора от втората част от Конституцията, и политическите права и задължения, изброени в глава четвърта, не могат да се уреждат с декрети, имащи силата на закон, освен във време на война или при извънредно положение.

Оправомощаващият закон определя целта, приложното поле, принципите и периода на действие на декрета, имащ силата на закон, и дали може да се издава повече от един декрет за същия период от време.

Оставката или падането на Министерския съвет или изтичането на законодателния мандат на парламента не водят до прекратяване на оправомощаването за дадения период.

Когато се одобрява декрет, имащ силата на закон, преди края на предписания период, ВНСТ

трябва да постанови дали се прекратява и оправомощаването или пък то продължава до изтичането на този период.

За декрети, имащи силата на закон, издадени от Съвета на министрите под председателството на Президента на Републиката по време на война или при извънредно положение, се прилагат специални правила.

Декрети, имащи сила на закон, влизат в сила в деня на тяхното публикуване в Държавен вестник. В декрета може да се определи и по-късна дата на влизане в сила.

Декретите се представят на ВНСТ в деня на тяхното публикуване в Държавен вестник.

Законите за оправомощаване и декретите, имащи силата на закон, които се основават на тях, се разглеждат в комисиите и в пленума на ВНСТ с приоритет и по спешност.

Декрети, които не са представени на ВНСТ в деня на тяхното публикуване, престават да имат действие от този ден, а декрети, които са отхвърлени от ВНСТ, престават да имат действие от деня на публикуване на решението в Държавен вестник. Изменените разпоредби на декретите, които са одобрени с измененията, влизат в сила от деня на тяхната публикация в Държавен вестник.

#### **Е. Обявяване на състояние на война и мобилизиране на въоръжените сили**

**Чл. 92.** Властта да се разрешава обявяването на състояние на война в случаите, когато това се счита за допустимо от международното право и извън случаите, когато това се изисква от международни договори, по които Турция е страна, или от международните обичаи, както и властта да се изпращат Турските въоръжени сили в друга държава и да се разреши чужди въоръжени сили да се разположат в Турция, принадлежи на ВНСТ.

Ако, когато ВНСТ не заседава или е в почивка, страната стане обект на внезапна въоръжена агресия и веднага трябва да се вземе решение за мобилизацията на въоръжените сили, то Президентът на Републиката може да вземе решение за мобилизирането на Турските въоръжени сили.

### **III. Разпоредби относно дейността на ВНСТ**

#### **А. Свикване и разпускане**

**Чл. 93.** (изменен на 23.7.1995 г.) ВНСТ се свиква по свое съгласие в първия ден на октомври всяка година.

Събранието може да е в почивка максимум три месеца в рамките на една законодателна година. Между заседанията или по време на почивка то може да бъде свикано от Президента на Републиката, било по негова собствена инициатива или по искане на Министерския съвет.

Председателят на парламента може също да свика Събранието било по своя инициатива или по писмено искане на една пета от депутатите.

Ако ВНСТ е свикано в периоди, когато не заседава или е в почивка, то не може да се разпусне или да излезе в почивка отново, преди да е разгледало приоритетно въпроса, заради който е свикано.

#### **Б. Бюро на Събранието**

**Чл. 94.** Бюрото на ВНСТ се състои от председателя, заместник-председателя, членове на секретариата и от административни членове, избрани измежду депутатите.

Бюрото на Събранието трябва да е съставено така, че да обезпечава пропорционално представителство на броя на членовете на всяка политическа партийна група в Събранието. Групите на политическите партии не могат да номинират кандидати за председателството.

По време на един законодателен период се провеждат два избора за Бюрото на ВНСТ. Мандатът на тези, избрани на първия кръг, е две години, а мандатът на тези, избрани на втория, е три години.

Кандидатите измежду членовете на Събранието за поста председател на ВНСТ се съобщават на Бюрото на Събранието в рамките на десет дни от свикването на Събранието. Изборът на председател се извършва с тайно гласуване. В първите две гласувания се изисква мнозинство от две трети от общия брой на депутатите, а при третото гласуване се изисква абсолютно мнозинство от общия брой на депутатите. Ако при третото гласуване не може да се постигне абсолютно мнозинство, се провежда четвърто гласуване измеж-

ду двамата кандидати, получили най-много гласове на третото гласуване; депутатът, който получи най-голям брой гласове на четвъртото гласуване, се счита избран за председател. Изборът на председател трябва да завърши до десет дни от изтичането на срока за номиниране на кандидатите.

Кворумът, изискван за избора, броят на гласуванията и тяхната процедура, броят на заместник-председателите, членовете на Секретариата и на административните членове се определят с Правилника за работа на Събранието.

Председателят и заместник-председателят на ВНСТ не могат да участват в дейността на политическата партия или партийната група, на която са членове, нито пък в дебати вътре и извън Събранието, освен когато това се налага от техните функции; председателят и заместник-председателят, който председателства сесията, нямат право да гласуват.

#### **V. Правила за процедура, политически партийни групи и въпроси на сигурността**

**Чл. 95.** ВНСТ ще извършва своята дейност в съответствие с разпоредбите на правилата за процедура, които то само определя.

Разпоредбите на правилата за процедура се съставят по такъв начин, че да обезпечат участието на всяка политическа партийна група във всички дейности на Събранието съобразно с броя на нейните членове; политически партийни групи се създават само когато имат поне 20 члена.

Всички служби за сигурност и администрация на ВНСТ относно всички сгради, инсталации, принадлежности и земи се организират и ръководят от Службата на председателя на Събранието.

Съответните органи предоставят на Службата на председателя на Събранието достатъчното количество сили, обезпечаващи охраната и другите подобни дейности.

#### **Г. Изискуем кворум за сесии и вземане на решения**

**Чл. 96.** Ако друго не е предвидено в Конституцията, ВНСТ заседава, когато присъстват поне една трета от общия брой на депутатите и взема решения с абсолютно мнозинство от присъстващите; все пак кворумът за вземане на решения

не може при никакви обстоятелства да бъде по-малък от една четвърт плюс един от общия брой на депутатите.

Членове на Министерския съвет могат да делегират на министър правото да гласува от тяхно име в сесии на ВНСТ, на които те не могат да присъстват. При все това, министър не може да гласува с повече от два гласа, включително и своя.

#### **Д. Публичност и публикуване на дебатите**

**Чл. 97.** Дебатите в пленума на ВНСТ са публични и се публикуват дословно в Дневника на протоколите.

ВНСТ може да провежда закрити сесии в съответствие с правилата за процедура; публикуването на дебатите от тези сесии е предмет на решение от ВНСТ.

Публичните дела на Събранието могат да се публикуват свободно по всякакъв начин, освен ако решение за противното не е взето от Събранието по предложение на Бюрото на Събранието.

#### **IV. Начини за събиране на информация и контрол от ВНСТ**

##### **A. Общи разпоредби**

**Чл. 98.** ВНСТ упражнява своето контролно правомощие чрез въпроси, парламентарни допитвания, общи дебати, искания на оставка и парламентарни разследвания.

Въпросът е искане на информация от Министър-председателя или от министрите, която трябва да се предостави писмено или устно от името на правителството.

Парламентарно допитване е проверка, която се извършва с цел получаването на информация по определен въпрос.

Общи дебати е обсъждането на определен въпрос, свързан с обществеността и дейностите на държавата на пленарна сесия на ВНСТ.

Формата на представяне, съдържанието и обхвата на исканията относно поставянето на въпроси, парламентарните питаня и общите дебати и процедурата за отговор, дебатиране и обсъждане се уреждат с правилата за процедура.

##### **Б. Искане на оставка**

**Чл. 99.** Искане на оставка може да се направи или от името на политическа партийна група, или ако е подписано поне от 20 депутати.

Искането за оставка трябва да се изпрати в печатна форма до депутатите в рамките на три дни от неговото депозиране; включването на искането на оставка в дневния ред се обсъжда до десет дни от разпространяването му. В това обсъждане могат да се изказват само един от подписалите искането депутат, по един депутат от всяка политическа партийна група и министър-председателят или един министър от името на Министерския съвет.

Заедно с решението за включване на искането на оставка в дневния ред трябва да се определи и датата на обсъждането му; във всеки случай обсъждането не може да се състои по-рано от два дни след решението за включване в дневния ред и не може да се отлага за повече от седем дни.

В хода на дебатите по искането на оставка, искането за вот на недоверие с излагане на мотивите от депутатите или партийните групи или искането за вот на доверие от Министерския съвет се поставят на гласуване само след като е изтекъл един пълен ден.

За да се свали Министерският съвет или министър, е необходимо абсолютно мнозинство от общия брой на депутатите при гласуването, при което се броят само гласовете за недоверие.

Други разпоредби относно искането на оставка, при условие че са съвместими с доброто функциониране на Събранието и не противоречат на посочените по-горе принципи, се съдържат в правилата за процедура.

#### **В. Парламентарно разследване**

**Чл. 100.** Парламентарно разследване, засягащо министър-председателя или други министри, може да се поиска най-малко от една десета от общия брой на депутатите във ВНСТ. Събранието обсъжда и решава това искане най-късно до един месец.

В случай на решение за започване на разследване, това разследване се извършва от комисия от 15 депутати, избрани чрез жребий от всяка партия измежду три пъти повече депутати от броя, с който съответната партия има право да участва в комисията, пропорционално на парламентарното представителство на тази партия. Комисията представя своя доклад относно резулта-

тите от разследването на Събранието в рамките на два месеца. Ако разследването не е приключило в предвиденото време, комисията има право на допълнителен и окончателен срок от два месеца.

Събранието обсъжда доклада с приоритет и, ако е необходимо, може да реши да изправи въпросното лице пред Върховния съд. Решението за изправяне на дадено лице пред Върховния съд се взема само с абсолютно мнозинство от общия брой на депутатите.

Политически партийни групи в Събранието не могат да обсъждат и вземат решения относно парламентарни разследвания.

### **Глава втора ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ**

#### **I. Президент на Републиката**

##### **А. Квалификации и надпартийност**

**Чл. 101.** Президентът на Републиката се избира за срок от седем години от ВНСТ измежду депутатите, които са навършили 40 години и имат завършено висше образование, или измежду турските граждани, които отговарят на тези условия и на условията за избираемост на депутати.

Номинирането на кандидат за Президент на Републиката извън ВНСТ изисква писмено предложение от поне една пета от общия брой на депутатите.

Президентът на Републиката не може да се избира за втори мандат.

Избраният Президент, ако е член на партия, трябва за замрази своите отношения с партията си, а неговият статут на член на ВНСТ се прекратява.

##### **Б. Избор**

**Чл. 102.** Президентът на Републиката се избира с мнозинство от две трети от общия брой на депутатите от ВНСТ с тайно гласуване. Ако ВНСТ не е в сесия, то трябва да се свика незабавно.

Изборът на Президент на Републиката трябва да започне 30 дни преди да е изтекъл мандатът на действащия Президент на Републиката или десет дни след овакантяването на президентския пост и трябва да приключи за 30 дни от започването на избора. Кандидатите се обявяват в Бюрото на

Събранието в рамките на първите десет дни от този срок и изборът трябва да приключи в оставащите 20 дни.

Ако не може да се постигне две трети мнозинство от общия брой на депутатите в първите, две гласувания, между които трябва да има поне три дена, се провежда трето гласуване, в което кандидатът, получил абсолютно мнозинство на гласовете от общия брой на депутатите, се счита за избран за Президент на Републиката. Ако при третото гласуване не се постигне абсолютно мнозинство на гласовете от общия брой на депутатите, провежда се четвърто гласуване измежду двамата от кандидатите, получили най-много гласове в третото гласуване; ако Президент на Републиката не може да се избере с абсолютно мнозинство на гласовете от общия брой на депутатите и при това гласуване, веднага трябва да се проведат нови общи избори за ВНСТ.

Мандатът на действащия Президент на Републиката продължава, докато избраният Президент встъпи в длъжност.

#### **В. Полагане на клетва**

**Чл. 103.** Встъпвайки в длъжност, Президентът на Републиката полага следната клетва пред ВНСТ:

„В качеството ми на Президент на Републиката се заклявам в моята чест и интегритет пред Великото национално събрание на Турция и пред историята да пазя съществуването и независимостта на държавата, неделимото единство на държавата и нацията и абсолютния суверенитет на нацията, да спазвам Конституцията, правовия ред, демокрацията, принципите на светската Република, да не се отклонявам от идеала, че всеки има право да се радва на човешки права и основни свободи при условията на национален мир и просперитет и в дух на национална солидарност и справедливост и да правя всичко за запазването и увеличаването на славата и честта на Република Турция и да изпълнявам неотклонно функциите, които съм поел.“

#### **Г. Задължения и правомощия**

**Чл. 104.** Президентът на Републиката е държавен глава. В това качество той или тя представлява Република Турция и единството на турс-

кия народ; той или тя гарантират изпълнението на Конституцията и редовното и хармонично функциониране на държавните органи.

С тази цел задълженията, които той или тя изпълнява, и правомощията, които той или тя упражнява в съответствие с условията, предвидени в съответните членове на Конституцията, са следните:

##### **а. Относно законодателния процес:**

да произнася, ако той или тя прецени за необходимо, встъпителна реч пред ВНСТ в първия ден на законодателната година,

да свиква ВНСТ на заседание, когато това е необходимо,

да промулгира закони,

да връща закони обратно на ВНСТ за ново обсъждане,

да подлага на референдум, ако той или тя счете за необходимо, закони относно изменението на Конституцията,

да апелира към Конституционния съд за анулирането, частично или изцяло, на определени разпоредби на закони, на декрети, които имат силата на закон, и на правилника за работа на ВНСТ на основание, че те противоречат на Конституцията по форма или по съдържание,

да свиква нови избори за ВНСТ.

##### **б. Относно изпълнителните функции:**

да назначава министър-председателя и да приема неговата или нейната оставка,

да назначава и освобождава министри по предложение на министър-председателя,

да председателства Министерския съвет или да свиква Министерския съвет на заседания под негово председателство винаги, когато той или тя прецени за необходимо,

да акредитира представители на турската държава в чужди държави и да приема представителите на чужди държави, назначени в Република Турция,

да ратифицира и одобрява международни договори,

да представлява Върховното военно командване на Турските въоръжени сили от името на ВНСТ,

да взема решение за мобилизация на Турските въоръжени сили,



да назначава началника на Генералния щаб, да свиква на заседания Националния съвет за сигурност,

да председателства Националния съвет за сигурност,

да обявява военно или извънредно положение и да издава декрети със силата на закон в съответствие с решенията на Министерския съвет под негово или нейно председателство,

да подписва декрети,

да помилва определени лица на основание хронична болест, негодност или старост, частично или изцяло от наложени наказания,

да назначава членовете и председателя на Държавния надзорен съвет,

да инструктира Държавния надзорен съвет да провежда допитвания, разследвания и инспекции, да назначава членовете на Висшия съвет за образование,

да назначава ректори на университетите.

#### **в. Относно съдебната власт:**

да назначава членовете на Конституционния съд, една четвърт от членовете на Държавния съвет, главния прокурор и заместник-главния прокурор при Върховния апелативен съд, членовете на Военния Върховен апелативен съд, членовете на Върховния Военен административен съд и членовете на Върховния съвет на съдиите и прокурорите.

Президентът на Републиката има още и правото да избира и назначава и да изпълнява други задължения, възложени му с Конституцията и законите.

#### **Д. Президентска отговорност и освобождаване от отговорност**

**Чл. 105.** Всички президентски декрети се преподписват от министър-председателя и съответните министри, освен тези, които Президентът на Републиката е оправомощен да издава сам, без преподписване от министър-председателя и съответните министри, в съответствие с разпоредбите на Конституцията и други закони. Министър-председателят и съответните министри отговарят за тези декрети.

Не се допуска иск до никоя съдебна инстанция, включително и до Конституционния съд, срещу решенията и заповедите, подписани от Пре-

зидента на Републиката по негова или нейна собствена инициатива.

Президентът на Републиката може да бъде съден за държавна измяна по предложение най-малко на една трета от общия брой на депутатите на ВНСТ и с решение поне на три четвърти от общия брой на депутатите.

#### **Е. Изпълняващ длъжността Президент на Републиката**

**Чл. 106.** В случай на временно отсъствие на Президента на Републиката поради болест, пътуване зад граница или подобни обстоятелства, Председателят на ВНСТ изпълнява длъжността на Президент на Републиката и упражнява правомощията на Президента на Републиката, докато Президентът на Републиката отново поеме задълженията си, а също и в случай на овакантиране на Президентството в резултат на смърт, оставка или по друга причина, докато бъде избран нов Президент на Републиката.

#### **Ж. Генерален Секретариат на Президента на Републиката**

**Чл. 107.** Създаването, принципите на организация и дейност и назначаването на персонала на Генералния секретариат при Президентството на Републиката се урежда с президентски декрети.

#### **З. Държавен надзорен съвет**

**Чл. 108.** Държавният надзорен съвет, който е прикрепен към службата на Президентството на Републиката с цел улесняването на редовното и ефективно функциониране на администрацията и спазването на закона от нея, е оправомощен да провежда по искане на Президента на Републиката всички допитвания, разследвания и инспекции на всички публични органи и организации, на всички предприятия, в които тези публични органи и организации имат повече от половината от капитала, на публични професионални организации, асоциации на работодателите и професионални съюзи на всички равнища и на публични благотворителни асоциации и фондации.

Въоръжените сили и всички правораздавателни органи са извън юрисдикцията на Държавния надзорен съвет.

Членовете и председателят на Държавния надзорен съвет се назначават от Президента на

Републиката измежду тези, които имат предвидената по закон квалификация за това.

Функционирането на Държавния надзорен съвет, мандатът на неговите членове и други въпроси относно техния статут се уреждат със закон.

## II. Министерски съвет

### А. Образуване

**Чл. 109.** Министерският съвет се състои от министър-председателя и министрите.

Министър-председателят се назначава от Президента на Републиката измежду членовете на ВНСТ.

Министрите се номинират от министър-председателя, а се назначават от ВНСТ, измежду членовете на парламента или измежду тези, които отговарят на условията за избираемост за депутат; те могат да бъдат освободени от Президента на Републиката по предложение на министър-председателя, когато той прецени за необходимо.

### Б. Встъпване в длъжност и гласуване на доверие

**Чл. 110.** Пълният списък на членовете на Министерския съвет се представя на ВНСТ. Ако ВНСТ не заседава, то се свиква на заседание.

Правителствената програма на Министерския съвет трябва да се прочете от министър-председателя или от един от министрите пред ВНСТ в рамките на една седмица от образуването на Министерския съвет, след което трябва да се гласува доверие. Дебатите по гласуване на доверие трябва да започнат два пълни дена след прочитането на програмата и гласуването се провежда един пълен ден след края на дебатите.

### В. Гласуване на доверие по време на мандата

**Чл. 111.** Ако министър-председателят прецени за необходимо и след разискване в Министерския съвет той или тя може да поиска гласуване на доверие във ВНСТ.

Искането на гласуване на доверие не може да се обсъжда преди да е изтекъл един пълен ден от момента на внасянето му във ВНСТ и няма да се гласува преди да е изтекъл един пълен ден от дебатите.

Искането за гласуване на доверие се отхвърля само с абсолютно мнозинство от общия брой на депутатите.

### Г. Функции и политически отговорности

**Чл. 112.** Министър-председателят, като председател на Министерския съвет, обезпечавя сътрудничеството между министрите и контролира изпълнението на общата програма на правителството.

Членовете на Министерския съвет са съвместно отговорни за изпълнението на тази политика.

Всеки министър отговаря пред министър-председателя и също отговаря за воденето на делата в неговата или нейната компетентност и за действията и дейностите на неговите или нейните подчинени.

Министър-председателят обезпечавя упражняването от министрите на техните функции в съответствие с Конституцията и законите и взема мерки за това.

Членовете на Министерския съвет, които не са депутати, полагат клетва пред ВНСТ, както е предвидено в чл. 81, и по време на техния мандат като министри се подчиняват на правилата и условията, важащи за депутатите и разполагат с парламентарен имунитет. Те получават същите заплати и добавки като членовете на ВНСТ.

### Д. Министри и образуване на министерства

**Чл. 113.** Образуването, закриването, функциите, правомощията и организацията на министерствата се определят със закон.

Един министър може да действа вместо друг, ако длъжността му се оваканти или ако министърът е в отпуск или отсъства по уважителен повод. Във всеки случай един министър не може да замества повече от един министър.

Министър, който е изправен пред Върховния съд с решение на ВНСТ, губи министерския си пост. Ако министър-председателят е изправен пред Върховния съд, се счита, че правителството е подало оставка.

Ако министерски пост се оваканти по каквато и да е причина, ново назначение се прави в рамките на 15 дни.

### **Е. Временен Министерски съвет по време на избори**

**Чл. 114.** Министрите на правосъдието, вътрешните работи и комуникациите подават оставка преди общите избори за ВНСТ.

Три дни преди началото на изборите или, ако има решение за провеждане на предсрочни избори, пет дена след това решение, министър-председателят назначава независими лица от или извън ВНСТ за министри на тези министерства.

В случай на решение за провеждане на нови избори съобразно чл. 116, Министерският съвет подава оставка и Президентът на Републиката назначава министър-председател, който да образува временен Министерски съвет.

Временният Министерски съвет се състои от членове на политическите партийни групи, пропорционално на тяхното парламентарно представителство, с изключение на министрите на правосъдието, вътрешните работи и комуникациите, които трябва да бъдат независими лица от или извън членовете на ВНСТ.

Броят на членовете, взети от политическите партийни групи, се определя от председателя на ВНСТ и се съобщава на министър-председателя. Партийни членове, които откажат предлагания им министерски пост, или които впоследствие подадат оставка, се сменят от независими лица от или извън ВНСТ.

Временният Министерски съвет се образува в рамките на пет дни от публикуването в Държавен вестник на решението за провеждане на предсрочни избори.

Временният Министерски съвет не се подлага на искане на доверие.

Временният Министерски съвет изпълнява функциите си докато траят изборите и докато се събере новото Събрание.

### **Ж. Разпореждания**

**Чл. 115.** Министерският съвет може да издава разпореждания, регулиращи начина на приложение на законите или обстоятелства, заповядани от закона, при условие че не противоречат на съществуващи закони и са проверени от Държавния съвет.

Разпорежданията се подписват от Президента на Републиката и се одобряват от него по същия начин като законите.

### **З. Свикване на избори за ВНСТ от Президента на Републиката**

**Чл. 116.** В случаите, когато Министерският съвет не получи доверие по чл. 110 или е принуден да подаде оставка с гласуване на недоверие по чл. 99 или чл. 111, и ако нов Министерски съвет не може да се образува в рамките на 45 дни или новият Министерски съвет не получи доверие, Президентът на Републиката, след консултации с Председателя на ВНСТ, може да свика нови избори.

Ако нов Министерски съвет не може да се образува в рамките на 45 дни от оставката на министър-председателя, без да е свален с гласуване на недоверие, или в рамките на 45 дни от изборите за Бюро на председателя на ВНСТ на новоизбраното ВНСТ, Президентът на Републиката може по същия начин, след консултации с Председателя на ВНСТ, да свика нови избори.

Решението за свикване на нови избори се публикува в Държавен вестник и изборите се провеждат след това.

## **III. Национална отбрана**

### **А. Служба на Главкомандващ и началник на Генералния щаб**

**Чл. 117.** Службата на Главкомандващ е неделима от духовното съществуване на ВНСТ и се представлява от Президента на Републиката.

Министерският съвет отговаря пред ВНСТ за националната сигурност и за подготовката на Въоръжените сили за защитата на страната.

Началникът на Генералния щаб е командващ на Въоръжените сили и във време на война изпълнява задълженията на главкомандващ от името на Президента на Републиката.

Началникът на Генералния щаб се назначава от Президента на Републиката по предложение на Министерския съвет; неговите права и задължения се определят със закон. Началникът на Генералния щаб отговаря пред министър-председателя за упражняването на своите права и задължения.

Функционалните отношения и сфери на компетентност на Министерството на националната отбрана по отношение на началника на Генералния щаб се определят със закон.

#### **В. Национален съвет за сигурност**

**Чл. 118.** Националният съвет за сигурност се състои от министър-председателя, началника на Генералния щаб, министрите на националната отбрана, вътрешните работи, външните работи, командващите армията, морските и въздушните сили и командващия жандармерията, под председателството на Президента на Републиката.

В зависимост от особеностите на дневния ред, министри и други имащи отношение към дневния ред лица, могат да бъдат канени и изслушвани в заседанията на Националния съвет за сигурност.

Националният съвет за сигурност предоставя на Министерския съвет своите виждания за вземане на решения и обезпечаване на необходимата координация с оглед формулирането, утвърждаването и прилагането на националната политика за сигурност на държавата. Министерският съвет обсъжда с приоритет решенията на Националния съвет за сигурност относно мерките, които той счита за необходими за запазването и независимостта на държавата, единството и неделимостта на страната и мира и сигурността на обществото.

Дневният ред на Националния съвет за сигурност се определя от Президента на Републиката, който взема предвид предложенията на министър-председателя и на началника на Генералния щаб.

В отсъствието на Президента на Републиката Националният съвет за сигурност заседава под председателството на министър-председателя.

Организацията и задълженията на Генералния секретариат на Националния съвет за сигурност се определят със закон.

#### **IV. Правила относно извънредно положение**

##### **A. Извънредно положение**

##### **1. Обявяване на извънредно положение поради природни бедствия или сериозна икономическа криза**

**Чл. 119.** В случай на природно бедствие, опасни епидемични болести или сериозна икономическа криза, Министерският съвет, заседавайки под председателството на Президента на Републиката, може да обяви извънредно положение

в един или повече райони или в цялата страна за период не надхвърлящ шест месеца.

##### **2. Обявяване на извънредно положение поради широко разпространени действия на насилие и сериозно нарушаване на обществения ред**

**Чл. 120.** В случай на сериозни данни за широко разпространени действия на насилие, насочени към разрушаване на свободния демократичен ред, установен с Конституцията или на основни права и свободи, или сериозно нарушаване на обществения ред поради действия на насилие, Министерският съвет, заседавайки под председателството на Президента на Републиката, след консултация с Националния съвет за сигурност, може да обяви извънредно положение в един или повече райони или в цялата страна за период ненадхвърлящ шест месеца.

##### **3. Правила относно извънредното положение**

**Чл. 121.** В случай на обявяване на извънредно положение съобразно с разпоредбите на чл. 119 и чл. 120 от Конституцията, това решение се публикува в Държавен вестник и се представя веднага на ВНСТ за одобрение. Ако ВНСТ не заседава, то се свиква незабавно. Събранието може да промени продължителността на извънредното положение, да удължи периода максимално само с четири месеца всеки път при поискване от Министерския съвет или може да отмени извънредното положение.

Финансовите, материалните и трудовите задължения, които могат да бъдат наложени на гражданите в случай на обявяване на извънредно положение по чл. 119 и съответно на естеството на всеки вид извънредно положение; процедурата за ограничаването или суспендирането на основни права и свободи в съответствие с принципите на чл. 15, как и с какви средства трябва да се вземат мерките, наложени от ситуацията, какви правомощия да се дадат на държавните служители, какви промени трябва да се направят в статута на държавните органи и процедурите, прилагачи се за извънредното положение, се уреждат със Закона за извънредното положение.

По време на извънредното положение Министерският съвет, заседавайки под председателството на Президента на Републиката, може да издава декрети, имащи силата на закон по въпроси, предизвикани от извънредното положение. Тези декрети трябва да се публикуват в Държавен вестник и се представят за одобрение на ВНСТ в същия ден; срокът, в който те трябва да се одобряват, и процедурата по одобряването им от Събранието се определят в правилника за работа.

#### **Б. Военно положение, мобилизация и състояние на война**

**Чл. 122.** Министерският съвет под председателството на Президента на Републиката, след консултации с Националния съвет за сигурност, може да обяви военно положение в един или повече райони или в цялата страна за период не по-дълъг от шест месеца в случаите на широко разпространени действия на насилие, които са опасни от случаите, които налагат извънредно положение и които са насочени към разрушаването на свободния демократичен ред или основните права и свободи, заложи в Конституцията; или в случай на война, при възникването на ситуация, изискваща война, въстание или разпространяването на насилие и бунтовни действия срещу родината и Републиката или широко разпространени действия на насилие с вътрешен или външен произход, които заплашват неделимостта на държавата и нацията. Това решение се публикува веднага в Държавен вестник и се предава за одобрение на ВНСТ в същия ден. Ако ВНСТ не заседава, то се свиква незабавно. ВНСТ може, когато прецени за необходимо, да намали или увеличи срока на военно положение или да го отмени.

По време на военното положение Министерският съвет под председателството на Президента на Републиката може да приема декрети със силата на закон по въпроси, наложени от военното положение.

Тези декрети се публикуват в Държавен вестник и се представят за одобрение на ВНСТ в същия ден. Времето и процедурата за тяхното одобрение от Събранието се определят в Правилника за работа.

Продължаването на срока на военно положение за максимум от четири месеца всеки път изис-

ква решение на ВНСТ. При състояние на война ограничението от четири месеца не се прилага.

В случай на военно положение, мобилизация и състояние на война правилата, които се прилагат за регулирането на действията, отношенията с администрацията, начина на ограничаване или суспендиране на свободите и задълженията, които се налагат на гражданите при положение на война или в случай на възникване на ситуация, налагаща война, се определят със закон.

Комендантите на военното положение упражняват своите задължения под ръководството на началника на Генералния щаб.

### **V. Администрация**

#### **A. Основи на администрацията**

##### **1. Единство и публичноправен характер на администрацията**

**Чл. 123.** Администрацията представлява едно цяло с оглед на своята структура и функции и се регулира от закона.

Организацията и функциите на администрацията се основават върху принципите на централизация и местна администрация.

Публични юридически лица се образуват само със закон или въз основа на правомощие, изрично предоставено със закон.

##### **2. Наредби**

**Чл. 124.** Министерският съвет, министерствата и публичните юридически лица могат да издават наредби за обезпечаване на приложението на законите и разпоредбите относно тяхната специфична сфера на дейност, при условие че те не противоречат на тези закони и разпоредби.

Законът определя кои наредби се публикуват в Държавен вестник.

#### **Б. Правораздавателен контрол**

**Чл. 125.** (изменен на 13.8.1999 г.) Всички действия и актове на администрацията подлежат на съдебен контрол. Национален или международен арбитраж може да бъде уговорен за решаване на спорове, произтичащи от условия и договори, с които се предоставят концесии относно публични услуги. Само тези спорове, които имат меж-

дународен елемент, могат да се решават от международен арбитраж.

Актовете на Президента на Републиката въз основа на неговата или нейната собствена компетентност и решенията на Върховния военен съвет са извън сферата на съдебен контрол.

По спорове срещу административни актове статутът за ограниченията се прилага от датата на писмената нотификация.

Съдебният контрол е ограничен до проверка на съответствието на административното действие или акт със закона. Не може да се постановява съдебно решение, което ограничава упражняването на изпълнителната власт в съответствие с формите и принципите, предписани от закона, което има качествата на административен акт или действие или което отменя дискреционни правомощия.

Ако изпълнението на административен акт има за резултат вреди, които трудно могат, или е невъзможно да се компенсират, и в същото време актът е очевидно неправилен, то тогава може да се разпореди спиране на изпълнението при посочване на мотивите.

Законът може да ограничи издаването на заповеди за спиране на изпълнението в случаите на извънредно положение, положение на война, на мобилизация или състояние на война, а също и по съображение за национална сигурност, за обществен ред и обществено здраве.

Администрацията отговаря за обезщетяването на вреди от нейни действия и актове.

## **В. Организация на администрацията**

### **1. Централна администрация**

**Чл. 126.** С оглед на централната административна структура Турция се дели на провинции на базата на географското положение и икономическите условия, и съобразно с изискванията за обществени услуги; провинциите се разделят на по-ниски по равнище административни области.

Администрацията на провинциите се основава на принципа за предоставяне на по-широки права.

Могат да се образуват централни административни организации, обхващащи няколко провинции, с оглед обезпечаването на ефективността

и координацията на публичните услуги. Функциите и властта на тези организации се уреждат със закон.

### **2. Местна администрация**

**Чл. 127.** (изменен на 23.7.1995 г.) Местните административни органи са публични юридически лица, създадени за посрещане на общите местни нужди на жителите на провинциите, общинските райони и селата, чиито вземащи решения органи са избрани от избирателите, както е предвидено в закона, и чиито принципи на организация са също определени със закон.

Образуването, задълженията и правомощията на местната администрация се определят със закон в съответствие с принципа на местно самоуправление.

Изборите за местна администрация се провеждат всеки пет години съобразно с принципите, изложени в чл. 67. Когато общите или частични избори за местни административни органи или за техни членове трябва да се проведат в рамките на една година преди или след общите или частични избори за депутати, те трябва да се проведат едновременно с общите или частични избори за депутати. Специални административни правила могат да се въведат със закон за по-големи градски центрове.

Споровете относно възражения за придобиването на статута на орган от изборните органи на местните правителства и загубата на този статут се решават от съдилищата. Като временна мярка министърът на вътрешните работи може да сваля от длъжност тези органи на местна администрация или техни членове, срещу които има започнато разследване или производство за престъпления, свързани с техните задължения, до съдебно решение.

Централната администрация има правото на административно попечителство над местните правителства в рамките на принципите и процедурите, определени със закон, с цел обезпечаването на функционирането на местните услуги в съответствие с принципа за неделимо единство на администрацията, осигуряването на еднакви публични услуги, опазването на обществения интерес и посрещането на местните нужди по подходящ начин.

Обединяването на местни административни органи в съюз с разрешението на Министерския съвет с цел изпълняването на специфични публични услуги; функциите, правомощията, финансовите правила и правилата на сигурност на тези съюзи и техните взаимни връзки и отношения с централната администрация се уреждат със закон. На тези административни органи се предоставят финансови средства в съответствие с техните функции.

### **Г. Разпоредби относно държавните служители**

#### **1. Основни принципи**

**Чл. 128.** Основните и постоянни функции, изисквани от обществените услуги, които държавата, държавните предприятия и други публични юридически лица са предназначени да изпълняват, в съответствие с принципа на обща администрация, се извършват от държавни чиновници и други държавни служители.

Квалификацията на държавните чиновници и другите държавни служители, процедурите относно тяхното назначаване, задължения и правомощия, техните права и отговорности, заплати и добавки и други въпроси, свързани с техния статут, се уреждат със закон.

Процедурата и принципите за обучаването на старши администратори се уреждат специално със закон.

#### **2. Задължения, отговорности и гаранции по време на дисциплинарни производства**

**Чл. 129.** Държавните чиновници и другите държавни служители са длъжни да изпълняват задълженията си с лоялност към Конституцията и законите.

Държавни чиновници, други държавни служители и членове на държавни професионални организации или на техни висши органи не могат да бъдат обект на дисциплинарни наказания, без да им е предоставено право на защита.

Дисциплинарните решения подлежат на съдебен контрол, с изключение на предупреждение и мъмрене.

Специални правила се прилагат за членовете на Въоръжените сили, съдиите и прокурорите.

Искове за вреди, причинени по вина на държавни чиновници или други държавни служители при изпълнението на техните задължения, се предявяват срещу администрацията само в съответствие с процедурата и условията, предвидени със закон и с право на регрес срещу тях.

Преследването на държавни чиновници и други държавни служители за престъпления, за които се твърди, че те са ги извършили, подлежи на разрешение, освен в случаи, предвидени със закон, от административния орган, посочен със закон.

### **Д. Институции за висше образование и техните висши органи**

#### **1. Институции за висше образование**

**Чл. 130.** С цел обучаването на гражданите по системата на съвременното образование и принципи на обучение и с оглед посрещане на нуждите на страната, се създават университети, обхващащи няколко звена, от държавата и от закона като публични корпорации, имащи автономия за преподаване, предназначени за образование и подготовка на различни равнища след средното образование, да извършват изследвания, да действат като консултанти, да издават публикации и да служат на страната и човечеството.

Институции за висше образование могат да се създават от фондации, под надзора и контрола на държавата, в съответствие с процедура и принципи, предвидени в закон, при условие че не преследват стопански цели.

Законът обезпечавя равномерното географско разпределение на университетите в цялата страна.

Университетите, техният преподавателски състав и техните асистенти могат свободно да извършват всякакъв вид научни изследвания и публикации. Това обаче не включва свободата да се ангажират с дейности, насочени срещу съществуването и независимостта на държавата и срещу неделното единство на нацията и държавата.

Университетите и техните подразделения са под контрола и наблюдението на държавата и тяхната сигурност се обезпечавя от държавата.

Ректорите на университетите се назначават от Президента на Републиката, а деканите на факул-

тетите се назначават от Съвета за висше образование съобразно с процедурите и правилата на закона.

Административните и контролните органи на университетите и преподавателският състав не могат да бъдат освобождавани от длъжност по никакъв начин от никакви органи, освен от компетентните органи на университета и от Съвета за висше образование.

Съставеният от университетите бюджет, след проверка и одобрение от Съвета за висше образование, се представя на Министерството за национално образование и влиза в действие и се контролира в съответствие с принципите за първостепенен и второстепенен бюджет.

Учредяването на институции за висше образование и на техните органи, тяхното функциониране и избиране, техните задължения, правомощия и отговорности, процедурата, която трябва да се спазва от държавата при упражняването на правото на контрол и инспекция на университетите, задълженията на преподавателския състав, техните титли, повишаване и пенсиониране, обучението на преподавателския състав, отношенията на университетите и преподавателския състав с държавните институции и други организации, степените и продължителността на образованието, приемането на студенти в институции за висше образование, правилата за присъствие и такси, принципите относно помощта, която се оказва от държавата, дисциплинарни и наказателни въпроси, финансови въпроси, условия, които трябва да се спазват от преподавателския състав, съответствието на преподавателския състав с вътрешноуниверситетски изисквания, свободното провеждане на обучението и образованието в гарантирано съответствие със съвременните изисквания на науката и технологията и използването на финансовите средства, предоставени от държавата на Съвета за висше образование и на университетите, се уреждат със закон.

Институции за висше образование, създадени от фондации, са предмет на разпоредбите на Конституцията относно държавни институции за висше образование по отношение на академичната дейност, набирането на преподавателски състав и сигурност, с изключение на финансовите и административните въпроси.

## **2. Върховни органи на висшето образование**

**Чл. 131.** Съветът за висше образование се създава за планиране, организиране, администриране и контрол на образованието, дадено от институциите за висше образование, да ориентира преподавателската дейност, образованието и научните изследвания, да обезпечава създаването и развитието на тези институции съобразно с целите и принципите на закона, да осигурява ефективното използване на предоставените на университетите ресурси и да планира обучението на преподавателския състав.

Съветът за висше образование е съставен от членове, назначени от Президента на Републиката измежду кандидати, номинирани от Министерския съвет, Началника на генералния щаб и университетите в съответствие с броя, квалификацията и процедурата, определени със закон, като приоритет се дава на ректори, които са работили успешно като членове на факултети, и членове, които се назначават пряко от самия Президент на Републиката.

Организацията, функциите, компетентностите, отговорността и принципите на дейност на Съвета се определят със закон.

## **3. Институции за висше образование, предмет на специални разпоредби**

**Чл. 132.** Институции за висше образование, които са към Турските въоръжени сили и към организации по сигурността, се подчиняват на разпоредбите на отнасящите се за тях специални закони.

## **Е. Радио и телевизионна администрация и държавни информационни агенции**

**Чл. 133.** Радио и телевизионни станции се образуват и управляват свободно съобразно с установените със закон правила.

Единната радио и телевизионна администрация, създадена от държавата като публично юридическо лице, и информационните агенции, които получават подкрепа от публични юридически лица, са автономни и техните предавания са независими.

## **Ж. Висшите институции за култура, език и история на Ататюрк**

**Чл. 134.** Висшата институция за култура, език и история на Ататюрк се учредява като публично



юридическо лице, под моралната егида на Ататюрк и под надзора и с подкрепата на Президента на Републиката, към службата на министър-председателя и се състои от Центъра на Ататюрк за изследване, Турското езиково дружество, Турското историческо дружество и Центъра на Ататюрк за култура, с цел да провежда научни изследвания, да издава публикации и да разпространява информация относно идеите, принципите и реформите на Ататюрк, турската култура и турския език.

Финансовите приходи на Турското езиково дружество и на Турското историческо дружество, предоставени им от Ататюрк в неговото завещание, са запазени и съответно им се предоставят.

Учредяването, органите, процедурите за дейност и персоналните въпроси на Висшата институция за култура, история и език на Ататюрк и правомощията ѝ по отношения на институциите в нея се уреждат със закон.

### 3. Публични професионални организации

**Чл. 135.** (изменен на 23.7.1995 г.) Публичните професионални организации и техните висши организации са публични юридически лица, установени със закон, с цел посрещане на общите нужди на членовете на дадена професия, да улесняват тяхната професионална дейност, да обезпечават развитието на професията с цел запазване на общите интереси, да опазват професионалната дисциплина и етика с оглед осигуряване на единство и доверие между нейните членове и обществото; техните органи се избират с тайно гласуване от техните членове в съответствие с процедурата, предвидена със закон и под съдебен контрол.

Лица, които са редовно назначени в публични институции или в държавни икономически предприятия, не могат да бъдат принуждавани да стават членове на публични професионални организации.

Тези професионални организации не могат да се ангажират в дейности извън целите на създаването им.

Политическите партии не могат да номинират кандидати за изборите в органите на тези професионални организации и на висшите им органи.

Правилата относно административния и финансов контрол върху тези професионални орга-

низации от страна на държавата се определя със закон.

Отговорните органи на професионални организации, които се занимават с дейности извън техните цели, се разпускат с решение на съда по искане на посочен от закона орган или на прокурора и на тяхно място се избират нови органи.

Когато забавянето заплашва националната сигурност, обществения ред и когато е необходимо да се предотврати повторението или продължаването на престъпление или за да се извърши арест, посочен от закона орган може да бъде упълномощен да суспендира дейността на професионалната организация. Решението на съответния орган се представя за одобрение от компетентния съдия в срок от 24 часа. Административното решение се анулира автоматично, ако съдът не се произнесе в срок от 48 часа.

### И. Отдел за религиозни дела

**Чл. 136.** Отделът за религиозни дела, който е в главната администрация, изпълнява задълженията си, предвидени в специален закон, в съответствие с принципите на секуларизъм, далеч от всички политически виждания и идеи и с цел постигане на национална солидарност и единство.

### К. Незаконни заповеди

**Чл. 137.** Лице, назначено на държавна служба, независимо от своята позиция и статут, което установи, че дадена му от по-висшестоящ орган заповед противоречи на наредби, правилници, закони или на Конституцията, не я изпълнява, а уведомява издалия заповедта орган за това несъответствие. Ако обаче по-горен орган настоява за изпълнението на заповедта и я повтори писмено, то заповедта трябва да се изпълни; в този случай лицето, изпълняващо заповедта, не носи отговорност.

Заповед, която сама по себе си представлява престъпление, не се изпълнява при никакви обстоятелства; лице, което изпълни такава заповед, не се освобождава от отговорност.

Допускат се изключения, посочени в закона, относно изпълнението на военни задължения и защитата на обществения ред или сигурност в спешни случаи.

### ЧАСТ ТРЕТА СЪДЕБНА ВЛАСТ

#### I. Основни разпоредби

##### A. Независимост на съдилищата

**Чл. 138.** Съдиите са независими при изпълнението на своите задължения; те постановяват решения в съответствие с Конституцията, закона и личното си убеждение, основаващо се на закона.

Никой орган, власт, служба или индивид не може да дава заповеди или инструкции на съдиите или съдилищата относно упражняването на правораздавателната власт, да им изпраща указания, да им дава препоръки или предложения.

Не могат да се задават въпроси, да се състоят дебати или да се правят изявления в парламента относно упражняването на правораздавателната власт по повод дело, което е висящо.

Законодателните и изпълнителните органи и администрацията се подчиняват на съдебните решения; тези органи и администрацията не могат нито да ги изменят в някакво отношение, нито да отлагат тяхното изпълнение.

##### B. Служебна сигурност на съдиите и прокурорите

**Чл. 139.** Съдиите и прокурорите не могат да бъдат уволнявани или пенсионирани преди достигането на възрастта, предвидена в Конституцията; те не могат да бъдат лишавани от техните заплати, добавки или други права относно техния статут, дори и като резултат от закриването на съда или длъжността.

Изключения, предвидени в закон, се допускат за тези, които са осъдени за престъпление, изискващо напускане на професията, за тези, за които окончателно е установено, че не могат да изпълняват задълженията си поради болест и за тези, за които е определено, че са негодни да останат в професията.

##### V. Съдии и прокурори

**Чл. 140.** Съдии и прокурори служат като съдии и прокурори в общите и административните съдилища. Тези задължения се изпълняват от професионални съдии и прокурори.

Съдиите изпълняват задълженията си в съответствие с принципите за независимост на съдилищата и несменяемостта на съдиите.

Квалификацията, назначаването, правата и задълженията, заплатите и добавките на съдиите и прокурорите, тяхното повишаване, временното или постоянно изменение на техните задължения или постове, започването на дисциплинарни процедури срещу тях и последващото налагане на дисциплинарни наказания, провеждането на разследване по отношение на тях и последващото решение за преследване за извършено престъпление във връзка или по време на изпълнение на техните задължения, осъждането за престъпления или установяването на некомпетентност, изискващи отстраняването им от длъжност, тяхната специализация по време на професията и други въпроси, свързани с личния им статут, се уреждат със закон в съответствие с принципа за независимост на съдилищата и за сигурността на длъжността на съдиите.

Съдиите и прокурорите изпълняват своята длъжност, докато навършат 65 години; повишаването съобразно с възрастта и пенсионирането на военните съдии се уреждат със закон.

Съдиите и прокурорите не могат да изпълняват други официални или публични функции, освен тези, които са предписани със закон.

Съдиите и прокурорите са прикрепени към Министерството на правосъдието, когато става дума за административните им функции.

За тези съдии и прокурори, които работят на административни длъжности в системата на правораздаването, важат същите разпоредби като за другите съдии и прокурори. Техните категории и степени се определят съобразно с принципите, които важат за съдиите и прокурорите, и те ползват всички права, предоставени на съдиите и прокурорите.

##### G. Публичност на заседанията и мотивиране на решението

**Чл. 141.** Съдебните заседания са открити за публиката. Може да бъде решено част или цялото съдебно заседание да бъде закрито само ако съображения за защита на обществения морал или сигурност налагат това.

Законът предвижда специални правила за производство с участие на непълнолетни.

Решенията на всички съдилища са в писмена форма, придружени от мотиви.

Задължение на съдилищата е да завършат процесите колкото е възможно по-бързо и с минимални разходи.

#### **Д. Организация на съдилищата**

**Чл. 142.** Организацията, функциите и юрисдикцията на съдилищата, както и тяхното функциониране и процесуални правила, се уреждат със закон.

#### **Е. Съдилища за държавна сигурност**

**Чл. 143.** (изменен на 18.6.1999 г.) Съдилища за държавна сигурност се създават за престъпления срещу неделимото единство на държавата с нейната територия и народ, срещу свободния демократичен ред или срещу Републиката, чиито белези са определени в Конституцията, както и за престъпления, директно свързани с вътрешната или външната сигурност на държавата. Изключение се допуска в случаите на война или военно положение.

Съдилищата за държавна сигурност се състоят от председател, двама редовни членове и един заместващ член, един водещ прокурор и достатъчен брой прокурори.

Председателят, двамата редовни и заместващият член и водещият прокурор се назначават измежду първата категория съдии и прокурори, а прокурорите — измежду другите прокурори на Републиката, от Върховния съвет за съдии и прокурори в съответствие с процедурите, предвидени в специален закон за четиригодишен мандат; тези, на които мандатът е изтекъл, могат да бъдат преназначени.

Върховният апелативен съд е компетентен да разглежда жалби срещу решенията на Съда за държавна сигурност.

Други разпоредби относно функционирането, задълженията и юрисдикцията и процесуалните правила на Съда за държавна сигурност се съдържат в закон.

#### **Ж. Контрол над съдиите и прокурорите**

**Чл. 144.** Контролът над съдиите и прокурорите с оглед изпълнението на техните задължения в съответствие със законите, правилниците, наредбите и разпореденията (в случая със съдиите — с административните разпоредения),

разследвания с оглед на това дали те са извършили престъпления във връзка със или при изпълнението на задълженията си, доколко тяхното поведение и отношение е съобразено със статута и задълженията им и доколко необходими допитвания и разследвания във връзка с тях се извършват от съдебни инспектори с разрешение на Министерството на правосъдието. Министерът на правосъдието може да поиска допитването или разследването да се извърши от съдия или прокурор, който е старши спрямо разследвания съдия или прокурор.

#### **З. Военно правораздаване**

**Чл. 145.** Военното правораздаване се извършва от военни съдилища и от военни дисциплинарни съдилища. Тези съдилища имат компетентност да разследват военния персонал за военни престъпления, за престъпления, извършени от него срещу други военни лица или във военни обекти или за престъпления, свързани с военната служба и задължения.

Военните съдилища имат компетентност да съдят и невоенни лица за военни престъпления, точно определени в специален закон; също и за престъпления, извършени при изпълнение на техните задължения, посочени в закон, или срещу военни лица на военни обекти, посочени в закон.

Престъпленията и лицата, попадащи в юрисдикцията на военните съдилища по време на война или на военно положение, тяхната организация, и ако е необходимо, назначаването на съдии или прокурори от общите във военните съдилища, се уреждат със закон.

Организацията на военните правораздавателни органи, техните функции, въпросите, свързани със статута на военните съдии, отношенията между военните съдии, действащи като военни прокурори, и кабинета на командващия, към който те служат, се уреждат със закон в съответствие с принципа за независимост на съдилищата и сигурността на длъжността на съдиите и с изискванията на военната служба. Отношенията между военните съдии и службата на командващия, към когото те служат, относно изискванията на военната служба, независимо от правораздавателните функции, също се уреждат със закон.

## II. Висши съдилища

### A. Конституционен съд

#### 1. Организация

**Чл. 146.** Конституционният съд се състои от 11 редовни и 4 заместващи члена.

Президентът на Републиката назначава двама редовни и двама заместващи члена от Висшия апелативен съд, двама редовни и един заместващ член от Държавния съвет, и по един член от Висшия военен апелативен съд, от Висшия военен административен съд и от Сметния съд, като за всяко вакантно място се определят по трима кандидати от Пленумите на всеки съд измежду техните председатели и членове, с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете; Президентът на Републиката също назначава един член от списък с трима кандидати, номинирани от Съвета за висше образование измежду членовете на преподавателския състав на висшите учебни заведения, които не са членове на Съвета, и трима членове и един заместващ член измежду висшите административни служители и адвокати.

За да имат квалификацията да бъдат назначени в Конституционния съд, членовете на преподавателския състав на висшите учебни заведения, висшите административни служители и адвокати трябва да са навършили 40-годишна възраст и да са завършили своето висше образование, или да са служили поне 15 години като член на преподавателския състав на висше учебно заведение, или да са работили поне 15 години в държавната администрация, или да са практикували като адвокати поне 15 години.

Конституционният съд избира Председател и заместник-председател измежду своите редовни членове за срок от четири години с таен вот и с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете. Те могат да бъдат преизбирани в края на техния мандат.

Членовете на Конституционния съд не могат да поемат други държавни или частни функции извън техните основни задължения.

#### 2. Прекратяване на членството

**Чл. 147.** Членовете на Конституционния съд се пенсионираат при навършване на 65 години.

Членството в Конституционния съд се прекратява автоматично, ако член на съда е осъден за престъпление, изискващо неговото освобождаване от юридическата професия; то се прекратява с решение, взето с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете на Конституционния съд, ако е окончателно установено, че лицето не може да изпълнява своите задължения поради болест.

#### 3. Функции и правомощия

**Чл. 148.** Конституционният съд упражнява контрол за конституционност на формата и съдържанието на законите, декретите със сила на закон и Правилника за работа на ВНСТ. Изменения на Конституцията се проверяват и контролират само по отношение на тяхната форма. Не може да се предявява иск до Конституционния съд за противоконституционност на декрети, имащи силата на закон, издадени по време на извънредно положение, военно положение или състояние на война, както по отношение на тяхната форма, така и по отношение на тяхното съдържание.

Проверката на законите по отношение на тяхната форма се ограничава до проверка на наличието на изискваното мнозинство при последното гласуване; проверката на конституционна ревизия се ограничава до проверка на обстоятелството дали изискваните мнозинства са били налице за предложението за изменение и при гласуването му и дали е спазена забраната дебатите за изменението да не се провеждат при извънредни правила за спешност. Проверка относно спазване на формата може да се поиска от Президента на Републиката или от една пета от членовете на ВНСТ. Искания за анулиране на основание дефект във формата не могат да се правят след изтичането на десет дни от датата на промулгирането на закона; нито пък могат да се правят възражения.

Президентът на Републиката, членовете на Министерския съвет, председателите и членовете на Конституционния съд, на Висшия апелативен съд, на Държавния съвет, на Висшия военен апелативен съд, на Висшия военен административен съд, техните главни прокурори, заместник-прокурорите на Републиката, председателите и членове-

те на Висшия съвет на съдиите и прокурорите и на Сметния съд се съдят за престъпления, свързани с техните функции, от Конституционния съд в неговото качество на Върховен съд.

Главният прокурор на Републиката или заместник-главният прокурор на Републиката действат като прокурор от Върховния съд.

Решенията на Върховния съд са окончателни.

Конституционният съд упражнява и други функции, предоставени му от Конституцията.

#### **4. Функциониране и съдебна процедура**

**Чл. 149.** Конституционният съд заседава със своя председател и десет члена и взема решения с абсолютно мнозинство. Решенията за анулирането на конституционна ревизия се вземат с мнозинство от две трети.

Конституционният съд разглежда и решава с предимство искания за анулиране на основание дефект във формата.

Организацията и съдебното производство пред Конституционния съд се определят със закон; неговият начин на работа, разпределението на работата между неговите членове се определя от процедурните правила, изготвени от съда.

Конституционният съд разглежда делата въз основа на писмени доказателства, освен когато заседава като Върховен съд. При все това, когато счете за необходимо, той може да поиска от заинтересуваните и от тези, които имат информация по делото, да представят устни обяснения (допълнено изречение — 23.7.1995 г.), а по дела за постоянна забрана и разпускане на политическа партия Конституционният съд изслушва защитата на председателя на партията, чието разпускане се гледа по делото, или на упълномощено от него лице, след главния прокурор на Републиката.

#### **5. Искане за анулиране**

**Чл. 150.** Президентът на Републиката, парламентарните групи на управляващата партия и на главната опозиционна партия и най-малко една пета от общия брой на депутатите от ВНСТ могат да предявят иск за анулиране от Конституционния съд на основание противоконституционност на законите по форма или по съдържание, на декретите със сила на закон или на Правилника за

работата на ВНСТ или на отделни техни членове или разпоредби. Ако повече от една политическа партия е на власт, правото на тези партии да предявят искане за анулиране се упражнява от партията с най-много депутати.

#### **6. Срок за искането за анулиране**

**Чл. 151.** Правото да се поиска анулиране пряко от Конституционния съд се погасява шест дни след публикуването на оспорвания закон в Държавен вестник или на декрета със сила на закон, или на Правилника за работа на ВНСТ.

#### **7. Възражение за противоконституционност пред други съдилища**

**Чл. 152.** Ако по време на гледане на дело съдът установи, че законът или декретът със силата на закон, които трябва да се приложат, са противоконституционни, или ако е убеден в сериозността на възражението за противоконституционност, направено от една от страните по делото, той отлага разглеждането на делото до произнасянето на Конституционния съд по въпроса.

Ако съдът не е убеден в сериозността на възражението за противоконституционност, то това възражение, заедно с решението по делото се разглежда от компетентната апелативна инстанция.

Конституционният съд решава въпроса и публикува решението си в рамките на пет месеца от получаването на искането. Ако в този срок не се вземе решение, съдът разглежда делото по същество съобразно със съществуващата правна уредба. Ако решението по същество стане окончателно, първоинстанционният съд е длъжен да се съобрази с него.

Не може да се предявява иск за противоконституционност по отношение на същата правна разпоредба, докато не изминат десет години от публикуването в Държавен вестник на решението на Конституционния съд, с което това искане е отхвърлено по същество.

#### **8. Решения на Конституционния съд**

**Чл. 153.** Решенията на Конституционния съд са окончателни. Решения за анулиране не могат да се публикуват без писмено изложение на мотивите.

В хода на анулирането на закона или на декрета със силата на закон в цялост или на отделна

разпоредба Конституционният съд не може да действа като законодател и да приема решения, водещи до ново законотворчество.

Законали, декрети, имащи силата на закон, и Правилника за работа на ВНСТ или отделни техни разпоредби престават да действат от датата на публикуването в Държавен вестник на решението за анулиране. Когато е необходимо Конституционният съд може да реши също от коя дата решението за анулиране ще има действие. Тази дата не може да е по-късно от една година след публикуването на решението в Държавен вестник.

В случай на отлагане на датата, на която решението за анулиране влиза в сила, ВНСТ обсъжда и решава с предимство законопроекта, предназначен да попълни правната празнина, която възниква след решението за анулиране.

Решението за анулиране не може да има обратна сила.

Решенията на Конституционния съд се публикуват веднага в Държавен вестник и са задължителни за законодателните, изпълнителните и правораздавателните органи, за административните органи и за физическите и юридическите лица.

#### **Б. Висш апелативен съд**

**Чл. 154.** Висшият апелативен съд е последната инстанция за преглед на решения и присъди на съдилищата, които не са препратени по закон към друг правораздавателен орган. Той е също и първа и последна инстанция за специални дела, предвидени в закона.

Членовете на Висшия апелативен съд се назначават от Висшия съвет на съдиите и прокурорите измежду съдиите и прокурорите на Републиката от първа категория, от съдилищата или от тези, считани за членове на тази професия, с тайно гласуване и с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете.

Първият председател, първият заместник-председател и ръководителите на отделения се избират от Пленума на Висшия апелативен съд измежду неговите членове за срок от четири години с тайно гласуване и абсолютно мнозинство от общия брой на членовете; те могат да бъдат преизбрани в края на техния мандат.

Главният прокурор на Републиката и заместник-главният прокурор на Републиката при Вис-

шия апелативен съд се назначават от Президента на Републиката за срок от четири години измежду пет кандидати, номинирани за всяка длъжност от Пленума на Висшия апелативен съд измежду неговите членове с тайно гласуване. Те могат да бъдат преизбрани в края на техния мандат.

Организацията, функцията, квалификациите и процедурите за избиране на председател, заместник-председател, ръководители на отделения и членове, на главния прокурор и заместник-главния прокурор на Републиката при Висшия апелативен съд се определят със закон в съответствие с принципите за независимост на съдилищата и сигурността на длъжността на съдиите.

#### **В. Държавен съвет**

**Чл. 155.** (изменен на 13.8.1999 г.) Държавният съвет е последната инстанция за проверка на решения на административните съдилища, които по закон не са придадени към други административни съдилища. Той е също и първа и последна инстанция за решаване на специфични дела, предвидени по закон.

Държавният съвет разглежда административни дела, дава мнение в срок от два месеца по законопроекта, по условията и договорите за предоставяне на концесии относно обществени услуги, които са предложени от Министър-председателя и от Министерския съвет, проверява проекти за регулиране, разрешава административни спорове и изпълнява други задължения, предвидени в закон.

Три четвърти от членовете на Държавния съвет се назначават от Висшия съвет на съдиите и прокурорите измежду административни съдии и прокурори първа категория или от тези, които се считат от тази професия; останалата четвърт се назначава от Президента на Републиката измежду държавни служители, отговарящи на предвидените в закон условия.

Председателят, главният прокурор, заместник-председателят и ръководителите на отделения на Държавния съвет се избират от Пленума на Съвета измежду неговите членове за срок от четири години с тайно гласуване и с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете. Те могат да бъдат преизбрани в края на техния мандат.

Организацията, функционирането, квалификацията и процедурите за избиране на председател, главен прокурор, заместник-председател и ръководители на отделения и членовете на Държавния съвет се определят със закон съобразно с принципите за специфичната природа на административното правораздаване, за независимост на съдилищата и сигурността на съдийската служба.

#### **Г. Висш военен апелативен съд**

**Чл. 156.** Висшият военен апелативен съд е последна инстанция за проверка на решения и присъди, произнесени от военните съдилища. Той е също първа и последна инстанция за разглеждането на специфични дела относно военен персонал, посочени в закон.

Членовете на Висшия военен апелативен съд се назначават от Президента на Републиката измежду трима кандидати, номинирани за всяка вакантна длъжност от Пленума на Висшия военен апелативен съд измежду военните съдии първа категория с тайно гласуване и абсолютно мнозинство от общия брой на членовете.

Председателят, главният прокурор, вторият председател и ръководителите на отделения на Висшия военен апелативен съд се назначават съобразно с ранга и старшинството им от състава на Висшия военен апелативен съд.

Организацията, функционирането на Висшия военен апелативен съд, дисциплинарни и лични въпроси относно статута на неговите членове се уреждат със закон в съответствие с принципите за независимост на съдилищата и сигурността на службата на съдиите и с изискванията на военната служба.

#### **Д. Висш военен административен апелативен съд**

**Чл. 157.** Висшият военен административен апелативен съд е първата и последна инстанция за правораздавателен контрол относно спорове, свързани с административни актове или действия, засягащи военен персонал или военната служба, дори когато тези актове или действия са извършени от цивилни органи. По спорове относно задължението за изпълнение на военна служба няма условие засегнатото лице да е член на военния персонал.

Членовете на Висшия военен административен апелативен съд, които са военни съдии, се назначават от Президента на Републиката измежду трима кандидати, номинирани за всяка вакантна длъжност от председателя и членовете на съда, които също са военни съдии, с тайно гласуване и абсолютно мнозинство от общия брой на тези членове измежду военните съдии първа категория; членове, които не са военни съдии, се назначават от Президента на Републиката от списък с трима кандидати, номинирани за всяка вакантна длъжност от Началника на генералния щаб измежду офицери, имащи ранга и квалификацията, предписани от закона.

Срокът на служба на членовете, които не са военни съдии, не може да надвишава четири години.

Председателят, главният прокурор и ръководителите на отделения на съда се назначават измежду военните съдии съобразно с ранга и старшинството.

Организацията и функционирането на Висшия военен административен апелативен съд, правилникът за работата му, дисциплинарните въпроси и други въпроси, свързани със статута на неговите членове, се определят със закон съобразно с принципите за независимост на съдилищата и сигурността на службата на съдиите в рамките на изискванията на военната служба.

#### **Е. Съд по спорове за юрисдикция**

**Чл. 158.** Съдът по спорове за юрисдикция е оправомощен да дава окончателни решения по спорове между общите съдилища, административните и военните съдилища относно тяхната юрисдикция и решения.

Организацията на Съда по спорове за юрисдикция, квалификацията на неговите членове и процедурата за тяхното избиране, и неговото функциониране се уреждат със закон. Службата на председател на съда се заема от делегиран член от Конституционния съд измежду неговите членове.

Решенията на Конституционния съд имат предимство при спорове за юрисдикция между Конституционния съд и други съдилища.

#### **III. Висш съвет на съдии и прокурори**

**Чл. 159.** Висшият съвет на съдиите и прокурорите се образува и изпълнява своите функции

в съответствие с принципите за независимост на съдилищата и сигурност на службата на съдиите.

Председател на Съвета е министърът на правосъдието е по право член на Съвета. Трима редовни и трима заместващи членове на Съвета се назначават от Президента на Републиката за срок от четири години от списък с трима кандидати, номинирани за всяка вакантна длъжност от Пленума на Висшия апелативен съд измежду неговите собствени членове, и двама редовни и двама заместващи членове се назначават по сходен начин от списък от трима кандидати, номинирани за всяка вакантна длъжност от Пленума на Държавния съвет. Те могат да бъдат преизбирани в края на техния мандат. Съветът избира заместник-председател измежду своите избрани редовни членове.

Висшият съвет на съдиите и прокурорите се занимава с допускането на съдиите и прокурорите в общите и административните съдилища до длъжността, с назначаването, прехвърлянето на друг пост, делегирането на временни правомощия, повишаване и повишаването в първа категория, разпределението на места, вземането на решенията относно тези, за които се счита, че е неподходящо да продължават работа в професията, налагането на дисциплинарни наказания и освобождаването от служба. Той взема окончателни решенията относно предложенията на Министерството на правосъдието за закриване на съдилище или мястото на съдия или прокурор или за промени в юрисдикцията на съд. Той упражнява и други функции, възложени му от Конституцията и законите.

Не се допуска обжалване пред никоя съдебна инстанция на решенията на Съвета.

Функционирането на Съвета и начините за упражняване на неговите задължения, процедурата относно избора и методите на работа, принципите относно проверката на възраженията вътре в Съвета се уреждат със закон.

Министърът на правосъдието е овластен да назначава съдии и прокурори с тяхно съгласие на временни или постоянни длъжности в централната система на Министерството на правосъдието.

Министърът на правосъдието може да възлага временни правомощия на съдии и прокурори, за да се избегне нарушаването на работата, в слу-

чай, нетърпящи отлагане, които подлежат на одобрение от Висшия съвет на съдиите и прокурорите на неговото първо следващо заседание.

#### IV. Сметен съд

**Чл. 160.** Сметният съд е натоварен с проверката, от името на ВНСТ, на всички сметки относно приходите, разходите и собствеността на държавните учреждения, финансирани от основния и субсидиарен бюджет, с вземането на окончателни решения за действията и сметките на отговорните длъжностни лица и с упражняването на функциите, изисквани от него по закон в случаите на разследване, проверка и осъждане. Засегнатите страни могат веднъж да подадат искане за преразглеждане на окончателно решение на Сметния съд в рамките на 15 дни от писменото съобщаване на решението. Не се допуска съдебно обжалване на тези решения пред административните съдилища.

В случай на спор между Държавния съвет и Сметния съд за решения по данъчни или други подобни финансови задължения и тежести, предметството има решението на Държавния съвет.

Организацията, функционирането и контролната процедура на Сметния съд, квалификацията, назначаването, задълженията и правомощията, правата и задълженията на нейните членове, други въпроси, свързани с техния личен статус, и сигурността на службата на председателя и членовете се определят със закон. Процедурата за проверка, от името на ВНСТ, на държавна собственост във владение на въоръжените сили се урежда със закон в съответствие с принципите за секретност, изисквани за националната отбрана.

### ЧАСТ ЧЕТВЪРТА ФИНАНСОВИ И ИКОНОМИЧЕСКИ РАЗПОРЕДБИ

#### Глава първа

#### Финансови разпоредби

#### I. Бюджет

##### A. Подготовка и изпълнение на бюджета

**Чл. 161.** Разходите на държавата и на държавните учреждения, различни от държавните



стопански предприятия, се определят с годишни бюджети.

Започването на фискалната година и подготовката и изпълнението на основния и субсидиарните бюджети се определят със закон.

Законът може да предприше специални срокове и процедури за инвестиции във връзка с планове за развитие или за производство и услуги, които се очаква да продължат повече от една година.

В Закона за бюджета не могат да се включват други разпоредби, освен тези, които се отнасят до бюджета.

#### **Б. Дебати по бюджета**

**Чл. 162.** Министерският съвет представя проекта за основен и за субсидиарен бюджет и доклада, съдържащ националните бюджетни прогнози, на ВНСТ поне 75 дни преди началото на фискалната година.

Проектобюджетите и докладите се разглеждат от бюджетната комисия, която се състои от 40 члена. При съставянето на комисията се взема предвид пропорционалното представителство на различните политически партийни групи и независими депутати в парламента, като най-малко 25 места следва да се предоставят на партията или партиите, които са на власт.

Проектобюджет, който е приет от бюджетната комисия в рамките на 55 дни, трябва да се разгледа от събранието и решение по него трябва да се вземе преди началото на фискалната година.

Членовете на ВНСТ изразяват своите мнения по министерските, учреденските и допълнителните бюджети по време на дебатите в пленарната сесия за всеки бюджет като цяло; различните раздели и искания за изменения се четат и гласуват без отделни дебати.

По време на дебатите в пленарна сесия по проекта на Закон за бюджета членовете на ВНСТ не могат да правят предложения, които водят до увеличаване на разходите или до намаляване на доходите.

#### **В. Принципи, регулиращи измененията на бюджета**

**Чл. 163.** Величините, одобрени по основния и по допълнителния бюджет, посочват лимита на допустимите разходи. Бюджетът не може да съдържа разпоредби, които да дават възможност лимитът

на разходи да бъде превишен въз основа на решение на Министерския съвет. Министерският съвет няма право да изменя бюджета с декрет със сила на закон. В проекти за изменения, предвиждащи увеличение на величините по бюджета за текущата фискална година, в проектозаконали и предложения за закони, предвиждащи допълнителни финансови задължения за текущата или следваща година, трябва да се посочат и финансовите ресурси, с които ще се посрещнат държавните разходи.

#### **Г. Отчитане**

**Чл. 164.** Проектотчетите се представят на ВНСТ от Министерския съвет в рамките на седем месеца от края на релевантната фискална година, освен ако по-кратък срок е предвиден в закона. Сметният съд представя своите бележки за законосъобразност на ВНСТ в рамките на 75 дни от представянето на съответния проектоотчет.

Проектотчетът се поставя на дневния ред на Бюджетната комисия заедно със законопроекта за бюджета за новата фискална година. Бюджетната комисия представя законопроекта за бюджета в Пленума на Събранието заедно с проектоотчета; Пленумът обсъжда и решава относно проектоотчета заедно с проектозакона за бюджета за новата фискална година.

Представянето на проектоотчета и на бележките за законосъобразност на ВНСТ не преклудира счетоводните проверки за съответната година, които още не са били извършени от Сметната палата и не означава, че е взето окончателно решение по отношение на тези отчети.

#### **Д. Контрол на държавни стопански предприятия**

**Чл. 165.** Принципите, регулиращи контрола от страна на ВНСТ на отчетите на държавните образувания и сдружения, в които повече от половината от капитала директно или индиректно принадлежат на държавата, се уреждат със закон.

#### **Глава втора Икономически разпоредби**

##### **І. Планиране**

**Чл. 166.** Планирането на икономическото, социалното и културното развитие, в частност бързото, балансирано и хармонично развитие на ин-

дустрията и земеделието в цялата страна и ефективното използване на националните ресурси въз основа на детайлни анализи и решения и създаването на необходимата организация за тази цел са задължение на държавата.

Мерки, насочени към увеличаване на националната ефективност и производството, към обезпечаване на стабилност на цените и баланса на външнотърговските сделки, към стимулиране на инвестициите и заетостта, се включват в плана; инвестициите, общественият интерес и изискванията се вземат предвид; трябва да се цели ефективно използване на ресурси. Дейности за развитие се реализират съобразно с този план.

Процедурата и принципите за подготовката на плановете за развитие, тяхното одобряване от ВНСТ, тяхното прилагане и промяна и предотвратяването на изменения, годни да засегнат целостта на плана, се уреждат със закон.

### **II. Наблюдение на пазарите и регулиране на външната търговия**

**Чл. 167.** Държавата взема мерки за обезпечаването и насърчаването на стабилно и редовно функциониране на паричните, кредитни, капиталови и стокови пазари, както и на пазарите за услуги; и ще противодейства на формирането на практика или чрез споразумение на пазарните монополи и картели.

С цел да се регулира външната търговия за благо на страната Министерският съвет може да бъде овластен със закон да въвежда или вдига допълнителни финансови такси върху вноса, износа или други външнотърговски сделки в допълнение към митата или подобните тежести.

### **III. Изследване и експлоатация на националните богатства**

**Чл. 168.** Природните богатства и ресурси са под контрола и разпореждането на държавата. Правото да се изследват и експлоатират ресурсите принадлежи на държавата. Държавата може да делегира това право на физически или юридически лица за определени периоди. Законът изрично определя кои национални богатства и ресурси могат да се изследват и използват съвместно от държавата и физически или юридически лица и кои могат директно да се изследват и експлоатират от физически или юридически лица. Условието, които трябва да се спазват в тези случаи от физическите или юридическите лица, про-

цедурата и принципите, регулиращи наблюдението и контрола от страна на държавата, и приложимите санкции се определят със закон.

## **IV. Гори и жителите на горски селища**

### **А. Защита и развитие на горите**

**Чл. 169.** Държавата приема необходимото законодателство и взема необходимите мерки за защита на горите и за увеличаване на техните площи. Горски площи, унищожени от пожари, подлежат на залесяване; други селскостопански или животновъдни дейности не се допускат в тези райони. Всички гори са под грижата и наблюдението на държавата.

Собствеността върху държавни гори не се прехвърля на други лица. Държавните гори се използват и управляват от държавата съобразно закона. Собственост върху такива гори не може да се придобива по давност, нито пък върху тях могат да се учредяват други сервитути, освен такива в полза на държавния интерес.

Актове и действия, които могат да увредят горите, не се допускат. Не се допуска политическа пропаганда, която може да доведе до унищожаване на гори; не се допуска приемането на амнистии или помилвания, специално насочени към престъпления срещу горите. Престъпления, извършени с намерението за изгаряне или унищожаване на гори или намаляване на горски площи, не могат да се включват в обхвата на действие на амнистии или помилвания, приложими за други случаи.

Забранено е ограничаването на горските граници, освен по отношение на райони, чието запазване като гори се счита за технически и научно безполезно, но чието превръщане в земеделска земя е прието за значително изгодно, както и по отношение на полета, лозя, маслинови насаждения и подобни райони, които технически и научно са престанали да бъдат гори преди 31.12.1981 г. и чието използване за земеделски или скотовъдни нужди е прието за изгодно, и по отношение на строителни райони в близост до големи и малки градове или села.

### **Б. Защита на жителите на горски селища**

**Чл. 170.** Законът предвижда мерки за обезпечаването на сътрудничеството между държавата и жителите на селища, разположени в или близо до гори по отношение на надзора и използването на горите, с цел обезпечаването на тяхното запаз-

ване и подобряване на условията на живот на техните жители; законът регулира и развитието на районите, които технически и научно са престанали да бъдат гори преди 31.12.1981 г., идентификацията на районите, чието запазване като гори се счита за технически и научно неизгодно, тяхното изключване от границите на горите, тяхното подобряване от държавата с оглед настаняването в тях на всички или на част от жителите на горски селища и тяхното присъединяване към тези селища.

Държавата взема мерки за улесняването на придобиването на селскостопанска и друга техника от тези жители.

Земята, собственост на селяните, иззета от горски площи, подлежи веднага на залесяване като държавна гора.

#### **V. Насърчаване на кооперациите**

**Чл. 171.** (изменен на 23.7.1995 г.) В съответствие с държавните и икономическите интереси държавата взема мерки за насърчаване на развитието на кооперации, които имат на първо място предназначението да увеличават производството и да защитават потребителите.

#### **VI. Защита на потребителите, дребните търговци и занаятчиите**

##### **A. Защита на потребителите**

**Чл. 172.** Държавата взема мерки за защита и информация на потребителите; тя ще насърчава техните инициативи за самозащита.

##### **B. Защита на дребните търговци и занаятчиите**

**Чл. 173.** Държавата взема мерки за защита и подкрепа на дребните търговци и занаятчиите.

#### **ПЕТА ЧАСТ ДРУГИ РАЗПОРЕДБИ**

##### **I. Запазване на закони за реформата**

**Чл. 174.** Някоя разпоредба на Конституцията не може да се тълкува като обезсилваща Реформените закони, посочени по-долу, които целят да издигнат турското общество над нивото на съвременната цивилизация и да запазят секуларния характер на Републиката и които са били в сила към датата на приемане с референдум на Конституцията на Турция.

1. Закон № 430 от 3.3. 1340 (1924) г. относно Уеднаквяването на образователната система;

2. Закон № 671 от 25.11. 1341 (1925) г. относно носенето на шапки;

3. Закон № 677 от 30.11.1341 (1925) г. относно затварянето на дервишките манастири и гробници, премахването на Службата на Пазач на гробници и премахването и забраната на определени титли;

4. Принципа за гражданския брак, съобразно който бракосъчетанието се извършва в присъствието на компетентен орган, приет с Турския граждански кодекс № 743 от 17.2.1926 г. и чл. 110 от кодекса;

5. Закон № 1288 от 20.5.1928 г. относно приемането на международните стандарти;

6. Закон № 1353 от 1.11.1928 г. относно приемането и прилагането на турската азбука;

7. Закон № 2590 от 26.12.1934 г. относно премахването на титли и названия като ефенди, бей или паша;

8. Закон № 2596 от 3.12.1934 г. относно забраната за носене на определени дрехи.

#### **Шеста част \***

...

#### **ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

##### **I. Изменение на Конституцията, участие в избори и референдум**

**Чл. 175.** (изменен на 17.5.1987 г.) Изменение на Конституцията може да се предлага писмено най-малко от една трета от общия брой на депутатите във ВНСТ. Предложенията за изменение на Конституцията трябва да се дебатира два пъти в пленарна сесия. Приемането на предложение за изменение се нуждае от мнозинство от три пети от общия брой на депутатите в Събранието с тайно гласуване.

Обсъждането и приемането на предложения за промяна на Конституцията се подчиняват на правилата, приложими за обсъждането и приемането на закони с изключение на условията, предвидени в този член.

Президентът на Републиката може да върне законите относно изменението на Конституцията за допълнително обсъждане. Ако Събранието приеме законопроекта, върнат от Президента, с мнозинство от две трети, Президентът може да подложи закона на референдум.

Ако законът е приет с мнозинство от три пети или с мнозинство по-малко от две трети от общия брой на гласовете в Събранието и не е върнат от Президента за допълнително разглеждане, той се публикува в Държавен вестник и се подлага на референдум.

\* „Provisional Articles“, съдържаща временни разпоредби, не е преведена (бел. ред.).

Закон за изменение на Конституцията, приет с мнозинство от две трети от общия брой на депутатите във ВНСТ директно или ако е върнат от Президента за допълнително разглеждане, може да бъде подложен на референдум от Президента в цялост или отделни негови членове, ако се счете за необходимо. Закони или отделни членове за изменението на Конституцията, които не са подложени на референдум, се публикуват в Държавен вестник.

Закони за изменение на Конституцията, които са подложени на референдум, се нуждаят от одобрението на повече от половината валидно подадени гласове.

Великото Национално Събрание на Турция, приемайки закони относно изменение на Конституцията, решава също и кои разпоредби се подлагат на референдум заедно и кои — поотделно.

Всякакви мерки, включително и глоби, могат да се вземат за обезпечаването на участие в референдум, общи избори, допълнителни и местни избори.

### II. Преамбюл и заглавия на членовете

**Чл. 176.** Преамбюлт, който съдържа основните виждания и принципи на Конституцията, представлява неразделна част от Конституцията.

Заглавията на членовете посочват най-вече предмета им, тяхното подреждане и връзките между тях. Тези заглавия не трябва да се разглеждат като част от текста на Конституцията.

### III. Влизане в сила на Конституцията

**Чл. 177.** След приемането ѝ на референдум и публикуването ѝ в Държавен вестник тази Конституция става Конституцията на Република Турция и влиза в сила в своята цялост, като се държи сметка за следващите изключения и разпоредбите относно тяхното влизане в сила:

А. Разпоредбите на Част втора, Глава втора относно личните свободи, сигурността, пресата, публикациите и медиите и правото на свобода на събранията.

Разпоредбите на Глава трета относно труда, колективните трудови договори, правото на стачка и локаути.

Тези разпоредби влизат в сила, когато се приеме съответното законодателство или когато съществуващото законодателство бъде изменено или най-късно когато ВНСТ започне своите функции. До влизането им в сила се прилагат съществуващото законодателство и декретите и решенията на Съвета за национална сигурност.

Б. Разпоредбите на Част втора относно политическите партии и правото да се извършва по-

литическа дейност влизат в сила с приемането на новия Закон за политическите партии, който трябва да се подготви съобразно с тези разпоредби.

Правото да се гласува и да се кандидатства в избори влиза в сила с приемането на Избирателния закон, който също трябва да се подготви съобразно с тези разпоредби.

В. Разпоредбите на Част трета за законодателната власт;

Тези разпоредби влизат в сила с обявяването на резултатите от първите общи избори. Разпоредбите за функционирането и правомощията на ВНСТ, които се намират в тази секция, ще се упражняват от Съвета за национална сигурност, докато ВНСТ поеме функциите си, като се държи сметка за разпоредбите на закон № 2485 от 29.6.1981 г. за Учредителното събрание.

Г. Разпоредбите на Част трета за функциите и правомощията на Президента на Републиката и за Държавния контролен съвет под заглавието „Президент на Републиката“; за регулиране, Национална отбрана, процедурите, уреждащи извънредните обстоятелства под заглавие „Министерски съвет“; за всички други разпоредби под заглавие „Администрация“, с изключение на местната администрация и с изключение на Висшата институция на Ататюрк за култура, език и история; и всички разпоредби относно правораздаването, с изключение на съдилищата за държавна сигурност, влизат в сила с публикуването в Държавен вестник на приемането с референдум на Конституцията. Разпоредбите за местната администрация и Съдилищата за държавна сигурност влизат в сила с приемането на съответното законодателство.

Д. Ако във връзка с конституционни разпоредби, които ще влязат в сила с прокламирането на приемането на Конституцията с референдум или във връзка със съществуващи или бъдещи институции, организации и агенции, се налага приемането на ново законодателство или изменение на съществуващо законодателство, процедурата, която трябва да се следва, е предмет на тези разпоредби на съществуващи закони, които не са противоконституционни, или на разпоредбите на Конституцията в съответствие с чл. 11 от Конституцията.

Е. Вторият параграф на чл. 164, регулиращ процедурата за обсъждане на проекта за отчет, влиза в сила през 1984 г.

Превод от английски език: *ст. н. с. д-р Стоян Сталев.*

## **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 (1997—2000). Изтъкнат специалист в областта на гражданското процесуално право. Има изследвания и по различните отрасли на частното право, обща теория на правото и конституционно 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.

ГЕОРГИ БЛИЗНАШКИ — Главен асистент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Преподава и в Нов български университет. Доктор. Работи в областта на конституционното право и парламентарното право.

ПОЛЯ ГОЛЕВА — Професор по гражданско и търговско право в Института за правни науки при БАН, преподавател по облигационно право в Нов български университет и по търговски право в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Доктор.

БАЙЧО ПАНЕВ — Доктор. Извънреден професор по криминология в Бургаския свободен университет. Член на Централната изборителна комисия. Председател на ЦИК за президентските избори през 1996 г.

МАЛИНА НОВКИРИШКА—СТОЯНОВА — Доктор. Преподавател по римско право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Юрист-специалист в Правния отдел на Министерския съвет.

НИНА ГЕВРЕНОВА — Асистент по трудово право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

МАРК ВЕРДЮСЕН — Преподавател в Юридическия факултет на Католическия университет в Лувен, Белгия. Адвокат в Брюксел.

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.

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.

Издательство „СИБИ“  
Коректор *Лиляна Йорданова*

Предпечатна подготовка „Наско – 1701“  
Печат „Симолини“  
Печатни коли 22  
Формат 70x100/16

София 2000