

Решение № 14 от 24 септември 1996 г.

Решение № 14
от 24 септември 1996 г. по к.д. № 15/96 г. за:

а) тълкуване на чл.50 от Конституцията във връзка с възможността чрез закон определени категории работници и служители да бъдат лишени от правото на стачка;

б) установяване на противоконституционност на чл.16, т.4 и 6 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (Обн., ДВ, бр.84 от 4 октомври 1996 г.)

Състав: Асен Манов - председател, и членове: Младен Данаилов, Милчо Костов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Николай Павлов, Иван Григоров, Пенчо Пенев, Тодор Тодоров, Александър Арабаждиев, Георги Марков - докладчик

Делото е образувано по искане на президента на Република България. Поискано е задължително тълкуване на чл.50 от Конституцията във връзка с възможността чрез закон определени категории работници и служители да бъдат лишени от правото на стачки. Иска се и обявяване на противоконституционността на чл.16, т.4 и 6 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ДВ, бр.21/1990 г., изм. бр.27/1991 г.). С атакуваните законови разпоредби не се допуска стачка в производството, разпределението и снабдяването с електроенергия; в съобщенията; в здравеопазването; в системата на Министерството на народната отбрана, войските на другите ведомства, както и на съдебните, прокурорските и следствените органи.

С определение от 30 юли 1996 г. исканията са приети за допустими. Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Върховният съд, главният прокурор, Националната следствена служба, министърът на труда и социалните грижи, министърът на здравеопазването, министърът на енергетиката и енергийните ресурси, министърът на отбраната, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта, министърът на правосъдието, председателят на Комитета по пощи и далекосъобщения, Главно управление на строителни войски, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда "Подкрепа", Общността на свободните синдикални организации в България, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Българският съюз на частните предприемачи "Възраждане" и Съюзът за стопанска инициатива на гражданите.

От конституираните страни по делото са постъпили становища от Народното събрание, Министерският съвет, главния прокурор, Националната следствена служба, Конфедерацията на труда "Подкрепа", Конфедерацията на независимите

синдикати в България, Общността на свободните синдикални организации в България, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Съюза за стопанска инициатива на гражданите, Главно управление на строителните войски и министъра на транспорта. Получено е и писмо от Българския лекарски съюз.

Народното събрание и Министерският съвет поддържат в становищата си, че от разпоредбата на чл.50 от Конституцията, тълкуван във връзка с чл.57, ал.2 от същата, и други конституционни разпоредби, може да се изведе идеята за конституционна допустимост на въвеждането по изключение в закон на някои ограничения при упражняването на правото на стачка на строго определени категории работници и служители. Като пример се сочат гражданите, заети по трудов договор в така наречените "основни дейности", свързани с живота, сигурността и здравето на хората, както и държавните служители, които упражняват властнически функции от името на държавата. С оглед на това се прави извод, че атакуваните разпоредби от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС) не са противоконституционни. Същата теза се лансира и в становищата на Главно управление на строителните войски, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, министъра на транспорта, Националната следствена служба и Съюза за стопанска инициатива на гражданите.

Становището на главния прокурор, Конфедерацията на труда "Подкрепа", Конфедерацията на независимите синдикати в България и Общността на свободните синдикални организации в България е, че разпоредбата на чл.50 от Конституцията изключва възможността за законодателно ограничаване на правото на стачка, поради което и разпоредбите на чл.16, т.4 и 6 ЗУКТС са противоконституционни. В този смисъл е и писмото на Българския лекарски съюз.

Конституционният съд, след като обсъди съображенията, развити в искането и в становищата на страните, прие следното:

1. По искането за задължително тълкуване на чл.50 от Конституцията

Разпоредбата на чл.50 от Конституцията въздига правото на стачка на работниците и служителите в тяхно основно конституционно право. Като такова то е неотменимо със закон или друг правен акт - чл.57, ал.1 от Конституцията.

Правото на стачка е крайно средство за защита на колективните социални и икономически интереси на работниците и служителите чрез ефективно преустановяване на работата по трудово правоотношение. То е израз на тяхната социална свобода и гаранция, че ще се изпълни конституционното изискване България да стане социална държава, в която правото на труд е конституционно защитено - чл.16 от Конституцията.

Наистина има случаи, в които правото на стачка като право за ефективно преустановяване на работа по възникнали трудови правоотношения може да създаде реална, непосредствена и очевидна опасност за живота, сигурността и здравето на цялото или на част от населението, което е недопустимо с оглед на чл.57, ал.2 от Конституцията, според който не се допуска упражняването на права, ако това накърнява права и законни интереси на други.

Трябва да се отбележи, че условията, при които държавните служители упражняват правото си на стачка, следва да се определят със специален закон - чл.116, ал.2 от Конституцията (такъв още не е приет). Правото на стачка може да бъде законодателно ограничено само за държавни служители от системата на държавни органи, които упражняват властнически правомощия от името на държавата и осигуряват функционирането ѝ, сигурността и суверенитета ѝ, както и защитата на правата и законните интереси на гражданите.

Касае се до изключителни случаи, в които правото на стачка може да бъде ограничено със закон с оглед разпоредбата на чл.57, ал.2 от Конституцията, за да се гарантират живота, сигурността и здравето на населението. Определянето на тези изключителни случаи в закона не може да обезмисли самото право на стачка и всеки конкретен случай подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд.

Следва да се отбележи, че и Международният пакт за икономически, социални и културни права, по които България е страна (ратифициран е с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., публикуван в ДВ, бр.60 от 1970 г., обн. ДВ, бр.43 от 1976 г.), задължава държавите, страни по него, да осигурят правото на стачка на работниците и служителите. Същевременно обаче в чл.8, т.2 изрично се сочи, че това не може да възпрепятства налагането на законови ограничения при упражняването на правото на стачка във въоръжените сили, полицията и държавната администрация. Критерии като "опасност за живота, сигурността и здравето на хората" са залегнали и в практиката на контролните органи на Международната организация на труда, които следят за ограниченията на правото на стачка за защита на икономическите и социалните интереси на работниците и служителите.

В заключение тълкуването на действителната воля на конституционния законодател, вложена в чл.50 от Конституцията, не може да бъде изолирано от разпоредбата на чл.57, ал.2 от същата и други конституционни текстове, гарантиращи живота, сигурността и здравето на гражданите.

2. По искането за обявяване противоконституционността на чл.16, т.4 и 6 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове

Разпоредбата на чл.16, т.4 ЗУКТС не допуска стачки в производството, разпределението и снабдяването с електроенергия, в съобщенията и здравеопазването.

Държавата гарантира живота на гражданите и закриля здравето им - чл.4, ал.2, чл.28 и чл.52, ал.3 от Конституцията. Международният пакт за икономическите, социалните и културните права, по който България е страна, признава правото на всяко лице да постигне възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве (чл.12, т.1). Ето защо, преустановяването на работа от работниците и служителите в държавните и общинските здравни заведения чрез ефективна стачка би поставило в опасност живота и здравето на големи части от населението, което е недопустимо с оглед на посочените по-горе разпоредби и чл.57, ал.2 от Конституцията.

Производството, разпределението и снабдяването с електроенергия, както и съобщенията, са съществени, особено важни дейности, блокирането на които чрез преустановяване на работата в тях създава очевидна и непосредствена опасност за сигурността, здравето и живота на хората, което ще е в разрез с конституционното изискване упражняването на права да не води до накърняване на права или законни интереси на други.

Конституционният съд приема, че недопустимостта на преустановяване на работа на работниците и служителите в посочените по-горе дейности не изключва правото им на протестни действия за защита на колективните им икономически и социални интереси чрез символични стачки, протестни събрания, митинги и др., неведещи до спиране на работата им.

С оглед на изложеното разпоредбата на чл.16, т.4 ЗУКТС не е противоконституционна.

С чл.16, т.6 ЗУКТС не се допуска стачка в системата на Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Строителните войски, войските на други ведомства, съдебните, прокурорските и следствените органи.

Следва да се има предвид, че Българската армия и другите формирования в системата на Министерството на отбраната, Граничните войски, вътрешните войски, войските на Министерството на транспорта, войските на Комитета по пощи и далекосъобщения, Строителните войски, Националната служба за сигурност, Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана образуват въоръжените сили на Република България. Въоръжените сили са длъжни да гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и да защитават нейната териториална цялост - чл.9 от Конституцията, а защитата на Отечеството е дълг на всеки български гражданин - чл.59, ал.1 от основния закон. Това конституционно предназначение на системата на националната отбрана изключва преустановяването на цялата или част от дейността ѝ, включително и чрез стачка на работещите в нея по трудово правоотношение по Кодекса на труда граждански лица (наборните и кадрови военнослужащи не са работници и служители по смисъла на чл.50 от Конституцията).

Дейността в системата на Министерството на вътрешните работи е свързана изключително със защита на националната сигурност, охраната на държавната граница, опазването на обществения ред, живота и здравето на гражданите и борбата с престъпността. Касае се за съществена, особено важна дейност, преустановяването чрез стачка на която би довело до застрашаване на живота, сигурността и здравето на гражданите.

Що се касае до органите на съда, прокуратурата и следствието, те като цяло образуват една от трите държавни власти - съдебната (чл.8 от Конституцията).

Съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите - чл.117,ал.1 от Конституцията във връзка с чл.56 от същата. Преустановяването на дейността на органите на съдебната власт ще постави в опасност функционирането на самата държава.

Очевидно чл.16, т.6 ЗУКТС не противоречи на Конституцията.

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

РЕШИ:

1. Правото на стачка е основно право на работниците и служителите, признато им изрично с разпоредбата на чл.50 от Конституцията. То е средство за защита на техните колективни икономически и социални интереси и конституционна гаранция, че България ще се развива като демократична и социална държава.

Правото на стачка като основно конституционно право на гражданите е неотменимо със закон или друг правен акт.

Ограничаването на правото на стачка може да стане със закон в изключителни случаи, когато с оглед на разпоредбата на чл.57, ал.2 от Конституцията преустановяването на работата създава очевидна и непосредствена опасност за живота, сигурността и здравето на населението.

Правото на стачка търпи законодателно ограничаване за определени държавни служители от системата на държавни органи, които упражняват властнически правомощия от името на държавата и осигуряват функционирането ѝ.

Определянето на тези случаи в закона подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд.

2. Отхвърля искането на президента на републиката за обявяване на противоконституционността на чл.16, т.4 и 6 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ДВ, бр.21/1990 г., изм. бр.27/1991 г.).