

РЕШЕНИЕ № 27 ОТ 15 ОКТОМВРИ 1998 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20 ОТ 1998 Г.

Обн. ДВ. бр.121 от 20 Октомври 1998г.

Конституционният съд в състав: председател - Живко Сталев, и членове: Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беронов, Димитър Гочев, Стефанка Стоянова, Иван Григоров, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков, Маргарита Златарева, при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 15.X.1998 г., конституционно дело № 20 от 1998 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано на 15.VI.1998 г. по искане на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание, направено на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна, на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС).

Съгласно тази разпоредба решението на съда по иск за установяване незаконността на обявена, започнала или завършила стачка е окончателно и се съобщава незабавно на страните. Според съображенията, развити в искането, невъзможността за по-нататъшно апелативно и касационно обжалване лишава от достатъчна съдебна защита реализацията на основни конституционни права, отнема се възможността на Върховния касационен съд да изпълнява конституционното си задължение по чл. 124 от Конституцията и води - в крайна сметка - не само до накърняване правната защита на правото на стачка (чл. 50 от Конституцията), но и на защитата на правото на труд (чл. 16 и 48 от Конституцията), на чието реализиране служи правото на стачка, както и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Същевременно се поддържа, че посочената разпоредба противоречи на общопризнати норми на международното право (чл. 7, 8 и 10 от Всеобщата декларация за правата на човека), както и на международни договори, по които България е страна (чл. 8, ал. 1, буква "d" от Международния пакт за икономически, социални и културни права - МПИСКП), Конвенция № 97 и Конвенция № 98 на МОТ, чл. 6 и 11 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

С определение от 18.VI.1998 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ), Конфедерацията на труда "Подкрепа", Общността на свободните синдикални организации в България, НП "Единство", Националният професионален съюз "Промяна", Генералната централа на браншовите съюзи в България, Асоциацията на демократичните синдикати, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара, Българският съюз на частните предприемачи "Възраждане" и Съюзът за стопанска инициатива на гражданите.

На заинтересуваните страни е предоставена възможност да изразят становище по основателността на искането.

В изпълнение на тази възможност писмени становища по делото са представили Народното събрание, Министерският съвет, Върховният административен съд, главният прокурор, КНСБ, Конфедерацията на труда "Подкрепа", НП "Единство", Генералната централа на браншовите съюзи в България, Асоциацията на демократичните синдикати, Българският съюз на частните предприемачи "Възраждане" и Българската стопанска камара.

В подкрепа на искането - изцяло или частично - са изразили мнение Народното събрание, КНСБ, Конфедерацията на труда "Подкрепа", НП "Единство", Генералната централа на браншовите съюзи в България, Асоциацията на демократичните синдикати и Българската стопанска камара. В останалите становища искането се оспорва.

Конституционният съд, след като обсъди съображенията, развити в искането и в представените писмени становища на заинтересувани страни, и извърши проверка на основателността на искането при условията на чл. 22, ал. 1, изречение 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС), приема следното:

I. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС

Законът за уреждане на колективните трудови спорове (обн., ДВ, бр. 21 от 1990 г.; изм., бр. 27 от 1991 г.) е приет преди влизането на Конституцията в сила (ДВ, бр. 56 от 1991 г.). Той продължава да бъде в сила (арг. § 3, изр. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията), защото, както ще бъде изтъкнато, той не противоречи на Конституцията (арг. § 3, изр. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията). Съображенията за този извод са следните:

1. Член 50 от Конституцията изрично прогласява, че работниците и служителите имат право на стачка за защита на своите колективни икономически и социални интереси (виж изр. 1). Същото разпорежда и атакуваният закон. Във второто изречение на чл. 50 Конституцията въвежда обаче изисквания, на които осъществяването на правото на стачка трябва да отговаря, а именно че то се осъществява "при условия и по ред, определени със закон".

Преди да се анализира смисълът на това изискване и значението на изречение второ от чл. 50 на Конституцията, трябва да се изтъкне, че когато говори за закон, това изречение няма предвид един-единствен закон, а цялото обикновено законодателство, отнасящо се до осъществяването на правото на стачка. Към това законодателство спада и Законът за уреждане на колективните трудови спорове, чийто чл. 17, ал. 5 е предмет на делото. Видно от неговото съдържание, този закон урежда част от въпросите, отнасящи се до условията и реда, при които и съобразно с който следва да бъде осъществено правото на стачка.

Първият извод, който следва от чл. 50 в неговата цялост, е, че Конституцията се отказва от пълна уредба на правото на стачка, а овластява и задължава обикновения законодател да даде тази уредба. Този подход е напълно оправдан.

а) Конституцията трябва да има предвид не само настоящето, но и бъдещето. Пълната уредба на правото на стачка трябва да бъде съобразена и с бъдещото развитие на икономическите и социалните отношения. Това развитие може да наложи промени на условията, при които, и на реда, съобразно който правото на стачка трябва да бъде осъществено. Ако те не биха били определени със закон, а от самата Конституция, би се наложило тя да се изменя.

Същевременно, ако чл. 50 на Конституцията би навлязъл в пълна уредба на осъществяването на правото на стачка вместо да препрати към обикновеното законодателство относно условията, при които, и съобразно реда, по който това право би следвало да бъде осъществено, текстът на Конституцията би набъбнал до несъответни за Конституцията като основна, принципна и важаща за всички клонове на правната система размери. Затова се налага тя да препрати към обикновеното законодателство относно подробностите на уредбата на правото на стачка.

б) От друга страна, осъществяването на правото за стачка може да има изключително неблагоприятни последици във всички области на обществения живот, засегнати от нея. Те могат да бъдат толкова опасни, че да наложат даже изключване на правото на стачка (вж. чл. 16, т. 4 и 6 на Закона за уреждане на колективните трудови спорове, забраняващи стачки на ред категории работници и служители и тълкувателно решение на Конституционния съд № 14 от 24.IX.1996 г. -

ДВ, бр. 84 от 1996 г., отричащо противоконституционността на тези забрани). С оглед неблагоприятните последици от стачка на държавни служители, изпълняващи държавни функции, чл. 116, ал. 2 на Конституцията предвижда нарочна уредба на тяхното право на стачка, която трябва да стане със закон. Този закон обаче и досега не е издаден, защото все още не е издаден закон за държавните служители.

в) Към казаното следва да се прибави, че с правото на стачка може да се злоупотреби, както с почти всяко друго основно право или свобода, прокламирани и гарантирани от Конституцията (вж. чл. 57, ал. 2 на Конституцията). Добре е известно, че злоупотребата с права неизбежно води до накърняване на правата и законните интереси на други лица. Затова злоупотребата с права следва да бъде пресечена с надлежна законова уредба.

г) Изложеното не само сочи повелителната нужда от пълна законодателна уредба на упражняването на правото на стачка. То сочи и повелителна нужда от бързо разрешаване на колективните трудови спорове, за да може да се предотвратят стачки, респ. да им се сложи край, чрез съдебни решения, когато стачката е незаконна. Едно от средствата за бързо разрешаване на колективните трудови спорове е и окончателността (т.е. необжалваемостта) на съдебните решения по колективните трудови спорове, особено като се има предвид, че те засягат не само страните по спора, но и интересите на неограничен брой други лица. Само по този начин могат да се ограничат от гледна точка на времетраене отрицателните последици от упражняване на правото на стачка (виж по-горе букви "б" и "в").

Изложеното сочи, че изключването на обжалването на съдебното решение, предвидено от чл. 17, ал. 5 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове, не само не противоречи на чл. 50 на Конституцията, а точно обратното. То отговаря на естеството на регулираната материя и на даденото от чл. 50 овластяване на обикновения законодател да уреди със закон упражняването на правото на стачка. Иначе казано, чл. 17, ал. 5 ЗУКТС, макар и да предшества Конституцията, е дал разрешение, съответстващо на чл. 50 от Конституцията.

2. Претендираната противоконституционност на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС не може да бъде обоснована и с чл. 119, ал. 1 на Конституцията. Тази разпоредба предвижда, че правосъдието се осъществява от посочени в нея съдилища, образуващи една триинстанционна съдебна система. Но тя не следва да се тълкува буквално в смисъл, че всяко дело, независимо от неговия предмет, трябва да бъде разгледано триинстанционно. Касае се за едно принципно изискване, от което са допустими законодателни изключения, както бе изтъкнато от Конституционния съд в неговото Решение № 16 от 16.VI.1998 г. (ДВ, бр. 71 от 1998 г.). Едно от тези изключения - може би най-наложителното - е именно вече разгледаната необжалваемост, предвидена от чл. 17, ал. 5 на атакувания ЗУКТС. Не е трудно да си представим какви биха били обществените последици, ако спорът по чл. 17, ал. 5 ЗУКТС би се решил месеци или години след неговото възникване.

Що се касае до съществуващия до реформата на Гражданския процесуален кодекс (1.III.1998 г.) преглед по реда на надзора, трябва да се има предвид, че прегледът беше извънредно средство за отмяна на влезли в сила решения, а не редовна инстанция. От друга страна, сега след отмяна на прегледа срещу решенията по чл. 17, ал. 5 ЗУКТС би могъл да се използва съществуващият извънреден способ за отмяна на влезли в сила решения, какъвто е отмяната по чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс. Ето защо Конституционният съд не може да сподели съображенията за противоконституционност на атакуваната разпоредба на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС, основани върху съществуващия в миналото преглед по реда на надзора.

3. Конституционният съд не споделя и съображенията за противоконституционност, черпени от чл. 121, ал. 2 и чл. 124 от Конституцията.

а) Член 121, ал. 2 на Конституцията изисква производството по делата да осигурява установяването на истината. То се отнася до правилното установяване на фактите, които са от значение за изхода на делото. Спазването на това конституционно изискване зависи не от броя на инстанциите, ангажирани в разглеждане и решаване на делото, а как е уредена съответната

инстанция и ще влезе ли в сила в нашия граждански процес служебното начало, т.е. правото на съда да събира по свой почин доказателства. Засега това правомощие е изключено, но как ще бъде уреден този въпрос от един нов Граждански процесуален кодекс, не е известно. Ако той би предвидил, както това е предвидено в ред страни, че фактите и доказателствата, които са били известни на страната, трябва да бъдат изтъкнати и представени от нея в първата инстанция без каквито и да било ограничения, принципът, прогласен от чл. 121, ал. 2, ще важи и за нея, като за новооткритите факти и доказателства ще важи чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс, както е според австрийския граждански процес. Броят на инстанциите, през които делото ще следва да премине очевидно остава без значение, така че изключването на някоя или някои от тях не ще доведе до противоконституционност на изключването.

б) Що се отнася до претендираното нарушаване на чл. 124 от Конституцията, овластяващ Върховния касационен съд да осъществява върховен съдебен надзор върху всички съдилища, разпоредбата има предвид съдилищата, а не че всички дела трябва да бъдат разгледани триинстанционно (виж по-горе т. 2). В зависимост от различни ценности, които законодателно трябва да бъдат защитени, са възможни изключения от принципно важащата триинстанционна система. Тези изключения не накърняват чл. 124 от Конституцията. Следователно не всяко дело, без каквито и да било изключения, трябва да бъде разгледано и от Върховния касационен съд. Най-после чл. 124 трябва да се чете заедно с чл. 125, тъй като според чл. 125 на Конституцията по административни дела върховен надзор за законност упражнява Върховният административен съд. Наред с казаното трябва да се има предвид, че както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност.

4. На последно място, Конституционният съд не разкрива в съдържанието на разпоредбите на чл. 16 и 48 от Конституцията, на които искането също се позовава, други основания за противоконституционност, въпреки че правото на стачка е свързано с правото на труд. От гледна точка на съображенията, които допускат ограничаване на самото право на стачка и изискват бързото решаване на спора за законността на една стачка, въвеждането на процесуални ограничения при разглеждането на този спор е по принцип допустимо.

Ето защо Конституционният съд намира, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

II. По искането за установяване на несъответствие на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които България е страна.

Искането е неоснователно и в тази част. Текстовете от Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 7, 8 и 10), на които то се позовава, макар и да признават правото на справедлив процес, еднаква закрила от закона, както и на ефективно възстановяване на нарушени права, не съдържат общопризната норма на международното право, изискваща разглеждането на всички категории дела по определен ред, съответно от определен брой съдебни инстанции. Може да се поддържа, че възможността за обжалване увеличава гаранциите за защита на правата, но предоставянето на право на обжалване във всички случаи не съставлява общопризната норма на международното право, а това е решаващо, като се има предвид, че декларацията не е сама по себе си международен договор.

Това напълно личи от разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция по правата на човека, международен договор, по който България е страна. Доколкото тази разпоредба е въобще приложима, което е в зависимост от това, дали спорът по чл. 17 ЗУКТС е спор за граждански права по смисъла ѝ, достъпът до съд, който тя осигурява, не включва право на

разглеждане на спора от определен брой съдебни инстанции. На държавите - страни по конвенцията, е предоставена възможност да регулират сами съдопроизводството по граждански и наказателни дела. Изискването на конвенцията е удовлетворено, щом като е създадена възможност за съдебно разглеждане на съответния граждански спор, без това изискване да гарантира правото на обжалване решението на съд, който отговаря на условията на чл. 6, ал. 1 от конвенцията. Това се отнася и за аналогичните гаранции, установени с чл. 14 от Международния пакт за граждански и политически права, по който Република България също е страна.

Що се отнася до правото по чл. 8, ал. 1, буква "d" от Международния пакт за икономически, социални и културни права, което държавите - страни по този пакт, са длъжни да осигурят, става дума за конституционно установеното право по чл. 50 от Конституцията и в това отношение важат съображенията във връзка с искането за установяване на противоконституционност.

Съдържанието на конвенциите на МОТ, посочени в искането, не разкрива относимост към предмета на настоящото дело и не обуславя разрешение, различно от вече отбелязаното.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна, на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове (обн., ДВ, бр. 21 от 1990 г.; изм., бр. 27 от 1991 г.).

Съдиите Асен Манов, Тодор Тодоров и Александър Арабаджиев са подписали решението с особено мнение, което е приложено към делото.