



Munich Personal RePEc Archive

**The application of the conventions of the  
International Labor Organization in the  
practice of the Constitutional Court of  
the Republic of Bulgaria**

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113480/>  
MPRA Paper No. 113480, posted 21 Jun 2022 06:15 UTC

# ПРИЛАГАНЕТО НА КОНВЕНЦИИТЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ТРУДА В ПРАКТИКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гл. ас. д-р Ивайло Стайков\*

I. Действащата Конституция на Република България от 1991 г. за първи път в историята на българския конституционализъм изрично уреди съотношението между международното и вътрешното право, като в чл. 5, ал. 4 възприе подхода, че ратифицираните, обнародвани и влезли в сила за България международни договори стават част от вътрешното право именно като международни договори и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Измежду многобройните универсални, регионални и двустранни договори, по които България е страна и са влезли в сила за нея, са и конвенциите на Международната организация на труда (МОТ), като специализирана международна организация на ООН.

Конституционният съд (КС) е имал възможността да прилага конвенции на МОТ по повод упражняването на две от конституционните си правомощия – при произнасяне по искане за установяване на противоконституционност на закон (чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо Конст.) и при произнасяне за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна (чл. 149, ал. 1, т. 4, предл. второ Конст.). Пред КС са били оспорени като противоконституционни, респ. като несъответстващи на разпоредби от конвенциите на МОТ, разпоредби на закони, които по своята правно-отраслова принадлежност са трудови или осигурителни. Има и случаи, когато КС прилага конвенции на МОТ и при оспорване на други по характер закони, но конкретните разпоредби са относими към тези два правни отрасли. Оспорените в този случай законови разпоредби са свързани с упражняването на основни социално-икономически (трудови и осигурителни) права. Но практиката на КС, отразена в неговите решения и определения, е от значение във връзка с разискваната тема, и в един друг аспект. При искане за обявяване на противоконституционност на законова разпоредба, вносителите на искането го обосновават не само с противоречие с конкретна конституционна норма, но и извеждат доводи от международни актове, в случая – конвенции на МОТ, без предмет на конституционното дело да е искане за произнасяне за съответствие на оспорените законови разпоредби с общопризнатите норми на международното право или с международните договори. Това говори за нарасналото през годините правно съзнание по отношение на прилагането на международните договори и за възприемането на държавата ни като неделима част от световния правен ред.

---

\* преподавател по трудово и осигурително право в програма „Право“, НБУ.

Анализът на настоящото изложение следва хронологията на постановените от КС решения, в които има прилагане или позоваване на конвенции на МОТ.

II. 1. Първото по време решение на КС във връзка с разглежданата проблематика е **решение № 8 от 27.07.1992 г. по конст. дело № 7 от 1992 г.**, докладвано от конституционния съдия Николай Павлов. Конституционният съд е сезиран с искане на 49 народни представители от 36-ото Народно събрание за установяване противоконституционност на § 9 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за банките и кредитното дело. Съгласно разпоредбата "не могат да бъдат избирани в ръководните органи на банките и не могат да бъдат назначавани по чл. 7 лица, които през последните 15 години са били избирани в централните, областните, окръжни, градски и общински ръководни органи на БКП, ДКМС, ОФ, Съюза на активните борци против фашизма и капитализма, Българските професионални съюзи и БЗНС или са били назначени на ръководна щатна длъжност в ЦК на БКП, както и служители, платени или неплатени сътрудници на Държавна сигурност. Това ограничение се прилага за срок от 5 години". Това е една от първите лustrационни правни норми, които се приемат в българското законодателство в годините на прехода от тоталитарно към демократично общество.

Вносителите на искането твърдят, че разпоредбата на § 9 ПЗР на ЗБКД противоречи на чл. 6, ал. 2 Конст. и на международни норми и договорености по ратифицирани от нашата страна по конституционен ред международни договори по правата на човека, и по-специално на чл. 2, ал. 2 и чл. 25 от Международния пакт за гражданските и политическите права от 1966 г. и на Конвенция № 111 на МОТ относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 г.<sup>1</sup>

В кратките си мотиви Конституционният съд приема, че оспорената законова разпоредба противоречи на чл. 6, ал. 2 и 48, ал. 3 Конст.

В разпоредбата на § 9 ПЗР на ЗБКД става дума за ограничаване на правото да се заема ръководна длъжност в ръководните органи на банките, което по смисъла на чл. 1 от Конвенция № 111 на МОТ е дискриминация при достъпа до определена професия. Текстът противоречи и на чл. 2, ал. 2, чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономическите, социалните и културните права (МПИСКП) и на чл. 2 и 25 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП).

Конституционният съд специално подчертава, че съгласно чл. 5, ал. 4 Конст., МПГПП, МПИСКП и Конвенция № 111 на МОТ, щом са ратифицирани, влезли в сила и обнародвани, са част от националното ни право, а с това е признат и приоритетът им във вътрешното ни право<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> За тази конвенция на МОТ ще става дума нееднократно по-долу в текста и ще бъде наричана за краткост „Конвенция № 111 на МОТ“.

<sup>2</sup> В действителност КС допуска грешка като посочва, че Конвенция № 111 на МОТ е обнародвана. Към датата на постановяване на това решение на КС, тази конвенция не е

В заключение КС постановява, че разпоредбата на § 9 ПЗР на ЗБКД противоречи както на чл. 6, ал. 2 Конст., така и на посочените по-горе международни актове. Последните се считат за част от вътрешното право и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. А щом това е така, от непосредственото действие на конституционните разпоредби и приоритета на международните актове във вътрешното ни право следва да се приеме, че § 9 ПЗР на ЗБКД е приет в нарушение на чл. 6, ал. 2 Конст. и посочените по-горе международни актове<sup>3</sup>.

В това свое ранно по време решение КС правилно и уместно (въпреки изрично направената бележка под линия) прилага конвенция на МОТ, тъй като атакуваната пред него разпоредба има преимуществено трудовоправни последици, защото се отнася до трудовоправния статут на определени лица, до възможността им да упражняват определена професия и респ. трудова функция, да учредяват индивидуално трудово правоотношение. В крайна сметка разпоредбата е относима към възможността реално да се упражнява конституционното право на труд във всички негови измерения. За съжаление, въпреки това решение на КС от лятото на 1992 г., през следващите години Народното събрание отново е приемало подобни лустрационни разпоредби, като те отново са били оспорени пред КС, и за които ще стане въпрос по-долу.

2. Следващото по хронология решение на КС от значение за предмета на настоящото изложение е **решение № 1 от 11.02.1993 г. по конст. дело № 32 от 1992 г.**, докладвано от конституционния съдия Милена Жабинска. Производството е образувано по искане на президента на републиката за установяване на противоконституционност на Закона за временно въвеждане на някои допълнителни изисквания към членовете на ръководствата на научните организации и Висшата атестационна комисия<sup>4</sup>. Това е един от т.нар. лустрационни закони, които навремето предизвикаха широк отзвук не само в научните и преподавателски среди, но и в цялото българско общество. Конституционният съд не уважи и отхвърли направеното искане за

---

обнародвана в „Държавен вестник“. Това става едва през 1997 г., когато в много броеве на „Държавен вестник“ бяха обнародвани конвенциите на МОТ, които са ратифицирани и са влезли в сила за Република България. По отношение на другите два международни договора – МПИСКП и МПГПП, нещата не стоят така – те са обнародвани в ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., а са в сила за страната ни от 23.03.1976 г. Следователно строго юридически погледнато, към датата на постановяване на решението на КС спрямо Конвенция № 111 на МОТ е неприложима разпоредбата на чл. 5, ал. 4 Конст. Въпреки това позоваването на тази конвенция е уместно като аргумент за наличие на дискриминационна норма в закон, защото Конституцията забранява дискриминацията въз основа на определени признаци, защото тя е отрицание и противовес на основния конституционен принцип на равенство на гражданите (преамбюла, абз. 2 като общочовешка ценност и чл. 6).

<sup>3</sup> Конституционните съдии Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров и Николай Павлов са подписали решението с особени мнения.

<sup>4</sup> С определение е присъединено към делото за съвместно разглеждане и решаване констит. дело № 33 от 1992 г., образувано по искане на 102 народни представители от 36-то Народно събрание за установяване противоконституционност на същия закон.

обявяване на противоконституционност на закона. Но факт е, че този закон просъществува в правната действителност само две години и три месеца и беше отменен.

В искането си вносителите навеждат доводи, че законът противоречи не само на отделни конституционни разпоредби, но и на разпоредби от международните договори, които регламентират равенството и изключват всякаква дискриминация въз основа на социални признаци. Конституционният съд невъзприема това твърдение, като приема, че няма нарушение на разпоредбите на чл. 1, 2, 7 и 18 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 9 и 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 2, чл. 25, буква "а" и чл. 26 от МПГПП и чл. 2, т. 2 от МПИСКП. С въвеждането на допълнителните изисквания към членовете на ръководните органи на научните организации и Висшата атестационна комисия не се ограничават защитените от посочените международни договори права на гражданите. Като допълнителен довод към основния си извод КС се позовава и на Конвенция № 111 на МОТ от 1958 г. Според съда, доколкото изискванията в закона биха могли да се преценят като ограничения на основание признака професионализъм, то такива ограничения са допустими според чл. 4 от МПИСКП и чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 на МОТ. Съгласно тази разпоредба от конвенцията различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационни изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни. Това разрешение е важно, за да се разбере и правилно приложи определението на понятието „дискриминация” по смисъла на чл. 1, т. 1 от конвенцията. В заключение КС приема, че създаването на различия, основани на изисквания за професионализъм, е в съответствие с международните договори, по които България е страна, и не нарушава равенството на гражданите пред закона, и поради това отхвърля исканията на президента на републиката и на 102 народни представители от 36-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на оспорения закон<sup>5</sup>.

**3.** По повод искане на президента на Република България за задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията във връзка с възможността чрез закон определени категории работници и служители да бъдат лишени от правото на стачка, КС се е произнесъл с **решение № 14 от 24.09.1996 г. по конст. дело № 15 от 1996 г.** Предмет на конституционното дело е и второ искане на президента за обявяване на противоконституционността на чл. 16, т. 4 и 6 от Закона за уреждане на колективните трудови спорове. 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.

---

<sup>5</sup> Конституционните съдии Нено Неновски, Милена Жабинска, Любен Корнезов, Пенчо Пенев и Александър Арабаджиев са подписали решението с особени мнения.

По това конституционно дело няма пряко позоваване и прилагане на разпоредби от конвенции на МОТ. То се посочва в настоящото изследване по повод на това, че КС се позовава на практиката (без да се указва конкретно каква е тя) на контролните органи на МОТ като аргумент в подкрепа на становището си за възможните ограничения на правото на стачка.

Като тълкува чл. 50 Конст., КС приема, че има хипотези на изключителни случаи, в които правото на стачка може да бъде ограничено със закон с оглед разпоредбата на чл. 57, ал. 2 Конст., за да се гарантират живота, сигурността и здравето на населението. Определянето на тези изключителни случаи в закона не може да обезсмисли самото право на стачка и всеки конкретен случай подлежи на контрол за конституционосъобразност от КС. Тълкуването на действителната воля на конституционния законодател, вложена в чл. 50 Конст., 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. Навежда се довод, че и МПИСКП, по който България е страна, 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. Като допълнителен аргумент се посочва, че 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. За съжаление този довод не е развит достатъчно в решението на КС, което би обогатило правната му аргументация<sup>6</sup>.

4. На 20.06.1997 г. по искане на главния прокурор е образувано конституционно дело за установяване на противоконституционността на действащата към този момент редакция на разпоредбата на чл. 50, ал. 1 и 2 от Закона за пенсиите (ЗП), която е в сила от 1 юли 1994 г. (създадена със Закона за изменение на Закона за пенсиите, приет на 8 юни 1994 г.), както и на предходните редакции на тази разпоредба. Конституционният съд се произнася с **решение № 12 от 25.09.1997 г. по конст. дело № 6 от 1997 г.**, докладвано от конституционния съдия Александър Арабаджиев.

Това решение на КС е важно, не само защото предмет на контрол за конституционосъобразност е осигурителноправна норма, но и защото е свързано и с принципния въпрос за съотношението между Конституцията и международните договори (в т.ч. и конвенциите на МОТ), по които

---

<sup>6</sup> Освен задължителното тълкуване на чл. 50 Конст. (т. 1 от диспозитива), КС отхвърля искането на президента на републиката за обявяване на противоконституционността на чл. 16, т. 4 и 6 ЗУКТС (т. 2 от диспозитива).

Република България е страна, в йерархията на източниците на българското обективно право.

Съгласно оспорената разпоредба, пенсионерите, които упражняват дейност, нормативно определена като основание за осигуряване, независимо дали са осигурени, имат право да получават пенсиите си, ако месечният доход от тази дейност не превишава двукратния размер на минималната работна заплата за съответния период от време. Когато този доход превишава двукратния размер на минималната работна заплата, пенсията и добавките към нея се намаляват с размера на превишението. Нормата се отнасяше към т.нар. работещи пенсионери, които както тогава, така и сега, са немалко на брой. Проблемът и тогава и сега е актуален и в него се преплитат множество трудовоправни, осигурителноправни и икономически аспекти.

Основателността на искането се оспорва в подробното становище на Министерския съвет, както и представените становища на министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика и Националния осигурителен институт.

В отношението си към основателността на искането втората група конституирани като заинтересувани страни – синдикални организации и търговски дружества, извършващи допълнително доброволно пенсионно осигуряване, се разделят на две групи: едната подкрепя искането, а другата поддържа, че искането е неоснователно. Видно е поляризирането на мненията по този важен трудовоправен и осигурителноправен проблем.

В контекста на настоящото изследване са интересни доводите за конституционносъобразност на разпоредбата, изложени в подробното становище на Министерския съвет, подкрепено и от други заинтересовани по делото страни. В него се навеждат аргументи, извлечени от разпоредбите на няколко конвенции на МОТ.

Според правителството възприетият от оспорената законова разпоредба подход на коригиране размера на пенсиите и другите социални плащания при започване на работа е възприет и от международните трудови конвенции, ратифицирани от Република България още преди приемането на Закона за пенсиите през 1957 г., които съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство. В това отношение се посочва Конвенция № 35 на МОТ от 1933 г. относно осигуровката старост (индустрия и др.), съгласно чл. 8, т. 2, буква "а" на която пенсията може да бъде изцяло или частично спряна, докато заинтересуваният заема длъжност, за която е задължително осигурен. В чл. 2, т. 2, буква "h" от същата конвенция е посочено, че всяка страна може да предвиди такива изключения, каквито намери за необходими, за осигуровката за старост по отношение на някои категории лица – пенсионирани държавни чиновници, които изпълняват платена работа, както и на лицата, имащи личен доход, когато пенсията или личният доход са най-малко равни на предвидената

в националното законодателство пенсия за старост. В чл. 9, т. 2, буква "d" от Конвенция № 37 на МОТ относно осигуровката инвалидност (индустрия и др.) от 1933 г., е уредена възможността пенсията на пенсионера - работник или служител в индустриални или търговски предприятия и др., да бъде изцяло или частично спряна, докато пенсионерът продължава да заема служба, за която е осигурен... докато професионалният доход на заинтересувания надминава определен размер. Също така Конвенция № 39 на МОТ относно задължителната осигуровка смърт от 1933 г., в своя чл. 11, буква "e" допуска пенсията да бъде изцяло или частично спряна, когато пенсионираният... получава доход от професията си, който надминава определен размер<sup>7</sup>.

В своето решение КС приема, че оспорената разпоредба на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП е в пряко противоречие с конституционната норма на чл. 51, ал. 1 Конст., където е конституционно закрепено правото на пенсия като вид право на обществено осигуряване. Конституционноправната защита на това право включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на обществено (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили. Следователно Конституцията изисква от законодателя да се въздържа от актове, които накърняват даденото, вече осъществено от гледище на фактически състав, право. Под недопустимост на накърняването следва да се разбира както въздействие върху съответното право въобще, така и въздействие върху някой от неговите компоненти. В разглежданата хипотеза, създадена от действието на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП, става дума за въздействие върху размера на пенсионното плащане, дължимо на всеки, който отговаря на условията за получаване на пенсия.

С оглед на това КС приема, че в Конституцията не се съдържа – нито пряко, нито косвено – основание, което да оправдава въпросното ограничение. Съображенията, развити от заинтересуваните страни по делото, които са в смисъл, че законовият режим на пенсиониране влияе на пазара на труда, са от сферата на взаимодействие на социални явления и процеси (демографски, икономически и др. п.). Те не се характеризират с директна конституционноправна релевантност и поради това не обуславят друго разрешение по повдигнатия въпрос за конституционосъобразност, различно от констатираното. Правото на обществено осигуряване е отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 Конст.). Последното се гарантира и защитава от Конституцията самостоятелно. Упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването (респ. неупражняването) на другото.

---

<sup>7</sup> Към датата на постановяването на това решение на КС, посочените конвенции на МОТ вече са обнародвани в „Държавен вестник“ (макар и само няколко месеца преди това) и за това не се поставя повдигнатия по-горе въпрос относно приложимостта на чл. 5, ал. 4 Конст.



Това са съображенията, поради които КС намира, че искането е основателно и следва да бъде уважено и обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 50, ал. 1 и 2 от Закона за пенсиите, както и предходните редакции на тази разпоредба<sup>8</sup>. Тъй като приема, че оспорената законова разпоредба пряко противоречи на конституционна норма, КС не разглежда отделно довода, основан на конвенции на МОТ в становищата на правителството, министъра на труда и социалната политика и Националния осигурителен институт. Предвидената в конвенциите възможност за намаляване ("спиране") на пенсията, когато пенсионерът работи, не обуславя пряко възможността за такова законодателно разрешение. Конституционният съд подчертава, че във всеки случай такъв подход от страна на българския законодател трябва да се ползва от конституционна опора, каквато при разпоредбата на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП не е била установена. Доводът в становищата, че пенсионерът, който работи, няма всъщност нужда да получава пенсия (съответно в пълен размер), е изграден върху едно фактическо положение (и твърдение) и не създава основания за накърняване на права, чийто титуляр отговаря на условията за настъпването им.

Това решение на КС, извън конкретния предмет на делото и неговите правни последици, има и друго важно правно измерение. То следва от неразглеждането от съда на доводите за конституционносъобразност на атакуваната норма от ЗП, които се черпят от посочените конвенции на МОТ. В случая не става въпрос за противоречие на вътрешноправна норма с разпоредба от международен договор, а за правна норма, която може би е в унисон с международноправната уредба, но противоречи пряко на конституционна разпоредба. Не става дума и в конкретния казус дали цитираните разпоредби от конвенции на МОТ противоречат на Конституцията и в частност на разпоредбата на чл. 51, ал. 1. Въпросът е всъщност за йерархическото съотношение между Конституцията и международните договори, по които страна е Република България, за съдържанието на чл. 5, ал. 4 Конст. и за съответните правомощия на Конституционния съд.

Член 5, ал. 4, изр. второ от Конституцията на България от 1991 г. закрепва приоритетното прилагане на международните договори, които са част от вътрешното право, пред нормите на вътрешното право, които им противоречат. Конституционният законодател е определил особено място на международните договори в йерархията на източниците на вътрешното право, като ги поставя между Конституцията и законите. Юридическото предимство на международните договори не важи по отношение на Конституцията. В този смисъл се е произнесъл и самият КС в тълкувателното решение № 7 от 2.07.1992 г. по конст. дело № 6 от 1992 г. – цит. „нормите на инкорпорираните международни договори при противоречия с норми на законови и подзаконови актове от вътрешното

---

<sup>8</sup> Конституционните съдии Милчо Костов и Александър Арабаджиев са подписали решението с особено мнение.

законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във второто изречение на чл. 5, ал. 4 Конст. Те обаче не трябва да противоречат на Конституцията. Този извод се налага от тълкуването на чл. 5, ал. 2 и 4 във връзка с чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията”.

Съществува ясно разграничение между нормите на Конституцията и останалите закони. Така например в чл. 4, ал. 1 Конст. се посочва, че България се управлява според „Конституцията и законите на страната”. Следователно, докато с термина „вътрешно право” законодателят обхваща Конституцията, инкорпорираните международни договори, законите и подзакононите нормативни актове, то в термина „вътрешно законодателство” той влага по-тясно съдържание, имайки предвид само законите и подзаконовите нормативни актове. Конституцията е върховният и основен закон и на нея трябва да съответстват всички останали юридически източници. Международните договори, които отговарят на изискванията на чл. 5, ал. 4 Конст. имат предимство пред всички останали източници на вътрешното право с изключение на Конституцията<sup>9</sup>.

Въпросът за йерархическото съотношение на международните договори с Конституцията е дискуссионен в правната доктрина. Според проф. Живко Сталев международните договори имат предимство пред Конституцията<sup>10</sup>. Въпреки че това разбиране би осигурило напълно примата на международните договори, трудно е да се приеме неговото съответствие с действителната воля на конституционния законодател.

Стриктното тълкуване на чл. 5, ал. 4 Конст. води до извода, че международните договори, в т.ч. и конвенциите на МОТ, са поставени над вътрешното законодателство – законите и подзаконовите нормативни актове, но не и над Конституцията. Ако създателите на Конституцията са искали да поставят международните договори над нея, следваше и във второто изречение на чл. 5, ал. 4 да употребят по-широкия термин „вътрешно право”. Това тълкуване се подкрепя и от разпоредбата на чл. 85, ал. 3 Конст. (откъдето черпи доводи и самият КС в своето тълкувателно решение), която недопуска сключването на противоречащ на Конституцията международен договор. Тя изисква предварително изменение на Конституцията, което да изключи противоречието. Ако целта на законодателя е била да установи предимство на международния договор пред Конституцията, то необходимостта от предварителното ѝ изменение нямаше да бъде императивна. Проблемът всъщност е по отношение на международните договори, сключени и влезли в сила за страната ни преди приемането на действащата Конституция през 1991 г.

---

<sup>9</sup> Вж. така и **Танчев, Евг.** – В: Конституция на Република България. Коментар. Авторски колектив с ръководител и научен редактор проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, 42-43; **Мръчков, В.** Трудово право. 7. изд. С.: Сиби, 2010, с. 109.

<sup>10</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Теория на законодателството. – Съвременно право, 1992, № 2, с. 19.

В заключение на този проблем се налага правният извод, че при констатирани противоречия между Конституцията от 1991 г. и международен договор от правоприлагащите органи, в т.ч. и от Конституционния съд, те трябва да приложат Конституцията<sup>11</sup>.

**5. Решение № 18 от 14.11.1997 г. по конст. дело № 12 от 1997 г.** е постановено по искане на група от 51 народни представители от 38-то Народно събрание. Предмет на конституционното дело е оспорване на конституционността на редица разпоредби от Закона за банките, както и съответствието на някои от тези разпоредби с международните договори, страна по които е Република България.

Една от оспорените разпоредби е тази на чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ, с която се въвежда като задължително изискване за членовете на управителния съвет или на съвета на директорите на банка да "имат висше икономическо или юридическо образование". Тази разпоредба по своята правно-отраслова принадлежност е трудовоправна норма, защото с нея се въвежда образователен ценз, като изискване за постъпване на работа (учредяване на индивидуално трудово правоотношение).

Подателите на искането поддържат, че разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ не съответства на международни договори, по които България е страна. Въпреки изричното указание на съда, в допълнителното си уточнение подателите не сочат конкретните международноправни разпоредби, на които според тях не съответства разглежданата законова норма. По общ начин се прави позоваване на МПГПП, МПИСКП и Конвенция № 111 на МОТ.

Конституционният съд приема, че нито МПГПП, нито МПИСКП съдържат забрана за въвеждане на изисквания, каквито се съдържат в чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ. Съдът покрепя становището си и с довод, който черпи от чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 на МОТ, където изрично се подчертава, че "различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни". Наличието на посоченото в Закона за банките образование е квалификационно изискване по смисъла на конвенцията. В заключение, освен че оспорената разпоредба не противоречи на Конституцията, съдът приема, че и в частта относно противоречието с международните договори, искането трябва да бъде отхвърлено като необосновано.

Във връзка с това решение на КС относно прилагането на Конвенция № 111 на МОТ, следва да се отбележи, че дискриминационният признак „образование“ отсъства от разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда (КТ) още в първоначалната ѝ редакцията

---

<sup>11</sup> Правните последици, които биха настъпили при такова правоприлагане, не са предмет на настоящия анализ. По всяка вероятност ще се стигне до нарушаване на международния договор, от което може да възникне международна отговорност за българската държава. За възможните последици и начините за преодоляването им в тази хипотеза вж. **Кулишев, Л.** Прилагането на Европейската конвенция за правата на човека в българския правен ред. – Закон, 1994, № 2, с. 18.

от 1992 г. Но той се съдържа в чл. 6, ал. 2 Конст. и в чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация, приет значително по-късно в сравнение с анализираният решение на КС. Правилно е, че законодателят не е включил този дискриминационен признак сред другите в чл. 8, ал. 3 КТ, вкл. и при последващите изменения на тази разпоредба през 2001 и 2004 г. Този критерий има значение за упражняването на гражданските и политическите права на гражданите, но за трудовите правоотношения той е неприложим. „Образованието“ (вид и степен) определят неизбежните различия в характера на работата (трудова функция), а оттам и дори мястото на работа, в размера на трудовото възнаграждение и т.н. То не разрушава, а утвърждава равенството при труд с еднаква стойност<sup>12</sup>. В оспорената пред КС законова разпоредба става въпрос именно за професионални и образователни изисквания при заемане на определена длъжност и изпълнение на определена трудова функция, т.е. за елементи на индивидуално трудово правоотношение. В правилните мотиви на съда се приема, че в случая не е налице законова (позитивна) дискриминация по дискриминационния признак „образование“ въведена в закон, като има удачно позоваване на конвенция на МОТ в тази насока.

Към днешна дата отношение към този въпрос има и разпоредбата на чл. 7, ал. 1, т. 2 ЗЗДискр, съгласно която не представлява дискриминация различното третиране на лица на основата на характеристика, отнасяща се до признак по чл. 4, ал. 1 от закона, когато тази характеристика поради естеството на определено занятие или дейност, или условията, при които то се осъществява, е съществено и определящо професионално изискване, целта е законна, а изискването не надхвърля необходимото за постигането ѝ. Това се отнася и за дискриминационния признак „образование“, изрично посочен в чл. 4, ал. 1 от закона. Разпоредбата на чл. 7, ал. 1, т. 2 ЗЗДискр е в пълно съответствие с чл. 2 от Конвенция № 111 на МОТ. При наличието на тази разпоредба от ЗЗДискр не е налице и противоречие между чл. 6, ал. 2 Конст., чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр и чл. 8, ал. 3 КТ<sup>13</sup>.

**6.** На 19.03.1998 г. по искане на главния прокурор е образувано конституционно дело за установяване противоконституционността на чл. 360, ал. 2, т. 2 от Кодекса на труда в редакцията, създадена със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 1996 г. Конституционният съд се произнася с **решение № 11 от 30.04.1998 г. по конст. дело № 10 от 1998 г.**, докладвано от конституционния съдия Георги Марков. Това е едно от конституционните дела, предмет на което е оспорване на разпоредба от трудов закон.

Разпоредбата на чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ към онзи момент изключва възможността да се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване от работа на определени отговорни служители в Министерския съвет; министерства, комитети, агенции и други централни

---

<sup>12</sup> Вж така и **Мръчков, В.** Трудово право, с. 70.

<sup>13</sup> Вж. подробно **Стайков, Ив.** Понятие за дискриминация в трудовите отношения. – Правен преглед, 2005, № 1, 28-30.

ведомства; в звена, подчинени на министерства и други ведомства, и в областните администрации.

Въпреки че искането е за обявяване на противоконституционност, а не за противоречие на разпоредбата с международен договор, наред с посочването на конституционните текстове, на които противоречи разпоредбата от КТ, Конституционният съд излага доводи, които черпи от международноправната уредба. Съдът се позовава на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, според която на всеки гражданин е призната възможност за ефективно възстановяване на правата му от компетентните национални юрисдикции; на чл. 14, т. 1 от МПГПП, където е уредено основното право на всяко лице при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон; на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи относно правото на гражданите на справедливо правосъдие, като основно право на човешката личност. Конституционният съд се позовава и правилно прилага за случая и разпоредбата на чл. 2 от Конвенция № 111 на МОТ, съгласно който страната ни е задължена да поощрява равенството във възможностите и в третирането в областта на труда и професиите, за да се премахне всякаква дискриминация в тази област. Докато доводите, които се черпят от трите посочени универсални международноправни актове са свързани преди всичко с правото на защита и на справедлив съдебен процес от независим компетентен орган, то акцентът на довода от конвенцията на МОТ е върху принципа на равноправие и забраната за дискриминация в трудовите отношения, вкл. и при тяхното прекратяване. Без изрично да го посочва, явно КС е на мнение, че с оспорената разпоредба на чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ в тази си редакция се създава нормативна (законова) дискриминация за определена категория работници и служители по трудово правоотношение.

С решението си КС обявява разпоредбата на чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ за противоконституционна само в отделни нейни части по отношение на определени ръководни служители.

**7. В решение № 21 от 15.07.1998 г. по конст. дело № 18 от 1997 г.** се обсъжда искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 47в от Закона за пенсиите, в редакция на разпоредбата, която е в сила от 1 април 1996 г. Това е второто по време конституционно дело, по което предмет на конституционен контрол е осигурителноправна норма, и в частност такава на българското пенсионно право.

Действащата редакция на оспорената разпоредба към онзи момент е: "Размерът на получаваните една или повече пенсии не може да надвишава трикратния размер на социалната пенсия". Разпоредбата преди изменението, като нов чл. 47в ЗП, е създадена с § 24 от Закона за

изменение и допълнение на Закона за пенсиите от 1992 г.<sup>14</sup> Тя въвежда цитирания пенсионен ограничител, основан на социалната пенсия. От своя страна социалната пенсия се определя от Министерския съвет по предложение на Националния осигурителен институт (чл. 45а, ал. 4 ЗП).

След приемането му Законът за пенсиите е многократно изменян и допълван, като той съдържа и преди създаването на чл. 47в разпоредби, които под една или друга форма определят максимални граници на размерите на някои видове пенсии. Така например чл. 47б, ал. 2 предвижда, че размерът на пенсията или сборът от получаваните повече пенсии не може да надвишава 500 лв. месечно. Като пример може да бъде посочена също разпоредбата на чл. 47, ал. 5 ЗП и пр.

Като правен резултат на установения с чл. 47в ЗП ограничителен режим определена категория граждани получават еднакви по размер пенсии, независимо от различията в трудовите възнаграждения или доходи, трудовия стаж и направените осигурителни вноски. Докато за останалите граждани размерът на пенсията е в зависимост от тези показатели, за тях това положение не съществува. Основният спорен въпрос по делото е, така очертаната уравниловка придава ли противоконституционен характер на оспорената разпоредба.

Тъй като искането на главния прокурор се основава на решение № 12 от 1997 г. по конст. дело № 6 от 1997 г. на Конституционния съд (което беше цитирано и обсъдено по-горе в настоящото изложение), съдът е обсъдил разликите между настоящия и предходния казус. Според КС това позоваване е неоснователно, защото аналогия с разпоредбите на чл. 50, ал.1 и 2 ЗП, предмет на предходното решение, не съществува. Разпоредбите са обявени за противоконституционни поради "ограничаване на едно възникнало, на едно придобито при спазване на предвидени от закона условия право". Това обстоятелство е основата на предходното конституционно решение и представлява ядрата на мотивите. Оспорената разпоредба на чл. 47в ЗП няма такъв ефект. Тя не се отнася и не засяга придобити вече права. Това становище на КС за съотношението между двата казуса е правилно и обосновано.

В мотивите си КС обсъжда твърдението на вносителя на искането, че чл. 47в ЗП внася несправедливост за лицата, за които намира приложение. Съдът приема този довод за неоснователен. Точно обратното – според КС разпоредбата води до справедливост. За несправедливост би могло да се говори, ако тя не съществуваше. Въпреки това КС посочва, че „наистина разпоредбата на чл. 47в ЗП поставя гражданите в две групи с оглед формирането на пенсионните размери. В едната група получаваните пенсии са съобразени с определени обстоятелства, а в другата – те са еднакви по размер”.

---

<sup>14</sup> Вж. **Кисъв, М.** Наръчник по пенсионно осигуряване. С.: Първа данъчна къща, 1996, 21-22; **Йосифов, Н.** Осигурително право. С.: Албатрос, 1997, с. 180; **Средкова, Кр.** Пенсионно осигуряване. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1999, с. 30. За сега действаща правна уредба на максималния размер на всички видове пенсии по § 6 ПЗР КСО вж. **Средкова, Кр.** Осигурително право. 2. изд. С.: Сиби, 2006, 372-373.

За да подкрепи това свое становище, съдът привежда доводи от конвенции на МОТ.

Ограничението по чл. 47в ЗП може да бъде свързано с т.нар. пенсионен минимум. Законно гарантираният минимум не само не е противоконституционен, но той се препоръчва от конвенции на Международната организация на труда. Пример за това са: Конвенция № 35 относно осигуровката инвалидност (индустрия и др.) от 1933 г. (вж. чл. 7); Конвенция № 38 относно осигуровката инвалидност (индустрия и др.) от 1933 г. (вж. чл. 7); Конвенция № 39 относно осигуровката смърт (индустрия и др.) от 1933 г. (вж. чл. 9) и пр. Конвенциите допускат размерът на пенсията да се състои от една определена сума или от процент от заплатата, която се взема под внимание за целите на осигуряването, или от една променлива сума в зависимост от размера на направените вноски.

След позоваването на конвенциите на МОТ, КС посочва, че установяването на максимални и минимални пенсионни граници, както и тяхната взаимна обусловеност са продиктувани от действащата у нас система на пенсионното осигуряване. Тя се квалифицира във финансово отношение като "разходно-покривна". При тази система пенсионен таван е необходим – той служи да гарантира минималните пенсии и да спомага за растежа им. Тези функции показват, че оспорената разпоредба удовлетворява изисквания и на социалната справедливост, изразена в Преамбюла на Конституцията на Република България. Този аргумент на КС относно максимални и минимални пенсионни граници е метаюридически (финансово-икономически) и е съмнително дали в действителност „оспорената разпоредба удовлетворява изисквания и на социалната справедливост”, както приема съда.

Поради изложените в мотивите съображения КС прави заключение, че оспорената редакция на чл. 47в ЗП не противоречи на никоя конституционна разпоредба<sup>15</sup>.

Във връзка с предмета на настоящия анализ следва да се отбележи, че по това конституционно дело КС не е успял да приложи правилно цитираните от него конвенции на МОТ, като аргумент в подкрепа на становището си за конституционносъобразност на оспорената осигурителноправна норма. Цитираните текстове на конвенциите на МОТ има съвсем различно съдържание и социално-правно предназначение, от това което влага в тях КС и затова не могат да бъдат аргумент в разрешаването на конституционния спор. Тези международноправни норми действително са свързани с т.нар. пенсионен минимум (за който говори и самият съд), но предмет на конституционното дело е т.нар. таван на пенсиите, т.е. възможния пенсионен максимум. Не могат да бъдат приети и съжденията на съда относно „взаимната обусловеност на

---

<sup>15</sup> Конституционните съдии Асен Манов, Димитър Гочев, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев и Георги Марков са подписали решението с особено мнение. Вж. Решения и определения на Конституционния съд 1998. С.: БАН, 1999, 154-160 и на интернет страницата на КС.

максимални и минимални пенсионни граници”, при това подкрепени с метаюридически аргументи<sup>16</sup>.

В края на мотивите на решението КС прави интересно съждение, което по своето съдържание е предложение de lege ferenda към законодателя. Съдът намира, „че няма пречка от гледна точка на Конституцията – **нещо повече, желателно е** (к.м.) – атакуваното законодателно разрешение да бъде в бъдеще отменено с оглед провеждащата се цялостна реформа на общественото осигуряване у нас”. Подобни съждения са неуместни за решение на КС, особено предвид изложените по-горе в мотивите аргументи в обратна посока.

Към днешна дата продължава да съществува максимален размер на получаваните една или повече пенсии (т.нар. таван на пенсиите), който е определен в размер на 35 на сто от максималния месечен осигурителен доход за предходната календарна година, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (§ 6, ал. 1 ПЗР на КСО). Това е един от най-коментираните въпроси на българското пенсионно право през последните двадесет години, който непрекъснато поражда дискусии „за” и „против”, като отново аргументите са преди всичко фискални<sup>17</sup>.

**8.** По повод на искане на 57 народни представители от 38-то Народно събрание, направено на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 Конст., 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, КС съд се произнася с **решение № 27 от 15.10.1998 г. по конст. дело № 20 от 1998 г.**, докладвано от конституционния съдия Александър Арабаджиев.

Съгласно оспорената разпоредба решението на съда по иск за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка е окончателно и се съобщава незабавно на страните<sup>18</sup>.

Според съображенията, развити в искането, невъзможността за понататъшно апелативно и касационно обжалване лишава от достатъчна съдебна защита реализацията на основни конституционни права, отнема се възможността на Върховния касационен съд да изпълнява

---

<sup>16</sup> За тези конвенции на МОТ вж. **Мръчков, В.** Международно трудово право. С.: Сиби, 2000, 192-204.

<sup>17</sup> Обстойна критика на разпоредбата на § 6, ал. 1 ПЗР КСО, както и на анализираното решение на КС, вж. у **Мръчков, В.** Осигурително право. 1. изд., С.: Сиби, 1998, 364-366, и 5. изд. С.: Сиби, 2010, 338-343.

<sup>18</sup> Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС е отменена през м. март 2001 г. Но въпросът за окончателността и необжалваемостта на първоинстанционното съдебно решение при спор за установяване на незаконността на стачка има немалка история. Вж. **Мръчков, В.** Трудово право, 903-904. Предложение de lege ferenda за отмяна на тази разпоредба и за възприемане на общата обжалваемост на съдебното решение на окръжния съд е направено от правната теория сравнително наскоро след приемане на закона. Вж. **Мръчков, В.** Колективни трудови спорове и правото на стачка. С.: Сиела, 1992, с. 226; **от него:** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове. С.: Сиела, 1994, с. 152; Трудово право. Специална част. С.: Сиби, 1997, 739-740; **Мръчков, В.** Трудово право. 5. изд. С.: Сиби, 2006, 878-880.



конституционното си задължение по чл. 124 Конст. и води – в крайна сметка – не само до накърняване правната защита на правото на стачка (чл. 50 Конст.), но и на защитата на правото на труд (чл. 16 и 48 Конст.), на чието реализиране служи правото на стачка, както и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 Конст.).

Същевременно в искането 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 МПИСКП; Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране от 1948 г. и Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 г.; чл. 6 и 11 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

След обстойна мотивация, КС намира, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 ЗУКТС е неоснователно и го отхвърля.

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, съдът приема, че искането е неоснователно и в тази част. Конституционният съд обсъжда в мотивите си съотношението на оспорената разпоредба с посочените от вносителите текстове от универсални международни актове – Всеобщата декларация за правата на човека, МПГПП и МИСКП. По отношение на двете конвенции на МОТ, съдът приема цит. „съдържанието на конвенциите на МОТ, посочени в искането, не разкрива относимост към предмета на настоящото дело и не обуславя разрешение, различно от вече отбелязаното“. Това е правилно становище на КС, тъй като действително и двете конвенции на МОТ нямат пряко отношение към правото на стачка и още по-малко във връзка със спора относно законността на стачката.

**9.** По искане на 58 народни представители от 38-то Народно събрание е образувано конституционно дело за обявяване на противоконституционността на няколко разпоредби от Закона за администрацията, както и на § 1 от ПЗР на същия закон. Вносителите са направили и искане за установяването на последната разпоредба (§ 1 ПЗР ЗА) и за несъответстваща с международни договори, по които България е страна. Конституционният съд се произнася с **решение № 2 от 21.01.1999 г. по конст. дело № 33 от 1998 г.**, с докладчик конституционния съдия Асен Манов.

Във връзка с предмета на настоящото изследване имат значение мотивите на КС, с които подкрепя решението си за обявяване като противоконституционна и като несъответстваща с международни договори, по които България е страна, разпоредбата на § 1 от ПЗР ЗА.

С тази разпоредба се въвеждат за срок от 5 години като задължителни изисквания за лицата, заемащи ръководни длъжности в

администрацията, да не са заемали ръководни длъжности или приравнени към тях в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия и да не са били сътрудници на бившата Държавна сигурност, от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Предвиден е и срок, в който съответните лица са длъжни да представят декларация за наличието или отсъствието на обстоятелствата във връзка с тези изисквания. Предоставено е на Министерския съвет да определи реда за проверка на декларираните обстоятелства и за освобождаване на лицата, които не отговарят на задължителните изисквания за заемане на ръководни административни длъжности. Това е също един от примерите за т.нар. лустрационни закони, които са един от характерните белези на прехода от тоталитарно към демократично общество в България през последните двадесет години. Тази разпоредба, подобно и на други такива, се отнася преди всичко до трудовоправния статут на определени категории лица и за възможностите им да учредяват индивидуално трудово правоотношение.

В искането на вносителите се поддържа, че § 1 ПЗР ЗА нарушава чл. 6 и 48 Конст., тъй като създавал ограничения на базата на заемано в миналото обществено положение, на членуване в политическа партия и на политическо убеждение и ограничава гражданите да заемат определени длъжности, а оттам и правото им на труд. Вносителите твърдят също, че текстът е в несъответствие и с международни договори, по които България е страна, като МПИСКП, МПГПП, Конвенция № 111 на МОТ и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Не е необходимо да се спираме на подробните мотиви на КС, с които приема искането за основателно и обявява тази разпоредба за противоконституционна, като противоречаща на множество конституционни норми – чл. 4, ал. 2; чл. 6, ал. 2; чл. 38; чл. 48, ал. 1 и 3; чл. 56 Конст., както и на основни принципи на правата и демократична държава.

Тук ни интересуват мотивите на КС, с които приема за основателно и искането за обявяване на несъответствие на § 1 ПЗР ЗА с международни договори, по които България е страна. Оспорената разпоредба противоречи на чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 2, т. 1 и чл. 25, буква "с" от МПГПП, и на чл. 2, т. 2 от МПИСКП, където на универсално международноправно ниво има изрична забрана за дискриминация „основана на... политически и други убеждения... или друг някакъв признак“. Конституционният съд нарочно подчертава, че когато посочените три международни договора забраняват дискриминацията, освен на изрично посочените от тях основания, но и въз основа на "всякакви други признаци", те очевидно въвеждат забрани и на основанията, посочени в лустрационната разпоредба (§ 1) на атакувания закон. Най-после в чл. 1 от Конвенция № 111 на МОТ е изрично пояснено, че терминът "дискриминация" включва

"всяко различие, изключване или предпочитане, основано на... политически убеждения..., което води до премахване или нарушаване на равенството във възможностите или в третирането в областта на труда и професиите". Прилагането на тази конвенция на МОТ за случая е правилно, защото както се посочи правните последици на § 1 ПЗР ЗА са относими към трудовоправния статут на определена категория лица и са свързани с гарантираността и реалността на тяхното основно, конституционно, неотменимо, социално-икономическо право на труд.

В заключение КС отбелязва, че всички тези международни пактове и конвенции са ратифицирани по съответния ред, обнародвани са и са влезли в сила за Република България и съгласно чл. 5, ал. 4 Конст. са част от вътрешното право на страната. Несъобразяването на законите с тях ги прави несъответстващи с международното право по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 4 Конст. и са основание да бъдат обявени за такива. Параграф 1 ПЗР ЗА несъмнено нарушава всички посочени по-горе международни договори, поради което искането за обявяването му за несъответстващ с тях следва да бъде уважено<sup>19</sup>.

**10.** Най-широко прилагане на конвенциите на МОТ има в **решение № 5 от 29.06.2000 г. по конст. дело № 4 от 2000 г.**, докладвано от конституционния съдия Станислав Димитров. Това не е случайно, защото предмет на делото е искане на 53 народни представители от 38-то Народно събрание за установяване на противоконституционност, както и несъответствие с международни договори, на редица разпоредби от тогава наскоро приетия Кодекс за задължително обществено осигуряване<sup>20</sup>. Това е типичен осигурителен закон, с приемане на който до голяма степен се кодифицира българското осигурително право. Вносителите на искането поддържат, че някои разпоредби на кодекса с в несъответствие с международни договори, по които България е страна, а именно: чл. 9 и чл. 11, т. 1 от МПИСКП, както и на чл. 2-6 от конвенции № 37 и 38 на Международната организация на труда.

**а)** Основен акцент в мотивите на решението на КС е обсъждането на основния и концептуален въпрос за задължителността на държавното обществено осигуряване (ДОО).

В писмените становища на някои от конституираните заинтересовани страни също има позоваване на редица конвенции на МОТ за задължителност относно осигуровките старост, инвалидност и смърт, както и на практиките в други страни, при застъпване на тезата, че разпоредбите относно задължителния характер на ДОО (чл. 1, чл. 3, т. 1, чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 2, чл. 6, ал. 13 и чл. 7, ал. 3 от кодекса) не са противоконституционни и не противоречат на международноправните ангажименти на страната ни. Специално по отношение на чл. 4, ал. 3

---

<sup>19</sup> Конституционните съдии Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беронов и Иван Григоров са подписали решението с особено мнение по § 1 от ПЗР ЗА.

<sup>20</sup> При измененията на кодекса от юли 2003 г. беше променено и неговото наименование в Кодекс за социално осигуряване. В настоящите редове се използва старото му наименование, което е било към момента на постановяване на решението на КС.

КЗОО (обхвата на задължително осигурените самоосигуряващи се лица), някои от заинтересованите страни, твърдят, че посочените в разпоредбата категория граждани ("самоосигуряващи се лица") не могат да бъдат изключени от обсега на задължителното ДОО, защото ще бъдат поставени в неравностойно положение спрямо останалите лица. Това ще съставлява нарушение на прогласеното от чл. 51, ал. 1 Конст. основно право на всички граждани на социално осигуряване. Освен това според тях задължителността и всеобщността на ДОО произтичат от редица конвенции на МОТ, по които България е страна, за задължително осигуряване на всички лица, реализиращи доходи от трудова дейност, включително и тези със свободни професии.

Конституционният съд приема в мотивите си, че принципът за задължителност на общественото осигуряване е приет в редица конвенции на МОТ – Конвенция № 35 относно задължителната осигуровка старост на работниците в индустриалните и търговските предприятия, на тези от свободните професии, както и на работещите в дома си работници и на домашната прислуга от 1933 г., Конвенция № 36 относно задължителната осигуровка старост на работниците от земеделските предприятия от 1933 г., Конвенция № 37 относно задължителната осигуровка инвалидност на работниците в индустриалните и търговските предприятия, на тези от свободните професии, както и работещите в дома си работници и на домашната прислуга от 1933 г., Конвенция № 38 относно задължителната осигуровка инвалидност на работниците в земеделските предприятия от 1933 г., Конвенция № 39 относно задължителната осигуровка смърт на работниците от индустриалните и търговските предприятия, на тези от свободните професии, както и на работещите в дома си и на домашната прислуга от 1933 г., Конвенция № 40 относно задължителната осигуровка смърт на работниците в земеделските предприятия от 1933 г. Всички тези конвенции са ратифицирани, обнародвани в "Държавен вестник" и влезли в сила за България. По силата на чл. 5, ал. 4 Конст. те са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Конституционният съд прави извода, че възприетият в КЗОО принцип на задължително ДОО е съобразен с конституционната разпоредба на чл. 5, ал. 4. Според съда цит. „не може да има съмнение, че правото на обществено осигуряване е неразривно свързано със задължителния характер на осигуряването. Задължителното осигуряване гарантира прилагането на разпоредбата на чл. 51, ал. 1 Конст. Възприемането на принципа за доброволност на общественото осигуряване би компрометирало конституционното право на гражданите на обществено осигуряване”.

Позоваване на конвенции на МОТ има и при разискване на въпроса относно задължителното ДОО на работещите пенсионери. Конституционният съд приема, че не е противоконституционно тяхното включване в кръга на задължително осигурените лица в ДОО по силата на чл. 4, ал. 1 КЗОО, като излага аргументи за това. Но в тази връзка,

съдът специално отбелязва, че обратното законодателно решение не би било в несъответствие с разпоредбите на чл. 2, т. 2, букви "g" и "h" от Конвенция № 35 и аналогичните текстове в конвенции № 36, 37, 38, 39 и 40 на МОТ, които дават възможност на националното законодателство за изключения по отношение на пенсионерите за задължително осигуряване. Вече по друг повод се посочи, че подобни съждения са насочени към законодателя като идеи (дори и препоръки) за едно бъдещо усъвършенстване на правната уредба. Може да се постави под въпрос, доколко това е уместно да се съдържа в решение на КС, предвид изрично посочените му в Конституцията правомощия.

При преценката за съответствие с Конституцията, респ. с международните договори, на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 КЗОО относно кръга на самоосигуряващите се лица, КС също прилага конвенциите на МОТ, като посочва, че изключването им от установената със закон система за задължително обществено осигуряване би било в несъответствие с чл. 9 МПИСКП, както и с конвенции № 35, 36, 37, 38, 39 и 40 на МОТ, отнасящи се до задължителното осигуряване и на лицата със свободни професии.

В заключение на обсъждания въпрос за задължителния характер на ДОО, КС приема, че възприетият в КЗОО принцип за задължително ДОО е съобразен с изискванията на международните договори, по които страна е България, и в частност на цитираните в мотивите конвенции на МОТ. Предвид на това, искането в частта му за обявяване на несъответствие на разпоредбите от КЗОО (относно задължителния характер на ДОО) с международен договор, по който България е страна, е отхвърлено (т. 4 от диспозитива на решението).

**б)** В искането на вносителите се поддържа тезата, че разпоредбите на чл. 68 и чл. 70, ал. 3 КЗОО противоречат на конституционни текстове и са в несъответствие с международни договори. С разпоредбата на чл. 68 КЗОО се въведе съвършено нова система за придобиване на правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а със следващите текстове – и нови правила за определянето на нейния размер. С приемането на КЗОО се увеличи както необходимата възраст, така и необходимият осигурителен стаж за придобиване на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Конституционният съд посочва, че законодателят е възприел тези по-тежки условия за пенсиониране, поради съображения за целесъобразност, които като обективирани в законов текст подлежат на преценка за конституционност. След излагане на доводите си, съдът приема, че въведените по-високи изисквания за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст не могат да се възприемат като законодателно решение, което не е в съответствие с чл. 11, т. 1 МПИСКП (текст, посочен в искането на вносителите) и в частност с изискването за "непрекъснато подобряване условията на живот", още повече, че то не е в отклонение от задължително установените норми за пенсионна възраст и определен стаж на мъжете и жените в чл. 4, 5 и 16 от конвенции № 35 и 36 на МОТ. Намерението и целта на законодателя е

да гарантира реализирането на право на пенсия, като изискуемата възраст е в рамките на оказаната в посочените конвенции – до 65 години. Това прилагане на конвенции на МОТ е удачно и е в пълен унисон с изложените от КС аргументи, че оспорените разпоредби не са противоконституционни.

в) В искането се оспорва и конституционността на разпоредбата на чл. 74 КЗОО (относно изискуемия осигурителен стаж при придобиване на право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване), както и съответствието ѝ с международни договори, по които България е страна. Поддържа се, че тя противоречи на чл. 6, ал. 2 Конст. и на чл. 2-6 от конвенции № 37 и 38 на МОТ по отношение на изискуемия от разпоредбите на чл. 74 КЗОО осигурителен стаж за придобиване право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване. В две от становищата на заинтересованите страни също се поддържа, че т. 4 и 5 на чл. 74 са в несъответствие с чл. 5, т. 2 от конвенции № 37 и 38 на МОТ, които не допускат при осигуровката инвалидност да се въвежда изискуемост на стаж, който включва плащане на вноски, повече от 5 години.

Конституционният съд правилно приема, че искането е основателно само по отношение на т. 4 и 5 на чл. 74 КЗОО.

Разпоредбата на чл. 74 КЗОО въвежда като задължително изискване определен осигурителен стаж за придобиване право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване в зависимост от възрастта на осигурените лица, който стаж трябва да е придобит до датата на инвалидизирането. В първоначалната си редакция това са следните изисквания: за навършилите 20-годишна възраст до 25-годишна възраст се изисква една година осигурителен стаж (т. 2); от 25 до 30-годишна възраст – 3 години (т. 3); от 30 до 40-годишна възраст – 7 години (т. 4); и над 40-годишна възраст – 10 години осигурителен стаж (т. 5.). При ненавършилите 20 години и за слепите по рождение и на ослепелите преди постъпването им на работа правото на пенсия се придобива независимо от продължителността на осигурителния стаж (т. 1).

Съгласно разпоредбите на чл. 5, т. 2 от конвенции № 37 и 38 на МОТ за възникване на правото на пенсия за инвалидност се допуска изискване за трудов стаж максимално до "60 месеца, или 250 седмици, или 1500 дни, през които се правят вноски". Това означава не повече от 5 години. С разпоредбите на чл. 74, т. 4 и 5 КЗОО обаче се изисква съответно 7 и 10 години осигурителен стаж. При сравнението на вътрешната национална правна уредба с международните трудови стандарти, Конституционният съд прави категоричния извод, че разпоредбите на т. 4 и 5 на чл. 74 КЗОО не съответстват на нормите на чл. 5, ал. 2 от конвенции № 37 и 38 на МОТ, по които България е страна<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Несъответствието на чл. 74, т. 4 и 5 КЗОО, ред. 1999 г., беше посочено и критикувано в специалната правна литература още преди постановяването на решението на КС. Вж. **Мингов, Е.** – В: **Мръчков, В., А. Василев, И. Шотлеков, Е. Мингов.** Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. С.: Труд и право, 2000, с. 236; **Мръчков, В.** Кодексът

Поради това искането, основано на чл. 149, ал. 1, т. 4 Конст., в тази част е основателно.

Останалата част от разпоредбите на чл. 74 КЗОО, т. 1, 2 и 3 са в съответствие с посочените конвенции на МОТ и в тази част искането е отхвърлено. Конвенциите на МОТ допускат изискване за осигурителен стаж за придобиване на право на пенсия за инвалидност през времето, за което се правят осигурителни вноски, но не за повече от пет години. Разпоредбите на чл. 74, т. 1, 2 и 3 КЗОО са в рамките на този максимално допустим стаж.

Това е единственото досега решение на КС, в което изрично в диспозитива (т. 3) се установява несъответствие на законова разпоредба с норми от конвенция на МОТ – в случая противоречието на чл. 74, т. 4 и 5 КЗОО с разпоредбите на чл. 5, ал. 2 от конвенции № 37 и 38 на МОТ. По отношение на тази част от диспозитива и мотивите на решението нито един съдия не е бил „против“ и не изложил особено мнение или становище в обратна посока. Това е, защото противоречието е явно и очевидно и не може да се застъпва друго мнение, различно от това, което е отразено в мотивите на решението на КС.

г) В искането пред КС съд вносителите оспорват разпоредбата на чл. 74 КСО на две основания – противоречието ѝ на чл. 6, ал. 2 Конст. и на чл. 2-6 от конвенции № 37 и 38 на МОТ по отношение на изискуемия осигурителен стаж. Следователно съда е сезиран с две искания – обявяване на разпоредбата за противоконституционна и установяване на несъответствието ѝ с международен договор, по който страна е Република България. Производството пред КС във връзка с чл. 74 КЗОО е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 Конст. Във връзка с искането за обявяване на противоконституционност на оспорената разпоредба и в частност на нейните точки 4 и 5, съдът приема, че тези разпоредби не ограничават права и не създават привилегии с оглед на изчерпателно изброените социални признаци в чл. 6, ал. 2 Конст., поради което искането за обявяване на противоконституционност на чл. 74 КЗОО поради противоречие с посочената конституционна норма е неоснователно<sup>22</sup>.

В заключение на анализа на това решение на КС, трябва да се отбележи, че съдът прилага конвенциите на МОТ в две основни насоки – от една страна преценявайки съответствието, респ. несъответствието, на разпоредби от осигурителния закон с разпоредби на конвенциите на МОТ, а от друга страна – като черпи аргументи от международноправната уредба за мотивите си при произнасянето си относно конституционность-образността на оспорените законови разпоредби. Втората посока на прилагане на конвенциите на МОТ следва от чисто доктринална гледна точка, като се изходи от йерархията на

---

за задължително обществено осигуряване и развитието на осигурителното право. – Юридически свят, 2000, № 1, с. 242.

<sup>22</sup> Конституционният съдия Александър Арабаджиев е подписал решението с особено мнение във връзка с мотивите на съда относно конституционность-образността на чл. 74, т. 4 и 5 КЗОО.

вътрешноправните източници на българското право. Конвенциите на МОТ, които отговарят на изискванията на чл. 4, ал. 5 Конст. са част от вътрешното право на страната и при това имат приоритет пред нормите на вътрешното право, които им противоречат. Следователно законова разпоредба не следва да противоречи на международен договор, който отговаря на изискванията на чл. 4, ал. 5 Конст. При условие, че разпоредба на текущ (обикновен) закон противоречи на разпоредба на такъв международен договор, то тя противоречи и на Конституцията и по-конкретно на конституционната норма на чл. 4, ал. 1 – принципа, че Република България е правова държава. Този принцип изисква, наред с всичко друго, и да се спазва йерархията на нормативните актове, съобразно техния юридически ранг и юридическа сила. Спазването на йерархията, респ. на конституционния принцип, означава, че не трябва да се приемат нормативни актове, чиито разпоредби противоречат на разпоредби от по-висок по юридически ранг и юридическа сила нормативен акт. Международните договори, в т.ч. и конвенциите на МОТ, които отговарят на изискванията на чл. 4, ал. 5 Конст., стоят в йерархията на нормативните актове пред законите, приемани от Народното събрание, и имат по-високи юридически ранг и юридическа сила спрямо законите.

**11.** Конституционният съд се произнася с **решение № 3 от 25.09.2002 г. по конст. дело № 11 от 2002 г.** по искане на 57 народни представители от 39-то Народно събрание за установяване противоконституционността на редица разпоредби от Закона за защита на класифицираната информация. Между оспорените разпоредби е и чл. 43, ал. 5 от този закон.

Според чл. 43, ал. 2 ЗЗКИ процедурата по проучване за надеждност за издаване на решение за достъп до класифицирана информация се извършва след писменото съгласие на лицето, което ще бъде проучвано. Това съгласие може да бъде оттеглено във всеки момент на процедурата по проучване (чл. 43, ал. 4 ЗЗКИ). Атакуваната пред КС ал. 5 на чл. 43 ЗЗКИ установява, че оттеглилото писменото си съгласие за проучване лице няма право за срок от една година отново да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързана с работа с класифицирана информация.

Според вносителите на искането законовата разпоредба нарушава чл. 48 и 56 Конст. От една страна, чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ нарушава конституционното право на труд (чл. 48 Конст.), а от друга, нарушава и правото на защита (чл. 56 Конст.). Изказва се становище, че разпоредбата е и в противоречие с Конвенция № 111 на МОТ. Позоваването на конвенцията на МОТ е като довод във връзка с искането за обявяване на противоконституционност, без да има отделно искане за преценяване на съответствието на тази разпоредба с международен договор, по който Република България е страна. Като аргумент в защита на тезата си, вносителите цитират и предходна практика на КС – решение № 2 от 1999 г. по конст. дело № 33 от 1998 г., с което съдът е обявил за



противоконституционен и в несъответствие с международни договори § 1 от ПЗР на Закона за администрацията.

Предвид на този аргумент, КС в мотивите на решението си прави сравнителен анализ между съдържанието на разпоредбите на § 1 ПЗРЗА и чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ. Според съда между двете разпоредби има принципна разлика и затова към сега атакуваната законова разпоредба от ЗЗКИ са неотнормими съжденията на КС в решението, на което се позовават искателите. Нормата на § 1 ПЗРЗА е лустрационна. Тя ограничава правото на някои категории лица да заемат ръководни длъжности в администрацията поради това, че са заемали ръководни длъжности или приравнени към тях в политическия и административния апарат на Българската комунистическа партия или са били сътрудници на бившата ДС, от която и да е категория, посочена в ЗДДБДС (преди изменението на закона от 2001 г.). Конституционният съд е приел, че това ограничение е противоконституционно и не съответства на международни договори, по които България е страна.

Според КС чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ обаче се отнася за нещо друго. С него не се прекратяват създадени трудови правоотношения по политически критерии, каквото е имал предвид КС по цитираното предходно решение, а се третира въпросът за кандидатстване на едно лице да заема определена длъжност или извършва определена дейност, от което то самото се е отказало. Оттеглянето на писменото съгласие да се извърши проучване за надеждност във връзка с работата с класифицирана информация може да е по различни мотиви. Те могат да се движат в рамките на нежелание от страна на лицето да му бъде възложена и да извършва определена работа, до нежеланието от него проверката да разкрие обстоятелства и факти около личността му. И в единия, и в другия случай обаче не нормата на закона е ограничила правото му на труд, а неговото собствено решение. При това достойнството и доброто име на оттеглилия съгласието си не са накърнени, след като той сам е преценил, че работата с класифицирана информация не е подходяща за него. Разбира се, това не е пречка да работи всякаква друга работа съобразно своята квалификация. При това ограничението е за период от една година. Предвиденият едногодишен срок, през който лицето не може да повтори искането си за проучване за достъп, е и преграда към злоупотреби с право. Правото на труд по чл. 48 Конст. не означава, че всеки може да работи каквато и да е работа без оглед на своята квалификация. Според решение № 18 от 1997 г. на КС то не е абсолютно и "подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер". Надеждността за достъп до класифицирана информация е също вид специфична квалификация, която е свързана с националните интереси на страната. При чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ не става въпрос за начално ограничение за постъпване на работа, за каквото се отнася Конвенция № 111 на МОТ, а за самоволно оттегляне на направено искане за проучване, необходимо за извършване на работа с класифицирана информация. Разпоредбата е създадена по съображения на национална

сигурност. В подкрепа на чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ може да се черпи аргумент и от чл. 4 на цитираната конвенция. Според него "не се смятат за дискриминационни мерките, които засягат лице, което е обект на законно подозрение, че се занимава с дейност, която вреди на сигурността на държавата". Характерно е, че се говори не само за установени факти, което е посочено по-нататък в чл. 14 на конвенцията, а дори само за "подозрение". Видно, че по повод становището на вносителите, КС анализира относимите към казуса международноправни норми в конвенцията на МОТ и на свой ред черпи аргументи в подкрепа на тезата си, че атакуваната законова разпоредба не е в противоречие с Конституцията.

**12.** Инцидентно позоваване на конвенция на МОТ има и в **решение № 11 от 5.10.2010 г. по конст. дело № 13 от 2010 г.**, докладвано от конституционния съдия Красен Стойчев. Предмет на делото е искането на 52 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на редица разпоредби от Закона за развитието на академичния състав в Република България. Конституционният съд се позовава в мотивите си на Конвенция № 111 на МОТ във връзка с искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 15, ал. 2 ЗРАСРБ. С тази разпоредба се въведе изискването академичната длъжност във висшите училища и научните организации да се заема въз основа на основен трудов договор. Позоваването на тази конвенция на МОТ е по повод обсъждане на проблема дали разпоредбата е дискриминационна, както и за това, че в тази конвенция (както и в други международни актове, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България) се съдържа цит. „по-широк набор от критерии за дискриминация” в сравнение с посочените в чл. 6, ал. 2 Конст. Конституционният съд не е счел за необходимо да се спира по-подробно върху отделни разпоредби на посочената конвенция на МОТ и да ги приложи спрямо оспорената законова разпоредба, може би защото аргументите за противоконституционност, които той черпи от самата Конституция са били достатъчни. Самото искане на вносителите е за установяване на противоконституционност, но не и за несъответствие с международни договори, по които страна е Република България. Същественото в случая е, че относимата конвенция на МОТ не е убягнала от вниманието на конституционните съдии, когато става въпрос за преценка за конституционност на атакувана законова трудовоправна норма, каквато е чл. 15, ал. 2 ЗРАСРБ.

**III.** От направения анализ на прилагането на конвенциите на МОТ в близо двадесетгодишната практика на КС могат да се направят следните правни изводи:

**1.** Конституционният съд е имал неднократни поводи при разглеждане на конституционни дела да приложи конвенции на МОТ, като във всички тези случаи е ставало въпрос за контрол за конституционност, респ. за съответствие с международни

договори, на трудовоправни или осигурителноправни норми, които дават правна уредба на трудови и осигурителни права на гражданите.

**2.** Конституционният съд прилага конвенциите на МОТ като търси в техните разпоредби аргумент за противоконституционност на атакувана пред него законова разпоредба. Принципната допустимост на този подход беше посочена по-горе в изложението. В повече случаи противоречието между оспорената разпоредба с конвенция на МОТ се посочва още в искането на вносителите. Но има и решения, в които КС сам се позовава на една или друга разпоредба от конвенция на МОТ.

**3.** Конституционният съд прилага конвенции на МОТ при направено искане за установяване на несъответствие на законова разпоредба с международни договори, по които Република България е страна. В повечето случаи самите вносители посочват, че сред тези международни договори е и конвенция на МОТ, а в други случаи самият КС стига до този извод. Обикновено в самото искане се съдържат по същество две искания – КС да упражни и двете си правомощия по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 Конст. – установяване на противоконституционност на атакуваната разпоредба и на несъответствието ѝ с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна.

**4.** Когато става въпрос за оспорване пред КС на трудовоправна или осигурителноправна норма, вносителите на искането и другите конституирани заинтересовани страни по принцип извеждат своите доводи в подкрепа на тезите си от разпоредби на конвенциите на МОТ. Въпреки, че не във всички случаи се посочват относимите конвенции, показателен е фактът, че тези многостранни международни договори се познават, както и стремежът те да се прилагат на практика, което между другото следва и от чл. 5, ал. 4 Конст. Като статистически факт трябва да се отбележи, че най-често прилагана е Конвенция № 111 на МОТ относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 г. Това е, защото българското общество по традиция е нетолерантно към всякакви прояви на дискриминация, и особено ако тя се въвежда чрез закон.

**5.** Конституционният съд правилно и удачно (с малки изключения, които се посочиха в изложението) прилага различните конвенции на МОТ. Тази положителна практика следва да се привества и да се насърчи, тъй като изминалите години показаха, че решенията на КС имат значим обществен отзвук, който недвусмислено потвърждава неговата голяма роля за утвърждаване на принципите на правовата, демократична и социална държава.