

1869

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ



ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

.....

Анна Димова Адамова

Правото на жалби, предложения и петиции на гражданите до държавните органи (конституционноправни и правно-социологически аспекти)

Автореферат
на дисертационен труд за присъждане
на образователна и научна степен „доктор”

Научна област: 3. Социални, стопански и правни науки
Професионално направление: 3.6 Право
Научна специалност: Конституционно право на Република България

НАУЧНИ РЪКОВОДИТЕЛИ:
проф. д-р Емилия Друмева,
проф. д-р Стефка Наумова

СОФИЯ, 2024г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита на заседание на Секцията по публичноправни науки при Института за държавата и правото на БАН на 29.12.2023 г.

Дисертантът е зачислен като докторант в задочна форма на обучение по научната специалност „Конституционно право на Република България" със Заповед РД-09-81/01.10.2014 г.

Публичната защита ще се състои на 17.04.2024 г. в ИДП-БАН, заседателна зала, пред научно жури, назначено със Заповед на Директора на ИДП № РД-09-17/26.01.2024, в състав:

Вътрешни членове:

1. Проф. д-р Дарина Зиновиева - ИДП-БАН
2. Проф. д-р Стефка Наумова - ИДП- БАН

Резервен член: проф. д-р Надежда Йонкова - ИДП- БАН

Външни членове:

1. Проф. д-р Христина Балабанова – Университет за национално и световно стопанство
2. Проф. д-р Екатерина Михайлова – Нов български университет
3. Доц. д-р Христо Паунов – ПУ „Паисий Хилендарски"

Резервен член: доц. д-р Маргарита Чешмеджиева – ЮЗУ „Неофит Рилски"

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото на БАН и на интернет страницата на ИДП-БАН.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на изследването

Връзката между човека и онези, които взимат решения за обществения ред, в който той трябва да живее, е необходима за развитието на обществото и неговото устройство в синхрон с потребностите на времето и с писаните и неписаните закони. Тази връзка е всъщност общуването, диалогът, в който се ражда истината – правдата, а оттам и развитието на системата от правила. Качеството на тази връзка е белег за нивото на зачитане на основните принципи на демократичното управление, сред които е живата и пълноценна връзка между управляващи и управлявани.

Правото на петиции е основно право, което намира конституционна закрила от създаването на конституционализма у нас. Характерът на акта, в който то е уредено обаче, не е първоизточникът на неговата същност. Правото на петиции е от фундаментално значение за възникването и развитието на системата от основни права още от Древността, та до днес. Обръщането на гражданите с искания към властимащите е обусловено от нестихващия стремеж към справедливост. Ето защо всяко изследване на правото на петиции, което е един от инструментите за реализиране на този стремеж, е навременно и полезно.

Настоящият дисертационен труд представлява изследване в дълбочина на основното право на гражданите на жалби, предложения и петиции до държавните органи – чл. 45 от Конституцията на Република България. Механизмите за комуникация и взаимодействие между гражданите и

държавните органи са разнообразни, но природата и функциите на правото на петиции го превръщат в (първо)източник на ценна за властта информация. Дали и в каква степен това е осъзнато от гражданите, от една страна, и от властимащите, от друга, е въпрос, чийто отговор е в пряка връзка със степента, в която правото на петиции се реализира, както и с неговата резултатност.

В българската правна доктрина правото по чл. 45 от КРБ е разгледано частично по повод няколко научни публикации,[1] посветени на жалбите, предложенията и сигналите и засягащи предимно тяхната законодателна уредба. Това, което липсва понастоящем, е самостоятелно изследване, което да е съсредоточено върху конституционното право на петиции, да проследи неговото развитие и да очертае неговите основни характеристики, проявни форми, функции и значение като основно право на гражданите.

Настоящият дисертационен труд е скромен опит в тази насока, стъпвайки на актуални историко-правни, правно-социологически изследвания и тенденции в теорията и практиката, почерпени от държави с богата правна и особено конституционна доктрина.

2. Предмет и задачи на изследването

Основен предмет на дисертационния труд е очертаване параметрите на основното право на гражданите по чл. 45 от КРБ – на жалби, предложения и петиции до държавните органи. В обхвата на изследването попадат: произходът и развитието на правото на петиции и връзката му със зараждането

[1] Чешмеджиева, М., Правен режим на предложенията, сигналите и жалбите. България: Пропелер, 2013; Чешмеджиева, М., Историко-правен генезис на института на предложенията, сигналите и жалбите , Studia iuridico-historica, Правно-исторически проучвания 2013; Чешмеджиева, М., Предложенията и сигналите като форма за гражданско участие , Знанието – традиции, иновации, перспективи 2013: 161-165.

на конституционализма; правната природа и съдържание на правото на петиции; проблематиката, свързана с неговото упражняване, със субектите и адресатите на правото на петиции; функциите и значението на правото по чл. 45 от КРБ.

Освен очертаване на основните характеристики и механизми за проявление на правото на петиции, дисертационният труд има за задача да отговори на два основни изследователски въпроса:

- каква е необходимостта от съществуването на правото на петиции като основно право на гражданите, закрепено в Конституцията;
- какъв е потенциалът и от какво зависи той, за да може правото на петиции да отговори на необходимостта, която поражда неговото съществуване.

3. Методи на изследването

За достигане до отговорите на поставените изследователски въпроси са използвани нормативният, формалнологическият, сравнителноправният и правно-социологическият методи.

Нормативният метод е използван, за да се анализира нормативната уредба, която съдържа разпоредби, попадащи в предмета на дисертационния труд, да се определят понятията, техните признаци и свойства чрез тълкуване на действащата уредба.

Формалнологическият метод е използван за изследване на системата от правила, които съществуват за реализиране на правото по чл. 45 от КРБ. Допълнително те са контекстуализирани при изясняване на проблемите за

качеството на участниците в процесите по упражняване правото на петиции, на неговата ефективност и пр.

Сравнителноправният метод е използван при идентифициране на общите за правото на петиции характеристики, свойства и функции.

Правно-социологическият подход и използваните при него различни методи за изследване допринасят за анализа на взаимовръзките и факторите, които оказват влияние за реализиране потенциала на правото на петиции.

Проследена е и практиката на Конституционния съд на Република България, имаща отношение към изследваната проблематика.

4. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е структуриран в четири раздела: I. Увод; II.Изложение; III. Заключение; IV. Библиография. В изложението са обособени шест глави, всяка с тематично структурирани заглавия, означени с арабски цифри и подзаглавия, също означени с арабски цифри: (1) Възникване и развитие на правото на петиции; (2) Съдържание и обхват на правото на петиции; (3) Упражняване на правото на жалби, предложения и петиции. Субекти и Адресати; (4) Функции и значение на правото на петиции; (5) Съотношение на правото на петиции към други основни права и институции; (6) Правно-социологически аспекти на правото на петиции.

В *Глава първа* е направено въвеждащо изясняване на понятията, използвани в чл. 45 от КРБ – жалби, предложения и петиции. Проследено е зараждането на правото на петиции като писано право и неговите първоизточници от

обичайното право. Откроява се значението на правото на петиции и неговият потенциал да влияе върху управленските решения. Способността на това право и свобода да обединява гражданите в исканията им за справедливост и така да прави гласът им по-силен бързо бива разпозната от управляващите. Така, развитието на правото на петиции показва как то бива адаптирано към различните модели на управление.

Проследено е и развитието на правото на петиции от зараждането на конституционализма у нас. Акцент при прегледа на неговата уредба е поставен върху функционалната зависимост на това основно право от политическия режим и политическия процес. Реалната възможност за пълноценното осъществяване както на правото на гражданите да се обръщат с искания към държавните органи, така и на всички основни права, независимо от прокламирането им, е белег за принципите на съответните политически и икономически системи.

Глава втора разглежда съдържанието и обхвата на правото на петиции. Изложени са аргументи за мястото на правото на петиции сред системата от основни права на гражданите. Разгледана е правната природа на правото на петиции като субективни, политическо и процесуално право. Направен е опит за съдържателно отграничаване на различните проявни форми на правото по чл. 45 от КРБ – жалбите, предложенията и петициите. Изведена е и принципната позиция относно необходимостта от въвеждане на индивидуалната конституционна жалба в българския правен мир.

В *Глава трета* са разгледани основните моменти от реализирането на правото на петиции у нас. Анализирани са въпросите за кръга от субекти на това основано право, както и неговите основни адресати. Изведени са положенията,

засягащи компетентността на различните държавни органи, която имат във връзка с разглеждането на жалби, предложения и петиции, постъпили при тях като реализиране на конституционното право на гражданите по чл. 45 от КРБ. Проследено е развитието на законодателната уредба на правото на жалби, предложения и петиции.

Глава четвърта разглежда различните функции на правото на петиции, които допълнително аргументират основополагащото му значение сред системата от конституционно закрепени права на гражданите. Направеният анализ на функциите представя една своеобразно идеализирана картина на ефектите от упражняването на правото на петиции. Целта на избрания подход е да се даде поглед върху потенциала, върху възможното въздействие от реализацията на конституционното право на гражданите да отправят жалби, предложения и петиции до държавните органи.

В *Глава пета* е направен сравнителен анализ на правото на петиции, като то е съпоставено към други основни права и свободи – правото на мнение, свободата на слово, правото на мирни събрания и манифестации, свободата на сдружаване. На свой ред, правото на петиции е разгледано и в съпоставка с уредените на законодателно ниво подписки и граждански инициативи като проявна форма на правото по чл. 45 от КРБ.

Допълнително е разгледана ролята на петициите и индивидуалните жалби за защита на правата на човека и гражданите на международно ниво. Разгледани са механизмите за обръщение към международни органи – като Организацията на обединените нации. Специално внимание е обърнато на ролята на петициите за спазването и развитието на европейското законодателство.

В *Глава шеста* е използван правно-социологическият подход и различните методи на изследване, за да се анализират взаимовръзките и факторите, които оказват влияние върху потенциала на въздействие на правото на петиции. Проведено е емпирично социологическо изследване, което проследява опита и нагласите на определена целева група, студенти по право, спрямо различните форми на гражданска активност и конкретно спрямо жалбите, предложенията и петициите. Приведени са данни от други относими социологически проучвания, които проследяват степента на упражняване на правото на петиции. Направен е изводът, че никоя друга от формите на активност, посочени в проучванията, няма последователен ръст, още по-малко в такава степен, какъвто има подаването на петиции.

Разгледани са практически въпроси, свързани с дейността на постоянната парламентарна комисия, която е отговорна за разглеждането на жалбите, предложенията и петициите на гражданите. Начинът на работа на комисията, нейните правила и практики, са основен механизъм за реализиране на правото по чл. 45 от КРБ. А механизмите, т.е. условията, които представителният орган на гражданите създава, за да могат те да упражняват основно свое конституционно право, са измерител на това доколко този орган спазва върховните принципи, провъзгласени от действащата българска конституция.

II. Научна новост и приноси на дисертационния труд

Дисертационният труд прави задълбочен анализ на произхода на правото на петиции, неговото развитие и пряка обвързаност с възникването и развитието на писаното право, а впоследствие и с възникването на конституционализма.

Иновативността му се състои в съчетаването на теория, нормативна уредба и прилагане на анализ с цел задълбочено представяне на предмета на изследването.

Научен принос на изследването е самостоятелното проследяване на историческото развитие на съвременното право на петиции, включително в България преди и след приемането на Търновската конституция.

Частта от дисертационния труд, която разглежда съдържанието и обхвата на правото на петиции, също има приносен момент. Приведени са аргументи за различните характеристики на правото на петиции, които определят неговата разнообразна правна природа. Направен е опит за понятийно разграничаване на различните проявни форми на правото по чл. 45 от КРБ, като същевременно е съпоставено и с някои от формите на отправяне на искания към държавните органи, уредени на законодателно ниво. По отношение на адресатите на правото на петиции принос е направен при откроряване на особеното положение на ресорната парламентарна комисия, като са приведени и аргументи за това особено нейно качество в системата при реализиране правото на петиции.

Съществен приносен момент има частта, която изследва функциите на правото на петиции. Именно те завършват отговора на въпроса защо е необходимо правото на петиции като основно право на гражданите, след първоначалното проследяване на неговия произход.

Приносен момент на дисертационния труд е конкретното изследване на правото на петиции, съотнесено към формирането на Европейския съюз и мястото му в системата от права, признати от Съюза. Със същата стойност е и частта, която изследва правото на индивидуалния гражданин да се обръща с

жалби и искания към наднационални организации като Организацията на обединените нации (ООН).

Правно-социологическата част има самостоятелно значение за изясняване на причините, от които зависи реализиране на потенциала на правото на петиции и факторите, от които е предопределена неговата ефективност.

В заключението на дисертационния труд принос има в направените изводи, както и във формулираните предложения de lege ferenda.

III. Съдържание на дисертационния труд

1. УВОД

Уводът на дисертацията е разделен на седем части и съдържа посочване на актуалността на изследването (1.), предмета и задачите (2.), методите на изследването (3.), научната новост и приносите на дисертационния труд (4.), апробация на труда (5.), структура (6.), както и въвеждащи понятия (7.). В рамките на последната част са направени терминологични уточнения на понятията жалби, предложения и петиции, които са изведени на една плоскост в действащата у нас Конституция като форми на обръщение на гражданите към държавните органи. В съвременните теория и практика е възприето общото обозначаване на правото по чл. 45 от КРБ като право на петиции - поради множеството съдържателни прояви на института на петициите и, едновременно, поради неизбежния стремеж към унифициране на терминологията най-вече в международен план. С оглед на това, а и с цел

лекота на изказа, работата използва правото на петиции като синоним на правото по чл. 45 от КРБ.

2. ГЛАВА ПЪРВА: Възникване и развитие на правото на петиции

Първата глава е разделена на две основни части. Първата е посветена на историческото развитие на петициите в Древна Гърция и във времето на възникването на Римската република; през Средновековието в Англия (като политически център в Европа); в периода XVII-XVIII в. при зараждането и развитието на конституционализма. Втората част разглежда значението и развитието на петициите като правен институт в българското право.

Първата част проследява произхода[2] на съвременното право на петиции, като вид искане, молба, до т.нар. супликация[3] – *Supplikation, supplication* (от лат., нерел. – supplicium – покорна, настойчива молба, петиция; на итал. *supplicare* – моля, умолявам, апелирам; на полски, ст. *suplika* – молба). Традицията на супликирането[4] е позната от класическия период на Древна Гърция и във времето на възникването на Римската република (5 в. пр. Хр. и след това) – още когато индивидът няма качеството „гражданин“, когато по силата на „Божия“ или природния закон хората упражняват своето „естествено“ право

[2] Такава препратка прави Хартмут Бауер в Коментара си на чл. 17 от Конституцията на Германия, както и цитираните от него автори. Dreier, Horst (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Bd 1, art. 1-19. Mohr Siebeck, 1996. P. 1032. ISBN 3-16-146635-7.

[3] В българския език не съществува думата супликация, като за целите на настоящото изследване използвам като чуждици: супликация (supplication) – молба; супликант (suppliant) – който отправя молбата; супликандатор (supplicandus) – към когото е отправена молбата; супликирам (to supplicate) – отправям молба/искане; супликиране (supplication) – подаване на молба/супликация.

[4] Вж. Naiden, Fred. Ancient Supplication. Oxford University Press, 2006. ISBN 9780198040460.

на обръщение към онези, които имат по-голяма власт от тях, за да търсят милост и правда.

При развитието на Атинската система от правила и закони традицията на супликирането се превръща в регулирана процедура. Писаното право придава значение на супликацията, което надхвърля чисто религиозния смисъл на този обичай, чрез който обикновените хора търсят благоволението на боговете. Дава се възможност на гражданите да инициират обсъждането и приемането на нови правила и възможност, най-вече, на лишените от участие в публичния живот – роби, метеки, бежанци – да се обръщат към публичните органи – магистратите, Съвета, Народното събрание – и да искат от тях помощ в разрешаването на личен или обществен въпрос. Така, традицията се запазва, адаптирайки се към политическата система, и писаното право, което в някаква степен унифицира супликирането, доразвива и неговата роля в обществения живот.

В процеса на постепенно политическо, юридическо и административно развитие в Римската империя проблемите, които намират решения чрез супликирането, водят до възникването на други отделни права, които заместват супликацията. Особено значение в този период има появата на писмените супликации, наричани още петиции. Писмената форма на петициите позволила на исканията да достигат до онзи, който имал властта да ги реши, независимо къде се е намирал. Първият, който въвежда „ефикасен и бюрократичен механизъм за получаване, обсъждане, решаване и отговор на получените петиции, както и публикуване на отговорите с правна стойност“ е император Адриан (117-138 г.).[5] С конституциите от времето на Адриан

[5] Manuel Cortes-Copete, Juan. “Governing by Dispatching Letters: The Hadrianic Chancellery” in “Political Communication in the Roman World” edited by Rosillo Lopez, Cristina. Leiden; Boston: Brill, 2017, Series: Impact

започва кодификацията на римското право. Първите два кодекса – на Григорий (491 г.) и Хермогиниан (495 г.), и двамата най-вероятно изпълняващи длъжността секретари по петициите – включват предимно рескрипти от името на императора в отговор на петиции.[6]

Прегледът на развитието петициите в Древността поставя извода, че се обособяват две направления: едното има като отправна точка субективно-индивидуалното начало, а другото е политически обусловено. Първото се отнася до съблюдаването на интересите на индивидите при регулиране от страна властта на правата и свободите в личния живот, а второто – до участието на индивидите във формирането на управленската (политическата) воля. Първото се изразява в исканията, отправени до властимащите, за да отстранят несправедливост, възникнала в отношението между самите индивиди или между индивидите и органите на властта, и е широко застъпено в индивидуалните петиции.[7] Второто се проявява предимно чрез колективни искания, насочени към разрешаването на обществено-значим въпрос, както и от индивидуални такива, предимно когато подателят е представител на управленската администрация. Този „втори вид“ петиции, използван и в Древността[8], макар вероятно в по-ограничена степен, започва да има значителна роля за ограничаване властта на владетеля през средните векове и впоследствие за установяване на конституционно управление. Събитията в

---

of empire: Roman Empire, C. 200 B.C.-A.D. 476, vol. 27, Papers from a conference held in Seville in 2015. ISBN:978-90-04-35084-7, p. 111.

[6] След двата кодекса, император Теодосий II издава нов през 438, който съдържа само основните закони, без рескриптите, от времето на Константин и след това и за разлика от предишните кодекси се забранявало позоваването на закони, които не се съдържат в кодекса. По-късно, Юстиниан отново включва предишните сборници, състоящи се предимно от рескрипти, в Corpus iuris civilis. Източник: Hornblower, S., Spawforth, A., Eidinow, E. The Oxford Classical Dictionary. OUP Oxford, 2012. ISBN 9780199545568, p. 340.

[7] Искания за разрешаване на определен спор, за намаляване/опрощаване на данъчни задължения, за отстраняване на несправедливи действия на представител на владетеля и пр.

[8] Искания за построяване/възстановяване на религиозен храм, за привличане на внимание и повече грижи на владетеля за определена област/земя от неговите територии, за изпълняването на определени функции от служителите на владетеля в защита на определено място и пр.

„родините“ на конституционализма – Англия, Съединените американски щати и Франция – дават решителен импулс за формирането на правото на петиции в съвременния му смисъл.

Частта, посветена на Англия като политически център на Стария континент още от Ранното Средновековие, акцентира върху обособяване на правото на петиции като част от основните права. Великата Харта на свободите (1215 г.) установява редица права с непреходно съдържание, които изиграват своята роля по-късно при борбата с монархичния абсолютизъм.[9] Сред тях и правото на петиции, което става едно от ключовите средства за ограничаване властта на краля. Така наречената *Petition of Rights*[10] през 1627 г., отправена от обособената Долна камара на парламента до краля, е следващата стъпка по пътя към установяване на конституционната монархия и към извеждане на петициите до право, признато на всеки. Била на правата (1689 г.) гарантира, че „е право на субектите да отправят петиции до краля“ и че преследването и обвинението на това основание е незаконно. С този акт чисто обичайноправният способ за подаване на петиции за пръв път се кодифицира и се признава за право на всеки гражданин. Това право (и свобода) на всеки да търси справедливост, без да бива преследван заради отправена от него петиция, получава своята конституционна защита.[11]

В частта, която проследява развитието на петициите в периода на зараждането на конституционализма в Америка, става ясно, че Федералната конституция на САЩ (1787 г.) отива още по-далеч в гарантирането на правото на петиции в сравнение с английския Бил за правата. Докато съгласно последния

[9] Друмева, Ем., Конституционно право. Пето допълнено и преработено издание, издателство Сиела, София, 2018, с. 663
[10] Повече за Petition of Rights: Smith, Don L., Op.cit., p. 30-38.
[11] Eitel, Walter. “Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes”. Diss., Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen, 1960. S. 35; Smith, Don L., Цит.съч., стр. 45.

издаването на закони, ограничаващи правото на петиции, е все още възможно, то Първата поправка Федералната конституция изключва приемането на такива законодателни актове.

Особено значимо е развитието на правото на петиции във Франция, което след революцията през 1789 г. намира различна уредба в последвалите конституции. В Конституцията от 1791 г. правото на петиции намира своята защита сред естествените и гражданските свободи, като се прогласява свободата за подаване на писмени и подписани жалби до установените органи. Така, правото на петиции става конституционно уредено за първи път на Стария континент. В историята на френския конституционализъм, проследена в тази част от изследването, правото на петиции претърпява множество ограничения, отново в потвърждение на извода, че това право бива адаптирано към политическите системи и най-често към удобството на властта.

Втората част от Глава първа проследява ролята на петициите в предосвобожденския период на България, както и правната уредба на този институт при действието на четирите конституции. Изследвани са архивни документи на Народното събрание (за периода 1879-1901), за да бъде анализирано практическото значение на петициите (прошенията) и отношението на властимащите към исканията на гражданите. Приведени са данни за реализиране една от функциите на правото на петиции – да насочва действията на публичните органи при формулиране на политики и закони, така че последните да бъдат израз на отговорно властническо поведение. От уредбата на правото на петиции при различните конституции се прави извод за задълбочаване и разширяване на системата от основни права и подчертаване на тяхната значимост. Работата проследява възникването на законодателна уредба на правото на петиции, изразяваща се в уредба на някои негови проявни

форми, както и ефекта от подобно законово регулиране. Подробно са проследени предложенията по отношение уредбата на правото на петиции в различните проекти на конституции, появили се след промяната на държавното устройство през 1989 г. Прегледът на проектите на конституции сочи, че в дванадесет от тях е изрично уредено правото на петиции, за сметка на пет от тях, в които то не е включено.[12] Въпреки липсата на задълбочен дебат относно същността и значението на това право в хода на обсъжданията в Конституционната комисия и въпреки някои противоречиви мнения за „пожелателност“ на нормата, правото на гражданите да се обръщат към държавните органи с искания е част от системата основни права съгласно действащата конституция.

Прегледът в Глава първа на историческото развитие на петициите и изследването на техния първообраз в обичайното право се явява задължителна предпоставка за разбиране същността на това право, преди да бъдат разгледани неговите съвременни проявления. Само отговорите на въпросите защо и как са възникнали петициите могат да бъдат правилен ориентир при анализа на правото на петиции като част от основните конституционни права днес. Възприемайки установената традиция на отправяне на молби към властимащите и превръщайки я в част от писаното право, владетелите превръщат петицията в институт, който не само помага за удовлетворяване чувството за справедливост на отделния човек, но става средство за „предизвикване“ и развитие на правото въобще. Изводът, който прегледът в Глава първа показва, е, че потенциалът на правото на петиции бива разпознат

[12] Прегледът е направен на базата на публикуваните в „Българските конституции и конституционни проекти“ (Второ преработено и допълнено издание, съст.“ Методиев, Веселин и Стоянов, Лъчезар, Изд. къща „Петър Берон“, София, 2003. ISBN 954-402-062-4) проекти на конституции, общо 17 на брой, в това число и разработеният от експертите проект по възложение от ВНС. Нора Ананиева посочва броя на проектите 18, като сочи за два варианта на проекта на конституция, представен от БЗНС „Никола Петков“ на 21.01.1991 г. В цитирания сборник е поместен един вариант.

и използван и от самите властимащи, за да придобият повече власт, ограничавайки тази на Единия в името на личното, а понякога и обществено благо. Поради тази причина правото на петиции се развива в две посоки – като съсловно право и като право на гражданите.[13] Първото дава възможност на заможните съсловия – феодали, аристократи, духовенство, а по-късно и на представители на общините (именно: кралските съвети (Англия), парламентарните камари (Англия и Франция) и колониалните губернатори и събрания (Америка), да отправят своите искания към краля и управлението, да упражняват своеобразен контрол върху дейността му и да постигат реформиране на системата чрез приемането на закони, които да разширяват правомощията им и да установяват правила в защита правата и свободите за гражданите. Като индивидуално право на гражданите съставните елементи са същите: чрез петициите те могат да упражняват своеобразен граждански контрол върху властта, да предлагат приемането на законодателни промени с цел подобряване на благосъстоянието им в контекста на определени публично-правни отношения, а също и да търсят защита на личните си интереси, когато ги намират за нарушени от представители на властта (а до установяването на независима съдебна система и при частно-правни спорове). Прави впечатление разликата в интензитета на въздействие, който имат петициите, взависимост от качеството на петиционерите – обикновени граждани или представители на заможните съсловия.[14] А също и зависимостта от

[13] Eitel го определя като „двойствен характер“ (Doppelcharakter) на правото на петиции. Цит. съч., стр. 38.
[14] В тази връзка Велко Вълканов отбелязва по повод прехода от „поданик“ към „гражданин“: „Осъзнал себе си (своите интереси), буржоата вдигнал бунт срещу статута си на поданик. Той е искал да бъде не само данъкоплатец, но и активен участник в управлението на държавата. Активността на неговия капитал е подбуждала активността на гражданските му чувства. [….] Буржоата твърдо вярва, че е платил достатъчно, за да има това право.“: Вълканов, Велко. Българското гражданство, БАН, София 1978, с. 10

количеството на подкрепящи дадено искане. Като и качеството, и количеството на петиционерите биват ограничавани от властимащите.[15]

3. ГЛАВА ВТОРА: Съдържание и обхват на правото на петиции

Глава втора е посветена на анализа на правото на петиции като част от основните конституционни права днес – на неговия характер, природа и съдържание. В главата са обособени пет основни части. Внимание е отделено на изясняване обхвата на трите проявни форми на правото на петиции, изведени в чл. 45 от КРБ – жалби, предложения и петиции. А също и на изясняване обхвата на тези понятия, като реализиращи правото по чл. 45 от КРБ. Последната пета част е посветена на института на индивидуалната конституционна жалба.

В първата част са изложени аргументи за принадлежността на правото на петиции към системата от основни права. Именно основополагащото значение на петициите при установяването на отношението „гражданин-държава“ и ролята им на най-естествения инструмент за взаимодействие между управляващи и управлявани, за постигане на справедливост – лична и обществена, както и да развива правото и системата от права отреждат мястото им сред гарантираните от конституцията права на гражданите.

[15] В този смисъл виж Танчев, Евгени. Политическите права на гражданите в конституционализма на САЩ, Изд. на БЗНС, София, 1989, с. 114

Във втората част е разгледан характерът на правото на петиции като субективно право, съотнесено към статусната систематика на Йелинек[16] относно взаимоотношението гражданин-държава при реализацията на субективните публични права. Направеният анализ допринася за разкриване различните елементи на същността на правото на петиции. Възприет е изводът, че правото на петиции има и негативен, и позитивен статусен характер. От една страна, подавайки петиции, гражданите са защитени, че за тях не следва да има каквато и да е проява на държавна намеса с негативни последици за тях, дори когато предмет на искането им съдържа елемент на несъгласие с дадена политика или норма – защото подаването на петиции е тяхно конституционно признато право. От друга страна, именно упражнявайки това си право, гражданите имат възможност да изискват от държавните органи постигането на определен резултат в защита на правата и интересите им. Същевременно, от гледна точка на систематиката на Йелинек по своята същност правото на петиции има статус и на „активно право“ в контекста на взаимоотношението гражданин-държава, доколкото то изразява възможността на гражданите да участват във формирането на държавната воля, като израз на активното гражданство в демократичната държава. Съвременното разбиране за активно гражданство дава основание основното право по чл. 45 от Конституцията да бъде разглеждано и като политическо право. В този контекст теорията прави разграничаване на правото на жалби като индивидуално публично право, упражнявано в личен интерес, и правото на петиции като политическо право в общ интерес. Застъпена е тезата, че това разграничение е условно и донякъде невъзможно. Нарушаването на правата на един гражданин е нарушаване на

[16] Систематиката включва четири статуса, като първият - подчинен (*status subjectionis*), доколкото изразява отношение на подчинение на гражданина спрямо държавата, не е застъпен в тази класификация на правото на петиции. Повече за тази класификация: Друмева, Ем., Цит. съч., с. 677; Jelinek, G., Op. Cit. p.94-193.

правото въобще. Подаването на жалба за защита на личните права на един гражданин е защита на правата на всички. С други думи, борбата за общественото благо и справедливост минава и е неразривно свързана с борбата за личните ни права.

В третата и четвъртата част от Глава втора се изясняват съдържанието на понятието и на правото на петиции. Анализирано е виждането в правната теория, че съдържанието на правото по чл. 45 КРБ се изразява в насрещното задължение на държавния орган да приеме петицията, да я проучи и да предприеме необходимото. Това разбиране за задължението на държавния орган да разгледа и реши искането е разгледано и като право - право на сезирания държавен орган, което се проявява в отношението му с останалите властнически органи, които биха могли да са засегнати от предмета на жалбата, предложението или петицията, активното действие на които ще доведе до търсения от страна на петиционера резултат. В труда е направено схематично представяне на отношенията, които възникват между гражданина, упражняващ правото си по чл. 45 от КРБ, и държавните органи, получатели на искането, съответно имащи компетентност да предприемат действия по удовлетворяването му. Налага се изводът, че без да е реализиран насрещният ангажимент на държавните органи – адресати на петицията - не биха могли да се осъществят функциите на правото по чл. 45 КРБ, далеч надхвърлящи удовлетворяването на конкретното искане.

При изясняване обхвата на понятието жалби в чл. 45 от КРБ се налага извод за субсидиарност на жалбите по чл. 45 от КРБ спрямо жалбите в рамките на административното производство: възможността за отправяне на жалба по смисъла на чл. 45 от КРБ не е допълнителна, на второ място, а е допълваща. С други думи, жалба като израз на общото основно право на петиции може да

бъде отправяна и при наличието на законово уредени процесуални средства за правна защита, включително срещу актове на администрацията.

В самостоятелна пета част е направен преглед на института на индивидуалната конституционна жалба. Изведена е принципната позиция относно необходимостта от въвеждане на индивидуалната конституционна жалба в българския правен мир, доколкото липсата на възможност гражданите да се обръщат с искания към Конституционния съд е само по себе си нарушаване на тяхното конституционно право по чл. 45 от КРБ.

4. ГЛАВА ТРЕТА: Упражняване на правото на жалби, предложения и петиции

Глава трета от дисертационния труд включва четири обособени части. Разгледана е проблематиката, свързана с упражняването на правото по чл. 45 от КРБ, като са изследвани кръга субекти, адресатите на правото на петиции и тяхната компетентност, съществуващата законодателна рамка за упражняване на правото по чл. 45 от КРБ, както и допустимите случаи на ограничаването му.

По отношение на субектите в първата част на тази глава е изведено ясно положението, че подходът на конституционния законодател отнася правото по чл. 45 от КРБ към групата основни права, принадлежащи на „всички граждани“. Допълнително са разгледани въпросите за това дали имат право на петиции определени категории лица – чуждестранните граждани, юридическите лица и недееспособните. В изследването са приведени различни аргументи от действащото законодателство у нас, както и в сравнително-

правен план, които обуславят извода, че субект на правото по чл. 45 КРБ може да бъде „всеки“, без значение на неговото гражданство или правно положение. Тази логика е в синхрон със същността на правото на петиции, разбирано като основно човешко право.

Част втора разглежда възможните адресати на правото по чл. 45 от КРБ – държавните органи. Поставен е въпросът в каква степен при упражняване на правото по чл. 45 от КРБ се засяга системата за разделение на властите и възниква ли някаква нова компетентност и форма на контрол при разглеждане и решаване на получените жалби, предложения или петиции. Изследването сочи, че с оглед решаване на жалбите и предложенията за сезираните органи, които не разполагат с материална компетентност, не възниква някаква допълнителна такава, т.е. не се стига до разширяване на компетентността им. По отношение на Народното събрание възниква специална компетентност за получаване на жалби, предложения и петиции, но не и за решаването на въпроси, които не са в неговата компетентност. Това се дължи на особеното положение на Народното събрание като представителен орган на народа, който се разпознава от гражданите като най-висш изразител на тяхната воля, съответно, като органа, към който могат и е редно да отправят своите искания за защита на всякакъв личен или обществен интерес. Ето защо, подробно е разгледан въпросът за компетентността на парламентарната комисия, отговорна за разглеждането на жалбите и петициите на гражданите, а също така и компетентността на омбудсмана в контекста на реализиране правото по чл. 45 от КРБ.

В част трета от Глава трета са изложени основните законови положения, уреждащи реализирането на правото по чл. 45 от КРБ. Действащият до 2006 г. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите

(ЗПСЖМГ) бива отменен с приемане на Административнопроцесуалния кодекс. В него уредба намират предложенията и сигналите – гл. VIII. С други думи, частично се урежда правото по чл. 45 от Конституцията чрез една от неговите конституционно предвидени проявни форми – предложенията, и чрез една от разновидностите на законово ниво – сигналите. Частична уредба на жалбите по смисъла на конституционната разпоредба се съдържа в Закона за омбудсмана (в сила от 2004 г.) и във Вътрешните правила за работа на ресорната по разглеждане на жалбите на гражданите постоянна комисия в парламента. Не съществува законова регламентация за реда и начина за отправяне, съответно разглеждане и решаване, на петициите. Работата поставя въпросът дали под предлог за запазване на сравнително проста и небюрократична процедурата на подаване на петиции не се стига до последици с, по-скоро, *негативен ефект* върху неговото упражняване – до ограничаване на неговата реализация, поради липсата на предвидимост в действията на сезирания орган, както и до ограничаване на потенциала на правото петиции поради по-ниска степен на ангажираност от страна на държавните органи. Безспорна е директната приложимост на правото по чл. 45 от КРБ, на която могат да се позовават гражданите, упражнявайки правото си на петиции до държавните органи. Налага се изводът, че липсата на изрична законова уредба за упражняване правото на петиции не отменя безспорната отговорност на държавата да гарантира зачитането и спазването на основните права на гражданите, като предприема необходими и съответстващи на конституционните ред и ценности условия за реализиране на тези права.

По отношение допустимото ограничаване на правото на петиции е застъпена тезата, че следва да бъдат приложени класическите съставки на конституционното изискване за пропорционалност при определяне границите

в упражняването на основните права, за да бъдат определени ограничения необходими, пропорционални и легитимни спрямо конституционните принципи.

5. ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: Функции и значение на правото на петиции

Чрез прегледа в Глава четвърта в голяма степен се дава отговор на един от основните въпроси на дисертационния труд – какъв е потенциалът на правото на петиции. Най-ясно той може да бъде изведен през функциите на правото на петициите и именно върху тях се фокусира изложението, структурирано в пет отделни части. Функциите са, на практика, различните форми на въздействие, които реализацията на правото на петиции може да окаже върху общественото развитие – нормативно и социално. Под реализация със сигурност следва да имаме предвид съвкупността от подаване, приемане, разглеждане, решаване и изпълняване решението на отправените жалби, предложения или петиции. Нарушаването на тази съвкупност е равносилно на намаляване или изкривяване (деформиране) на въздействието на основното право. Последиците могат да доведат до въздействие, противоположно на свойственото за това право, в степен пропорционална на нарушаването му.

Подробно са разгледани следните основни функции на правото на петиции – защитна, интегрираща, информационно-комуникационна, функция на участие в политическия процес и легитимираща функция. Анализът на функциите на правото на петиции показва неговото многолико отражение върху индивида и общността, върху нормативното и социалното развитие като цяло. Изложени са както възможните положителни, така и негативни въздействия от

упражняване на правото по чл. 45 от КРБ. Във всички случаи се налага изводът, че правото на петиции запазва отворен пътя на гражданите до държавните органи, запазва пътя за демократичния диалог. Както и през вековете, и днес то остава подвластно на моделиране от различните участници в държавно-общественото взаимодействие, остава и инструмент от конституционна величина с многообразна функционалност и потенциал.

6. ГЛАВА ПЕТА: Съотношение на правото на петиции към други основни права и институции

Глава шеста е обособена на три самостоятелни части. Първата съпоставя правото на петиции към други основни права – правото на мнение, свободата на словото, правото на мирни събрания и манифестации, правото на сдружаване. Припомнени са някои факти от историческото развитие на правото на петиции, които обуславят неразривната свързаност между изложените основни права.

Във втората част правото на петициите е съпоставено с подписката и гражданската инициатива, уредени самостоятелно на законово ниво у нас. От гледна точка на адаптивния характер на правото на петиции към развитието на обществено-държавните взаимоотношения някои негови елементи придобиват отделна значимост или се квалифицират допълнително на законодателно ниво чрез усложнена формална процедура, както с тези две проявни форми.

Особено внимание в третата част е обърнато на правото на в контекста на международните отношения. Първото изследвано направление е

Организацията на обединените нации – ролята на петициите при нейното възникване и правото на индивидуални петиции към организацията относно предполагаеми нарушения на човешки права. По аналогичен начин е разгледано правото на петиции в контекста на Европейския съюз. Проследена е неговата роля още при възникването на Съюза, както и условията и формите за реализация на правото на петиции на европейските граждани днес. Анализът налага извода, че и при двете междудържавни обединения, макар и различни по своя характер и обхват, особено внимание се обръща на модернизацията на този древен начин за обръщение на гражданите към властимащите чрез използване на съвременните интернет и комуникационни технологии, които играят все по-важна роля в ежедневието ни, а в това число и във взаимоотношенията между институциите и гражданското общество.

7. ГЛАВА ШЕСТА: Правно-социологически аспекти на правото по чл. 45 от КРБ

Правно-социологическият анализ, използван в хода на проучването и фокусирано в изложението на Глава шеста, дава възможност да се изведат някои емпирични характеристики на правото по чл. 45 от КРБ, най-вече, по отношение на степента, в която гражданите го разпознават и използват, и по отношение на факторите, от които зависи реализирането на неговия потенциал.

За постигане на възможно най-широк поглед върху степента, в която гражданите упражняват правото си на петиции, са приведени данни от национално представителни проучвания на различните форми на гражданска активност в периода 2017 – 2023 г.

За целите на анализа и формиране на изводите са използвани и методите на провеждане на интервюта с експерти от ресорните парламентарни комисии и приемната на Президента на Република България, наблюдение и документален преглед на работата на парламентарните комисии, обобщаване на данни, получени по реда на Закона за достъп до обществена информация от 44-то Народно събрание, Администрацията на Президента на Република България и Омбудсмана.

Изложеното емпирично социологическо изследване (ЕСИ) е създадено и проведено като анкета с лица от предварително определена целева група – студенти по право. Групата е избрана заради профила на анкетираните - лица, спадащи, по-скоро, към т.нар. граждански активни представители на обществото, и лица, които в по-голяма степен се предполага да имат мнение по отношение правната уредба на техни основни права, от една страна, и ефективността от тяхната реализация, от друга. Сред изводите, постепенно изложени при представяне на резултатите от проведеното ЕСИ, се извеждат някои от основните причини за посочената от респондентите ниска степен на ефективност на правото на петиции, а именно - нежеланието на управляващите да обсъждат решенията си с хората, липсата на достатъчно възможности за участие и наличието на много и сложни изисквания за реализиране на различните форми на участие. Данните сочат, че петициите като проявна форма на правото по чл. 45 от КРБ са най-често използваният инструмент за гражданска активност от респондентите (като изключим изборите и референдумите, проведени година преди анкетирането). За петициите анкетираните изразяват и в най-голяма степен мнението, че няма нужда от законодателни подобрения спрямо тяхното упражняване.

Данни от други социологически проучвания, приведени в изследването, потвърждават извода, че петициите са сред най-разпознатия инструмент за обръщане с искания към държавните органи.

В третата част на Глава шеста е проследена работата на ресорната парламентарна комисия, като е направен анализ на някои нейни елементи – от различните наименования на комисията, през нейните вътрешни правила, до конкретни практики по реализиране на правото на жалби, предложения и петиции в рамките на парламента. Налага се изводът, че за да бъдат създадени необходимите условия за реализиране на правото на петиции е необходимо да бъдат отчетени различните елементи от процеса по реализирането на това право – като система от нормативна и институционална рамка, като бъде правен анализ и оценка на ефективността и ефикасността от упражняване на това право.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението са обобщени постигнатите научни резултати от изследването, очертани са тенденциите в развитието на правото на жалби, предложения и петиции по чл. 45 от КРБ и са обобщени направените предложения de lege ferenda, а именно:

- Да се предвиди възможност гражданите да могат да се противопоставят на постановените решения и, най-вече, на отказа да бъдат взети такива в административното производство, като се преосмисли въведеният принцип на необжалваемост на решенията по сигналите и предложенията на гражданите.

- Да се създадат ясни правила и устойчиви механизми за подаването и разглеждането на петициите като самостоятелна проявна форма на правото по чл. 45 от КРБ чрез допълнения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание на национално ниво и в правилниците за работа на общинските съвети на местно ниво.
- Изрично да бъде предвидено в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, че след разпускане на Народното събрание на архивиране подлежат законопроектите, но не и петициите.
- Въвеждане на института на индивидуалната конституционна жалба, чрез която гражданите да атакуват закони, нарушаващи конституционните им права и свободи, след внимателно премисляне на процесуалните предпоставки за допустимост на подобна жалба. Едновременно с това, следва да бъде обсъден и въпросът за създаването на правно средство за защита на гражданите от незаконосъобразни действия на Народното събрание (например, при неспазване на задължението му за предприемане на действие при внесена подписка, петиция или референдум).

IV. Публикации по темата на дисертацията

1. Статия на тема: „Право на индивидуална жалба на ниво ООН“ – публикувана в Сборник доклади от Международната научна конференция “ООН: Исторически традиции и съвременно право“, 2-3 октомври 2015 г., Благоевград 2015, ISBN 978-954-00-0058-9;

2. Статия на тема: „Ролята на петициите в контекста на прилагането на правото на ЕС“ – публикувана в Сборник трудове от национална конференция на БАН. С., 2017, ISSN:2603-3011;

3. Статия на тема: „Правото на петиции и представителната демокрация“ – публикувана в Сборник трудове от национална конференция на БАН. С., 2018, ISSN: 2603-3011.

Доклади, свързани с темата на дисертацията, са изнесени на:

- Международна научна конференция „ООН: Исторически традиции и съвременно право“, Благоевград, 02.-03.10.2015 г.;

- Седмата национална конференция на докторантите в областта на правните науки в България – БАН, Варна, юни 2017 г.;

- Осмата национална конференция на докторантите в областта на правните науки в България – БАН, Лозен.