

# ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПРИЛОЖИМОСТТА НА ПРОЦЕДУРИ ПО МЕДИАЦИЯ В ОБЛАСТТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

*Доц. д-р Елица Куманова*  
*Русенски университет „Ангел Кънчев“*

*Данаил Куманов*  
*НАП, ЦУФК*

## INVESTIGATING THE APPLICABILITY OF MEDIATION PROCEDURES IN THE AREA OF NATIONAL SECURITY

*Assoc. Prof. Elitsa Kumanova, PhD*  
*Angel Kanchev University of Ruse*

*Danail Kumanov*  
*NRA, CAFC*

**Резюме:** Изследването на приложимостта на процедури по медиация в областта на националната сигурност се основава на принципа „необходимост да се знае“, който се състои в ограничаване на достъпа до определена класифицирана информация. В доклада е разгледана възможността процедури по медиация по трудови спорове да засегнат елементи от системата за националната сигурност, като законодателят следва да институционализира съответни правила.

**Ключови думи:** *медиация, национална сигурност, класифицирана информация*

**Abstract:** The study of the applicability of mediation procedures in the field of national security is based on the „need to know“ principle, which consists in limiting access to certain classified information. The report examines the possibility that labor dispute mediation procedures may affect elements of the national security system, and the institutionalization of relevant rules by the legislative authorities.

**Key words:** *mediation, national security, classified information*

## Въведение

Правото е изкуство за справедливото и доброто. Оценката за степента на справедливост на правото зависи от степента, в която то установява и гарантира общоприети социални ценности и тяхната институционализирана оправданост. Справедливостта намира своето нормативно институционализиране в правото като ценностно явление, което служи като критерий за оценка на начина на проявление в правото на всички останали неправни явления, които участват във формирането на неговите качества (Бойчев 2003).

Правото възниква и се развива като нормативен социален регулатор, който налага модели на ред в отношенията по повод разпределение и обмен на блага. Правото е защитен със средства на официалната принуда ред. Правото на защита е сред основните права на гражданите на Република България, като разпоредбата на чл. 56 от Конституцията гарантира равен достъп до средства за защита. Правото на защита може да има различни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции.<sup>1</sup> Самото право допуска в отделни случаи редът на осъществяваната от държавата защита да се реализира чрез алтернативни способности, посредством които субектите имат възможност да предприемат действия за защита на своите права преди и извън реда, по който действат правозащитните органи. Установяването на тези способности способства за гарантиране на равна мяра на свобода за правните субекти, защото в тях се отразяват принципите на нравствеността.

## Изложение

Медиацията е алтернативен способ за разрешаване на правни и неправни спорове. Въвеждането на медиационна процедура в българското законодателство е обвързана от процеса на хармонизиране с препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа и резолюциите на ООН. Съгласно Препоръка №R(2002)10 за медиация по гражданскоправни въпроси на Комитета на министрите на Съвета на Европа за целите на препоръката терминът „граждански спорове“

---

<sup>1</sup> Вж. РКС №14 по Конституционно дело №11/1997; РКС №3 по Конституционно дело №1/1994.

се отнася до спорове, които засягат граждански права и задължения, включително търговски, потребителски и трудови спорове. В трудовите спорове медиацията може да бъде особено полезна в случаите, когато съдебното производство само по себе си е в по-малка степен подходящо за страните – било поради високите разноси на тази съдебна процедура, било поради продължителния срок, в който тя се развива, или изискванията, които законите налагат.

В настоящия доклад се разглежда една специфична хипотеза, която засяга трудови спорове, свързани с националната сигурност. Съществуват хипотези, при които правото на защита би могло да се реализира в дисонанс с политикоправния ред в държавата в контекста на заплахата за националната сигурност.

По своята същност медиацията е доброволна и поверителна процедура за извънсъдебно разрешаване на спорове, при която трето лице – медиатор, подпомага спорещите страни да постигнат споразумение. Предмет на медиация могат да бъдат граждански, търговски, трудови, семейни и административни спорове, свързани с права на потребители, и други спорове между физически и/или юридически лица. Целта на медиационния процес е да се изясни същността на спора, да се уточнят взаимноприемливи варианти на решения и да се постигне споразумение.

Трудовите спорове, както и семейните спорове, са най-подходящи за разрешаване чрез медиация. В регулативната уредба на националните законодателства на редица европейски държави се предвиждат системи за посредничество, помирение, медиация или арбитраж по индивидуални трудови спорове (Индивидуални трудови спорове и съдилища: европейски опит и практика 2009: 77-87).

Всеобщата декларация на правата на човека чрез разпоредбата на член 23 гарантира на всеки човек право на труд, на свободен избор на работа, на справедливи и благоприятни условия на труд, на справедливо и задоволително възнаграждение, което осигурява достойно съществуване и членство в професионални съюзи за защита на своите интереси.

Преамбюлът на Конституцията на Република България прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и имплицитно предпоставя значението на достойното заплащане на труда. Преамбюлът има нормативно значение, където дефинирането на посочените права в решителна степен опре-

деля характера на правния режим за тяхното реално осъществяване (Ташев 2001: 235, 236)

Съгласно разпоредбата на чл. 48 от Конституцията на държавата гражданите имат право на труд, а държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право. Полагането на труд в сферата на националната сигурност се отличава с множество особености, които се обосновават от общия правен режим на опазването на сигурността и обществения ред в Република България. Действащата правна уредба на принципите на полагане на труд в посочената област се съдържа в Закона за висшето образование, в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, в Закона за Министерството на вътрешните работи, както и в различни закони, свързани със специалните служби – Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“.

Специфична особеност на понятието „сигурност“ е неговият широк обхват, като за това допринася многоаспектната същност на националната сигурност. В тази връзка съдържанието на националната сигурност може да се прояви като съвкупност от елементи, които имат проявление в различни сфери – политическа, икономическа, военна, социална. Сигурността на всяка система (включително и на системата за национална сигурност) е такова състояние, при което е гарантирано нейното нормално съществуване и са надеждно защитени жизненоважните ѝ интереси. Капацитетът на държавата да изгражда, поддържа и възстановява основните си функции, когато е изправена пред значителен натиск и заплахи, както и способността за поддържане на основните елементи на социална и политическа сигурност и стабилност позволяват гарантиране и зачитане на демократичните принципи, върховенството на закона, правата на човека и основните свободи, което от своя страна допринася за дългосрочна стабилност, напредък и развитие на всяко общество.

Динамичните процеси на реализирането на политикоправния ред налагат въвеждане на официално понятие за национална сигурност. В разпоредбата на чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, приет през юли 2015 г., се съдържа следното легално определение: „Национална сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гаранти-

рани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“ (в сила от 01.01.2008 г.) дава поредно тълкуване на понятието: „Националната сигурност е динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред в страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

В Закона за защита на класифицираната информация приет през април 2002 г се уточнява, че: „Националната сигурност е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива“.

В институционален план гарантирането на националната сигурност е подчинено на т.нар. принцип „need to know“ – принципа „необходимост да се знае“, който възпроизвежда аналогичния принцип, действащ в рамките на НАТО и състоящ се в ограничаване на достъпа само до определена класифицирана информация и само за лица, чиито служебни задължения или конкретно възложена задача налагат такъв достъп. Като приложение на ЗЗКИ е официализиран Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна. Тези категории са информация, свързана с отбраната на страната; информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната; информация, свързана с икономическата сигурност на страната. Спрямо трудовоправните отношения са релевантни следните подкатегории:

- подробна структура на въоръжените сили, както и сведения за местата на преместването им (предислокация), действителното наименование, организацията, щатната и списъчната численост

на личния състав, въоръжението и системите за управление на Въоръжените сили на Република България, на отделните видове въоръжени сили, родове и специални войски, обединения, съединения, режимни поделения и обекти, невключени в официалния обмен на данни, произтичащ от международни задължения на страната;

- информация относно задачите и бойните възможности на Въоръжените сили на Република България, на отделните видове въоръжени сили, родове и специални войски, както и на потенциалния противник и предвижданите райони и направления на военните действия;

- организация и функциониране на системата на привеждане на въоръжените сили, на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт и на задължените юридически лица в по-високи състояния и степени на бойна готовност;

- сведения за планирането и осигуряването на общия държавен военновременен план с материални, финансови и трудови ресурси, както и документите, регламентиращи тази дейност;

- организация, дислокация, въоръжение, задачи и възможности на поделенията и органите за разузнаване;

- подробна организационна и щатна структура на службите за сигурност и служба „Военна полиция“ към министъра на отбраната, както и обобщени данни за личния им състав, с изключение на обобщените данни за служителите на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ и дирекция „Вътрешна сигурност“ на Министерството на вътрешните работи;

- организационна и щатна структура на Главна дирекция „Жандармерия, специални операции и борба с тероризма“ по отношение на структурата в главната дирекция, осъществяваща специални операции и борба с тероризма, планове, доклади, отчети и други документи, съдържащи информация, свързана с осъществяване на дейността на тази структура, както и данни за самоличността на нейните служители при упражняване на правомощията им по чл. 89, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи;

- подробна организационна и щатна структура на Бюрото по защита при министъра на правосъдието, данни за самоличността на служителите, осигуряващи или осъществяващи мерките по специалната защита или дейностите по чл. 14, ал. 3 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство,

информация за организирането или осъществяването на специална защита, установъчни данни или данни, които може да спомогнат за установяване на застрашени или защитени лица по смисъла на същия закон.

Посочените категории се отнасят до трудовоправни и служебни отношения на лицата, които обезпечават чрез полагане на труд функционирането на системата на националната сигурност. „Надеждността за достъп до класифицирана информация следва да се третира като един вид специфична квалификация, относима към изпълнението на определена категория длъжностни задължения, без която последните не биха могли да се осъществяват.“<sup>2</sup> Дейностите на службите за сигурност и службите за обществен ред в Република България са свързани изключително със защита на националната сигурност, охраната на държавната граница, опазването на обществения ред, живота и здравето на гражданите и борбата с престъпността. Когато при осъществяване на трудови и служебни правоотношения в посочените органи възникнат конфликти, те могат да резултират с налагане на дисциплинарни санкции или преустановяване на съответните правоотношения по полагане на труд. При тези отношения възникват индивидуални трудови спорове по смисъла на чл. 357 от Кодекса на труда. Правните аспекти на медиацията по трудови спорове не са достатъчно изследвани от българската правна теория (Стайков 2009). В частност проблемите, касаещи националната сигурност в този аспект не са разработвани.

По отношение на решаването на индивидуални трудови спорове, които касаят националната сигурност и ползването на класифицирана информация от съдилищата, се прилагат вътрешни правила, издадени от техните административни ръководители при спазване на законовите изисквания за правилното „определяне на нивото на класификация, както и за неговата промяна или премахване.“<sup>3</sup>

Наредба №2 от 15.03.2007 г. урежда определен кръг въпроси относно изискванията спрямо лицата, които осъществяват процедури по медиация. Те се отнасят до условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; изискванията за обу-

<sup>2</sup> РКС №7 по Конституционно дело №8/2015.

<sup>3</sup> Вж. например Вътрешни правила за класифициране на съдебните дела и работа с документи, съдържащи класифицирана информация във ВКС.

чение на медиатори; редът за вписване, отписване и заличаване на медиатори от Единния регистър на медиаторите и процедурните и етичните правила за поведение на медиатора. В този смисъл е резонен въпросът дали тези лица могат да се разглеждат като организационни единици по смисъла на § 1 т. 3 от ЗЗКИ. „Принципът, че никое длъжностно лице няма достъп до класифицирана информация освен ако не притежава подходящо ниво на достъп до нея, посочен в чл. 36 на ЗЗКИ. Разпоредбите на чл. 40, ал. 1, т. 1 – 7 ЗЗКИ уреждат изискванията, на които трябва да отговаря всеки кандидат, за да получи разрешение за достъп до класифицирана информация. Тези изисквания (...) следва да формират фактическите основания, въз основа на които да се направи крайната оценка за надеждност на съответното лице.“<sup>4</sup> Следователно, ако медиаторът при една открита процедура по трудовоправен спор установи, че страните планират да използват класифицирана информация, той следва да спре процедурата по медиация. Такова основание за спиране не е предвидено като хипотеза в разпоредбата на чл. 14 ал. 1 от Закона за медиацията. Тази празнота не може да се преодолее чрез прилагане на аналогия. Необходимо е *de lege ferenda* законодателят да измени съдържанието на цитираната разпоредба, като добави ново основание за спиране на процедурата по медиация, именно проучване на медиатора като лице, което да има право на достъп до класифицирана информация.

## Заклучение

Конституционното право на защита на българските граждани като основно и неотменимо право се осъществява чрез самостоятелни активни действия в рамките на предвидените законови форми на защита. Съдържанието на правото на защита е свързано с нарушени или засегнати права. Законодателят следва вероятността да възникнат хипотези, при които правото на защита би могло да се реализира в дисонанс с политикоправния ред в държавата в контекста на заплахата за националната сигурност и да предвиди съответните процедури за реализиране на правото на защита.

---

<sup>4</sup> Вж. РКС №7 по Конституционно дело №8/2015.



## Използвана литература:

1. Бойчев, Г. (2003). Правова държава. София: Св. Климент Охридски.  
(Boychev, G. (2003). Pravova darzhava. Sofia: Sv. Kliment Okhridski.)
2. Индивидуални трудови спорове и съдилища: европейски опит и практика (2009). София: Фондация „Фр. Еберт“, с. 77-87.  
(Individualni trudovi sporove i sadilishta: evropeyski opit i praktika (2009). Sofiya: Fondatsiya „Fr. Ebert“, s. 77-87)
3. Стайков, И. (2009). Медиацията по трудови спорове и проблемът за нейните последици за давностните срокове. // Сборник доклади от Годишната университетска научна конференция на НВУ „Васил Левски“, Том V. Велико Търново: Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, с. 26-39.  
(Staykov, I. (2009). Mediatziyata po trudovi sporove i problemüt za neinite posleditsi za davnostnite srokovе. (str. 26-39). Sbornik dokladi ot Godishnata universitetska nauchna konferentsiya na NVU „Vasil Levski“ Tom V. Veliko Tarnovo: Izdatelski kompleks na NVU „Vasil Levski“)
4. Ташев, Р. (2001). Теория на тълкуването. София: Сиби, с. 235-236.  
(Tashev, R. (2001). Teoriya na talkuvaneto. Sofia: Sibi, str. 235-236 )
5. URL: [https:// constcourt.bg/](https://constcourt.bg/), 28.04.2023.
6. URL: <https://www.vks.bg/>, 28.04.2023.

### За контакти:

Доц. д-р Елица Куманова  
Русенски университет „Ангел Кънчев“  
[ekumanova@uni-ruse.bg](mailto:ekumanova@uni-ruse.bg)