



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И  
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-28

София, 05.03.2012 г.

№ 11-03-28  
Дата 05.03.2012

Да се  
конституционен съд  
на всички съдии  
6.11.2012

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е

ОТ СИМЕОН ДЯНКОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2012 г.

**Относно:** Искане на 55 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с общоприетите норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна, на § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ЗИДКТ) (обн., ДВ, бр. 7/24.01.2012 г.), с които се изменят чл. 34 и чл. 35 от Кодекса на труда (КТ) и § 21 от ЗИДКТ, с който се създава чл. 414а от КТ (обн., ДВ, бр. 26/86 г., последно изм., бр. 7/2012 г.)

### УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България 55 народни представители от 41-вото Народно събрание са сезирали Конституционния съд с искане да бъдат обявени за противоконституционни и в несъответствие с общоприетите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ЗИДКТ) (обн., ДВ, бр. 7/24.01.2012 г.), с които се изменят чл. 34 и чл. 35 от Кодекса на труда (КТ) и § 21 ЗИДКТ, с който се създава чл. 414а КТ (обн., ДВ, бр. 26/86 г., последно изм., бр. 7/2012 г.)

В искането се твърди, че § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда противоречат на чл. 49, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България. Според вносителите на искането въведените нови критерии ограничават свободното сдружаване на гражданите в синдикални организации и съюзи за защита на интересите им в областта на труда и социалното осигуряване, както и правото на работодателите да се сдружават за защита на своите стопански интереси. Излагат се твърдения, че с посочените разпоредби се ограничава плурализмът и се отива към монополизъм в сдружаването на работници и

работодатели, което изключва институционалният диалог между правителството, работниците и работодателите като основен елемент на социалната държава. Освен това се сочи, че по този начин недопустимо се допуска злоупотреба с права, тъй като се накърняват права и интереси на други, с което се нарушава чл. 57, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Според вносителите на искането оспорените разпоредби не съответстват на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна – Конвенция № 87/1948 г. и Конвенция № 98/1948 г. на МОТ относно правото на синдикално сдружаване, Конвенция № 111/586 на МОТ, Хартата на основните права на Европейския съюз, Международния пакт за икономически, социални и културни права, Европейската социална харта и Всеобщата декларация за правата на човека.

В искането се поддържа, че новосъздаденият чл. 414а от КТ противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 48 от Конституцията на Република България, тъй като въвежда за работника или служителя при предоставяне на работната си сила без трудов договор административна отговорност – глоба в трикратен размер на личните осигурителни вноски за социално и здравно осигуряване. Вносителите считат, че по този начин се нарушава принципът на правова и социална държава и се санкционират гражданите без да имат вина поради факта, че работникът или служителят е по-слабата страна в трудовото правоотношение и би следвало държавата, чрез своите контролни органи, да гарантира спазването на трудовото законодателство и да създаде условията за реализация на правото им на труд. Поради това се иска от Конституционния съд да обяви § 2, § 3 и § 21 от ЗИДКТ за противоконституционни и несъответстващи на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна.

С Определение от 9 февруари 2012 г. по конституционно дело № 2/2012 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване противоконституционността и несъответствието с общоприетите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на § 2, § 3, с които се изменят чл. 34 и чл. 35 от КТ, и на § 21 от ЗИДКТ (обн., ДВ, бр. 7/26.01.2012 г.), с който се създава нов чл. 414а от КТ (обн., ДВ, бр. 26/86 г., последно изм., ДВ, бр. 7/2012 г.) и е конституиран министър на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от вас 20-дневен срок изразявам становище, че искането на народните представители е неоснователно по следните съображения:

#### **Относно противоречието с чл. 49, ал. 1 и ал. 2 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията**

В искането на народните представители се твърди, че с § 2 и § 3 от ЗИДКТ се изменят съществено чл. 34 и чл. 35 от КТ, като се променят критериите за представителните организации на работниците и служителите и представителните организации на работодателите, което ще доведе до отпадането от участие от Националния съвет за тристранно сътрудничество на значителна част от представителните организации и правителството ще определя кои организации ще участват в Националния съвет за тристранно сътрудничество, в Надзорния съвет на Националния осигурителен институт, в Националния съвет на Националната здравно осигурителна каса и в Икономическия и социален съвет. Вносителите на искането считат също, че предвидените законодателни промени противоречат на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна.

Текстовете на чл. 34 и чл. 35 от КТ регламентират критериите, според които представителна организация на работниците и служителите и представителна организация на

124

работодателите ще се считат за представителна организация на национално равнище. Тези организации на национално равнище се различават от организациите по чл. 33 от КТ. Прогласеното в чл. 49 от Конституцията на Република България и доразвито в чл. 33 от КТ право на сдружаване на работниците и служителите в синдикални организации и съюзи за защита на своите интереси в областта на труда и социалното осигуряване и на работодателите да се сдружават за защита на своите стопански интереси, е сдружаване в рамките на определено дружество или организация. Представителите на работниците и на служителите и на работодателите са абсолютно автономни структури и се занимават с индустриалните отношения и социалния диалог на ниво предприятие, бранш и отрасъл. Те се споразумяват на тези нива като сключват колективните трудови договори. Синдикалните организации и организациите на работодателите по своята същност не са държавни организации. Те имат свои самостоятелни структури, свои устави и тяхната цел е да защитават интересите - работодателите на своите членове – представители на бизнеса, а ролята на синдикатите е да защитават интересите на работниците и на служителите - техни членове.

Различно е правното положение на представителните организации на национално равнище, които придобиват качеството на юридическо лице, след като отговорят на значително по-завишени критерии за признаването им като такива. Разликите в организациите личат и от реда за вписването им и предоставените им правомощия. Идеята за създаване на организации на национално равнище е продиктувана от потребността за социален диалог, осъществен от представители на държавата, работниците и служителите и работодателите, където само организация на национално равнище би могла да защити в цялост интересите на членовете си като има широк поглед и познания на множество икономически дейности на територията на цялата страна.

Промяната на критериите, на които трябва да отговарят организациите на национално равнище, не засяга правото на сдружаване. Напротив, синдикалните организации на работниците и служителите и организациите на работодателите продължават да съществуват. Новите изисквания са единствено и само за организациите на национално равнище и целят участниците в Националния съвет за тристранно сътрудничество, в Надзорния съвет на Националния осигурителен институт, в Националния съвет на Националната здравно осигурителна каса и в Икономическия и социален съвет реално да представят значителна членска маса, т.е. да представляват значителна част от съответната професионална общност, като по този начин се установят по безспорен начин тези, които ще бъдат партньори на правителството в социалния диалог.

Твърденията, че новите изисквания към работодателските организации на национално равнище ще лишат от право на участие в социалния диалог голяма част от тях, са неоснователни. Трябва да се има предвид, че в Българската търговско-промишлена палата членството не е доброволно, а обвързано със закона, както и че работодателите имат право на избор за участие или чрез браншова структура на национално ниво или директно чрез работодателско сдружение. В цяла Европа и в цял свят има окрупняване на структурите, особено на тези, които са на работодателите.

Промените в текстовете на чл. 34 и чл. 35 от КТ не противоречат на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна, защото Конвенция № 87/1948 г. и Конвенция № 98/1948 г. на МОТ относно правото на синдикално сдружаване, Конвенция № 111/586 на МОТ, Хартата на основните права на Европейския съюз, Международния пакт за икономически, социални и културни права, Европейската социална харта и Всеобщата декларация за правата на човека регламентират правото на сдружаване в смисъла, вложен в чл. 33 от КТ – чрез организации на работниците

и на служителите, и на работодателите като автономни структури, които се занимават с индустриалните отношения и социалния диалог на ниво предприятие, бранш и отрасъл. Трябва да се има предвид, че уредбата не се отнася за организации на национално ниво. Не са налице и дискриминационни критерии по чл. 1 от Конвенция 111/586, защото чл. 34 и чл. 35 от КТ не забранява сдружаването, а регламентира критерии на начин на обединяване на национално ниво, които не отговарят на дискриминационите основания в чл. 1 от Конвенцията.

Изискването за увеличаване на броя на членовете на социалните партньори определя по-ясна идентификация на социалните партньори. Всички тези изисквания са съгласно препоръките на европейските институции за определяне на по-стриктни критерии и правила по отношение на социалните партньори и отчитане на тяхната значимост, а именно - зад тях трябва да стоят реални членове. Никой не забранява на организациите на работодателите и на синдикатите да се сдружават свободно в името на постигане на общи цели, но при преговори на тристранно ниво трябва да покриват критерии не само по отношение на членска маса, но и изискванията за притежание на социален мандат, а именно да бъдат работодателски и синдикални организации по своята същност, но на национално равнище. Новите критерии отговарят в пълна степен на множеството препоръки на Европейската комисия да не се включват в социалния диалог такива организации, които имат несвойствена дейност, с което не се нарушават разпоредбите на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна (чл. 1 и чл. 2 от Конвенция № 98/ 1948 г., чл. 2, чл. 3, чл. 4 и чл. 7 от Конвенция № 87/1948 г., чл. 12 и чл. 15 от Хартата за основните права на Европейския съюз, чл. 21 и чл. 22 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, чл. 5 от Европейската социална харта).

Несъстоятелни са и опасенията, изложени в мотивите на вносителите, за нееднакво третиране на работодателските и синдикалните организации по отношение на критериите за представителност. Тези критерии за двата вида организации са различни, защото тези организации са различни по своята същност и природа, но за всички тях е предвидено правото на равен достъп до участие в социалния диалог.

**Относно противоречието с чл. 57, ал. 2 от Конституцията**

Народните представители твърдят, че § 2 и § 3 от ЗИДКТ, с които се изменят чл. 34 и чл. 35 от КТ, освен че ще отпаднат представителните организации, по този начин ще се накърнят права и интереси на всички граждани на страната. Разпоредбата на чл 33 от КТ защитава правата на гражданите на осъществяване на социален диалог на ниво предприятие, бранш и отрасъл. На национално ниво тези интереси отново ще са защитени, защото със завишените критерии за участие в Националния съвет за тристранно сътрудничество, в Надзорния съвет на Националния осигурителен институт, в Националния съвет на Националната здравно осигурителна каса и в Икономическия и социален съвет реално ще участват организации, които представляват значителна членска маса и значителна част от съответната професионална общност, т.е. отново същите членове, но обединени в по-голяма структура.

**Относно нарушаването на чл. 48 от Конституцията, на принципа за правовата и социална държава**

По отношение на твърдяното от народните представители нарушение на чл. 4, ал 1 от Основния закон Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че не следва

всяко правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, което би накърнило ясното съдържание и приложимост на принципа (Решение по к. д. № 8 от 2004 г.). Единствено нарушаването на компонентите, формиращи началото за правова държава, които предвид своето основополагащо значение са закрепени в Конституцията, може да постави директно въпроса за нарушаването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, а настоящият случай не попада в тази хипотеза.

Изложените от вносителите твърдения, че с новосъздадения чл. 414а от КТ се нарушават разпоредбите на чл. 48 от Конституцията на Република България и принципът за социална държава, са неоснователни. При сключване на трудов договор както за работодателя, така и за работника или служителя се поражда права и задължения, поради което и отговорността би следвало да бъде споделена, а не понесена единствено от работодателя. Въведеното административно наказание - глоба в трикратен размер на социалните и здравните осигуровки, определени върху минималния осигурителен праг за съответната професия, целят да дисциплинират работниците и служителите и да ограничат случаите, в които те самите предлагат работната си сила без да има формално сключен трудов договор. С тези мерки се осъществява по-силна закрила на работниците и служителите, защото със събраните средства лицата се осигуряват за следващите три месеца и ще имат право на обезщетение за безработица, трудова злополука и професионални заболявания, майчинство и пенсия, които не биха получили ако работят без трудов договор. В конкретния случай новосъздадената разпоредба защитава принципа на солидарността – всички работещи да допринасят за приходите в осигурителната система, което гарантира равенство на гражданите пред закона.

Социалната държава организира и поддържа като част от предоставената социална закрила осигурителната система, в която гражданите да могат да се осигуряват и да получават осигурителни обезщетения, при изпълнение на определени законови условия и изисквания. Начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителният доход, периодът за натрупване на съответните осигурителни права, и други правила, норми и ред са уредени в отделни закони, а не са регламентирани на конституционно равнище. Административните нарушения и наказания също не се регламентират на конституционно равнище. Съществува законодателна свобода за определяне на състава на нарушението, с цел защита правата на по-слабата икономически страна като не се допуска „изнудване“. Основният закон не може да уреди подробно и изчерпателно условията и реда за реализирането и защитата на всички права на гражданите. Тези условия, ред и защита се регулират от законодателството. Конституционният съд е имал повод изрично да посочи, че "законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите и изискванията на основния закон" (Решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г.). В системата за социално осигуряване получаването на определен вид обезщетение и размерът му зависят от участието на лицата в осигуряването, от размера на осигурителния доход, върху който се осигуряват, както и от периода на осигуряване. В този смисъл с налагането на административно наказание - глоба в трикратен размер на социалните и здравните осигуровки, определени върху минималния осигурителен праг за съответната професия, е спазен принципът за социалната държава, която в еднаква степен защитава интересите на различните граждани и осигурява социална и здравна защита на всички работници и служители.

Тази административна отговорност е в съответствие с признатите от Конституцията на Република България и общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна, право на социално осигуряване (чл. 12 и чл. 13 Европейската социална харта) и право на справедливо възнаграждение (Всеобщата декларация за защита правата на човека и чл. 4 от Европейската социална харта).

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на групата народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване противоконституционността и противоречието с международни договори на § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, с които се изменят чл. 34 и чл. 35 от Кодекса на труда и § 21 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, с който се създава чл. 414а от КТ.



**СИМЕОН ДЯНКОВ**  
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И  
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ