



102

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
П. № 2/В. д. 2/2012
Дата 25.03.2012

Лък Д: 10-00-2
05.03.2012 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Да се
реши
Велики съден
8.11.2012

С Т А Н О В И Щ Е

на

БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА- съюз на българския бизнес, със
седалище и адрес на управление гр. София, ул. "Алабин" 16-20, рег. с реш. по
ф.д. № 1885/90 г., БУЛСТАТ 831391124

ОТНОСНО: Конституционно дело № 2/2012 г., образувано по искане на
55 народни представители от 41-ото 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, §3 и §21 от Закона за изменение и допълнение на
Кодекса на труда (обн. ДВ, бр. 7 от 2012 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес, счита, че
искането за обявяване на противоконституционност на §2 и §3 от Закона за
изменение и допълнение на Кодекса на труда (ЗИД на КТ) е основателно,
поради мотивите изложени в него и следните допълнителни аргументи:

1. За установяване представителността на националните работодателски и синдикални организации, са дефинирани противоречиви критерии, несъответстващи на Конституцията на Република България.

Според чл. 12 ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията), сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси.

Чл. 49 от Конституцията очертава различни обекти на защита при сдружаване на синдикалните и на работодателските организации.

Според чл. 49 ал. 1 от Конституцията *работниците и служителите* имат право да се сдружават в синдикални организации и съюзи за защита на своите интереси *в областта на труда и социалното осигуряване*. Официалното наименование на този вид организации, възприето в КТ и останалите нормативни актове е *организации на работниците и служителите*. Това предпоставя като основен критерий за признаване на представителността им на национално равнище да бъде броят на членуващите в тях работници и служители. Вместо това, като основен показател е приет брой членове на синдикалната организация, който включва не само работници и служители, но и пенсионери, безработни и др.

Алинея втора на чл. 49 от Конституцията постановява, че работодателите имат право да се сдружават за защита на своите *стопански* интереси. Стопанските интереси са широкообхватни и освен трудовите отношения, включват редица други въпроси, свързани с бизнес среда, доходи, инвестиции, конкуренция, достъп до пазари и т.н.т., които са обект на защита и основна цел на сдруженията на работодателите. Основен критерий доказващ значимостта на организациите на работодателите, както подсказва и наименованието им, е броят на работодателите членуващи в тях.

104

В ЗИД на КТ тези критерии са разменени – за националните синдикални организации се изисква определен брой членове, а за националните работодателски организации – брой работници и служители.

Тристранният диалог е призван да намери балансът на интересите очертани в чл. 49 ал. 1 и 2 от Конституцията - на работниците и служителите и на работодателите, доколкото тези интереси са свързани, взаимозависими и взаимообусловени, при регулирането на трудовите, непосредствено свързаните с тях, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище. С деформацията на критериите се разкъсва кореспондиращата връзка между синдикати и работодатели в индустриалните отношения.

Подобни синдикално ориентирани критерии за работодателските организации няма в световните и европейски закони и практика. Те са в противоречие с цитираните чл. 12 и чл. 49 от Конституцията.

2. Установените за националните работодателските организации критерии, синдикални по характер, са силно завишени.

При определените в чл. 12 и чл. 49 Конституцията основни принципи на сдружаване и акцент на интересите, парадоксално е, че в ЗИД на КТ количествената тежест на критерия работници и служители е разменена – за признаване представителност на националните синдикални организации са достатъчни *75 хиляди* членове (включващи не само работници и служители), докато за националните организации на работодателите се изискват минимум *100 хиляди* наети в техните членове и осигурени по трудов договор лица.

Значимостта на една национална работодателска организация, нейната тежест в обществото и възможността и да влие в защита на работодателските интереси, включително в социалния диалог е нейният брой членове, секторен обхват, членство в международни организации, експертен потенциал и т.н.т. Броят работници и служители във всички нейни членове,

101

може да бъде допълнителен, второстепенен критерий и не би следвало да надвишава изискванията за синдикалните организации.

В това отношение текстовете на чл. 34 и 35 от КТ, които преди изменението им, изискваха за националните синдикални организации най-малко 50 хиляди членове и като спомагателен критерий за националните работодателски организации най-малко 30 хиляди наети по трудов договор във всички членове на организацията, в много по-голяма степен съответстваха на целите на организациите посочени в Конституцията. С настоящия запис, стойностите по критериите са обърнати – въведени са по-ниски изисквания за синдикалните организации и по високи за работодателските организации.

Неясни са мотивите в период на технологична и информационна революция, когато производствата и стопанската активност имат други измерения, за критерий да се определя брой заети лица. Неоправдано е в години на икономическа криза, при загуба на работни места, показателят брой наети лица, от периферен за работодателските организации да се трансформира в основен, при рязко завишени стойности. По този начин се дава предимство на трудоемките производства, а не на тези с висока технологичност и висока производителност на труда, модерни системи на управление и т.н.т.

Деформираният и силно завишен критерий – брой наети и осигурени по трудов договор лица в членовете на националните работодателски организации е в противоречие с международните актове и практика и противоречи на чл. 12 и 49 от Конституцията.

3. Новият текст на чл. 35 ал. 1 т. 5 от КТ, с който се въвежда изискването националните организации на работодателите да не извършват дейности изрично възложени само на тях със закон или

106

нормативен акт е противоконституционен и противоречи на международните актове и практика.

Възлагането на държавни функции на независими, неправителствени организации е допустимо само ако за това има съгласие на техните органи.

Организациите на работодателите са независими юридически лица с нестопанска цел, които в съответствие със Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) сами определят своите цели, средствата за постигането им и предмета на дейност. Възлагането на функции извън идеалните им цели и без дискреция на техните органи, противоречи на КОНВЕНЦИЯ № 87 за свободата на сдружаване на Международната организация на труда (МОТ), 1948 г., ратифицирана от РБългария, която предвижда: „(Чл. 3-5) Трудещите се и работодателите, без каквато и да е разлика и без предварително разрешение, имат правото да образуват организации по свой избор, както и да се присъединяват към тези организации при единственото условие да се съобразяват с техните устави.

Организациите на трудещите се и на работодателите имат правото да изработват своите устави и правилници, да избират свободно своите представители, да организират управлението и дейностите си и да съставят свои програми за действие.

Публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване.”

Член 5 от Европейската социална харта препотвърждава тези принципи: „(Член 5) - С цел да се осигури или съдейства за упражняването на свободата на работниците и служителите и на работодателите да образуват местни, национални или международни организации за защита на техните икономически и социални интереси и да членуват в тези организации, договарящите страни се задължават **тяхното национално законодателство и неговото прилагане да не накърняват тази свобода.**”

108

Недопустимо е, когато законодателят с нормативен акт е предоставил права на определени работодателски организации, с последващ нормативен акт да поставя тези организации по политическа целесъобразност в по-неблагоприятно положение, спрямо останалите. Такива нормативни актове могат да бъдат използвани като инструмент за елиминиране на отделни работодателски организации при процедурата за определяне на представителните организации на национално равнище.

В противоречие с принципите на свободата на сдружаване и ненамеса на публичните власти в дейността на организациите на работодателите, текстът на чл. 35 ал.1 т. 5 не урежда хипотезата, организация която е извършвала дейност, с решение на своите органи да преустанови осъществяването и.

С текста, в противоречие с Конституционния принцип на чл. 5 ал. 3 се въвеждат *ретроактивно действащи норми*, които водят до дискриминационно третиране на организации с десетилетна история и принос към развитието на социалния диалог в страната.

Законодателната рамка би следвало не да препятства, а да се насърчава и разширява делегирането на дейности от държавата към работодателските организации, с цел намаляване на държавното участие в икономиката, снижаване на държавните разходи и ограничаване на възможностите за корупция, както и разширяване прилагането на съвременните политики за публично-частно партньорство, включително чрез аутсорстване на дейности.

Чл. 35 ал.1 т. 5 противоречи на чл.5 ал.3, чл. 6 ал. 2, чл.12, чл. 19 и чл. 49 от Конституцията, чл. 3-5 на Конвенция 87 от 1948 г. на МОТ и чл. 5 на Европейската социална харта.

4. Текстът на чл. 35 ал. 1 т. 5 от КТ е дискриминационен, като поставящ в неравностойно положение работодателските организации, по

отношение на правото им да осъществяват дейност на основата на делегирани от държавата права.

Чл. 49 ал. 2 от Конституцията дефинира един вид организации - **организациите на работодателите**. Текстът не разграничава национални работодателски организации и браншови/отраслови работодателски организации. По този начин Конституцията въвежда принципа на равнопоставеност на работодателските организации, който трябва да бъде доразвит и гарантиран от законите на страната.

С редица специални закони – Закон за виното и спиртните напитки (обн. ДВ бр. 86/1999 г.), Закон за храните (обн. ДВ бр.90/1999 г.), Закон за камарата на строителите (обн.ДВ бр. 108/2006 г.), на браншови организации са възложени държавни дейности, които дават възможност за извършване на услуги, осъществяване на саморегулация и контрол върху дейностите в определен бранш/отрасъл, без това да води до отнемане на права, включително на такива свързани с работодателски функции. Браншовите/отраслови организации, които членуват в организация на работодателите призната за представителна на национално равнище, се признават за представителни по силата на чл. 36 ал. 8 от КТ, включително когато осъществяват функции делегирани им с нормативен акт.

Считаме този подход за принципно правилен и присъщ на характера и функциите на работодателските организации. Извършването на услуги от тях, които са необходими за успешното осъществяване на стопанската дейност на членовете им – работодатели е напълно в духа на прогласените от чл. 49 ал. 2 от Конституцията принципи и цели на сдружаване.

Неясно е по какви съображения други работодателски организации осъществяващи делегирани от държавата дейности, със закон се лишават от възможността да осъществяват защита на интересите членовете си работодатели – право, което им е гарантирано от Конституцията.

109

Различното третирането на работодателските организационно-национални и браншови, не намира опора в чл. 49 ал. 2 от Конституцията, който постановява равни права на сдружаване и защита на интересите. Подходът е дискриминационен за националните работодателски организации по смисъла на чл. 6 ал. 2 и нарушава чл. 19 ал. 2 от Конституцията.

5. Упълномощаването по чл. 35 ал. 2 и 3 от КТ, от работодател на национална работодателска организация или на браншова/отраслова организация и от браншова организация/отраслова организация на организация кандидатстваща за представителна на национално равнище е порочно.

Според чл. 3а ал. 2 от КТ Националният съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) се състои от по двама представители на Министерски съвет и на представителните на национално равнище организации на работниците и служителите и на работодателите. Членове 34-36 от КТ регламентират процедурата за определяне на тези представителни организации на работниците и служителите и на работодателите. Самите работодатели и браншови/отраслови организации членувачи в националните работодателските организации, *не са носители на правото пряко да участват в НСТС и следователно това право не може да бъде предмет на упълномощаване от тяхна страна.* По закон, те се представляват в НСТС от организациите на работодателите признати за представителни на национално ниво.

Упълномощаването е вид правна сделка, с която упълномощителят, като носител на правото да извърши определени **действия**, овластява друго лице да ги осъществи. С пълномощните по чл. 35 ал. 2 не се извършва такъв вид овластяване. Те са призвани да осъществят изкуствена демаркация на членската маса, в случаите при които работодатели и браншови/отраслови

организации членуват в повече от една организация, кандидатстваща за национално представителна.

6. Упълномощаването по чл. 35 ал. 2 и 3 от КТ е в противоречие с Конституцията и законите на страната, с международните актове и деформира тристранния социален диалог и колективното трудово договаряне.

Работодателите имат право на свободно сдружаване, като принадлежността към работодателска организация се определя от членственото правоотношение. Не съществува обективна необходимост от препотвърждаване на тези отношения с изрично писмено пълномощно. Това изискване е в противоречие с основни принципи на тристранния диалог установени в КТ. Създават се предпоставки един работодател да упълномощи национална организация, а да членува в браншова организация, която упълномощава друга национална организация. Този вид разнопосочно упълномощаване води до неяснота кои работодатели се представляват на отраслово (секторно, браншово), областно и общинско равнище за нуждите на социалния диалог и колективното трудово договаряне. В съответствие с чл. 3а и 3б от КТ тристранното сътрудничество се осъществява на няколко нива: национално, отраслово, браншово, областно и общинско. Колективното трудово договаряне се осъществява на ниво предприятия, браншове, отрасли, области и общини. Браншовите (отраслови, секторни) организации са фундаментът на колективното трудово договаряне на браншово и отраслово равнище. Там се договарят всички основни условия на труд, като трудови възнаграждения, обезщетения, работно време, отпуски и т.н.т. Делегитимацията на браншовите организации, оставя без съдържание колективното трудово договаряне на браншово и отраслово ниво и без представителство на това ниво малките и средни предприятия. Директното упълномощаване на национално представителна организация на

111

работодателите от предприятията дава възможност за заобикаляне участието на предприятията в браншовото колективно трудово договаряне. Подмяната на членството, което по правило възниква с решение на колективен орган (общо събрание, съвет на директорите, надзорен съвет), с документ подписан еднолично от управителя, създава нездравословна среда за порочни практики по „купуване на гласове“.

Въвежда се двоен статут на членството в националните и браншови работодателски организации – „членове упълномощители“ и „членове неупълномощители“, които имат различни права и задължения във връзка с представителството. Тези различия не са регламентирани в съответните устави на браншовите и националните работодателски организации и не са били известни на членовете при тяхното кандидатстване и присъединяване към съответната организация, което задължително включва волеизявление за приемане на устава. С посочените промени в КТ държавата пряко се намесва при формиране на статута, правата и задълженията на работодателските организации, като елиминира и/или допълва правилата, предвидени в техните устави. Това представлява ограничаване свободата на предприятията и работодателите да се сдружават и да се присъединяват към работодателски организации, спазвайки „единственото условие да се съобразяват с техните устави“, както и правото свободно „да изработват своите устави и правилници“, като публичните власти „се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване“ (чл. 2 на Конвенция № 87 на МОТ).

Пренебрегва се конфедеративният принцип на структуриране на националните работодателски организации и се стимулира фрагментацията и роенето на браншовите и регионалните организации чрез възможността предприятията директно да овластяват национални организации. Така се минава социалният диалог на браншово, областно и общинско ниво,

112

включително браншовото колективно трудово договаряне и действието на редица разпоредби на КТ.

С чл. 35 ал.2 от КТ се деформира колективното трудово договаряне. Нарушава се чл. 50 от Конституцията, който гарантира правото на защита на колективните икономически и социални интереси на работниците и служителите, по начин уреден в закон. Текстът е в противоречие с Конвенция 87 на МОТ и чл. 6 от Европейската социална харта, регламентиращ правилата за ефективното упражняване на правото на колективни трудови договори.

* * *

С § 2 и 3 на ЗИД КТ, с който се въвеждат като основни значително завишени и противоречиви критерии за представителност на националните организации на работодателите, елиминират се организации поради предоставени с предходни нормативни актове права, въвежда се дискриминационно третиране на национално представителните организации спрямо браншовите/отраслови работодателски организации, изискват се противоречащи на основополагащи закони пълномощни, деформира се социалния диалог на браншово/отраслово, областно и общинско ниво, представлява недопустима намеса в членствените отношения от страна на публичните власти, в противоречие с Конституцията и международните актове, по които Република България е страна.

Системата на социалния диалог в България през последните две десетилетия показва своята жизненост и ефективност. Това е една от малкото сфери, към които страната ни не е получавала критики от европейските институции. Основната причина за това е, че системата за партньорство бе изградена и повече от две десетилетия функционира на база принципи, които се прилагат в целия цивилизован свят и са формулирани в Конвенция 87 на Международната организация на труда. Важен факт е, че в преобладаващата част от всичките 27 страни в ЕС представителността се урежда съгласно

международните норми, а само в 3-4 държави-членки това става за ограничени, преди всичко публични сфери, чрез норми на националното законодателство, като същото е консервативно, не нарушава международни конвенции и не е променяно през последните десет-двадесет години. В противоречие с тази международна и европейска практика, текстовете регламентиращи правилата и процедурите по представителността, въведени с КТ през 1992 г., са изменяни последователно през 1996 г., 2001 г., 2007, 2010 и настоящата 2012 г. Промяната на правната рамка и прекрояването на правилата за представителност от всяко правителство, непосредствено преди преброяване е сигнал за опит за политическо моделиране на социалния диалог.

Драстичната, противоконституционна промяна от настоящата година на изискванията за национална представителност в КТ, ограничава социалния диалог в страната и обхвата на представителността, което е предпоставка за непрозрачност на държавното управление, включително при разходване на публичните финанси и за осъществяване на политики, обслужващи корпоративни интереси. За пореден път се нарушава конституционния принцип на свободата на сдружаване, като един от основните принципи на съвременната демократична, правова държава.

Подобен подход не е прецедент и той вече бе приложен при уреждане статута на браншовите организации в горския сектор, в Закона за горите (обн. ДВ бр. 19/2011 г.), за които правото на свободно сдружаване и самоопределяне бе подменено с подчиняване структурата, управлението и целите на този вид организации на волята на изпълнителната власт. Законопроектът за Браншовите организации на производители и преработватели на земеделска продукция и други внесени в Народното събрание законопроекти, имат същия незаконосъобразен и противоконституционен дефект.

Според чл. 4 от Конституцията Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната и създава условия за свободно развитие на гражданското общество. Произтичащите от тези принципи правна сигурност, предвидимост и недопустимост на обратното действие на правните норми, са нарушени с § 2 и 3 на ЗИД КТ.

С приемането им се създават предпоставки за избор на удобния социален партньор, а от там и за деформация на тристранното сътрудничество.

С уважение,

ИЗП. ПРЕДСЕДАТЕЛ:

