



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
 СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008
 1051 СОФИЯ, УЛИ "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. №: 11-13
 28. 02. 2012

Да се реши за всички

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 9 февруари 2012 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на 55 народни представители за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които 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 Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, с който се създава чл. 414а КТ (обн., ДВ, бр. 26 от 1986 г., последно изм., бр. 7/2012 г.) и конституира като заинтересувана страна по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането се поддържа, че оспорените текстове на § 2, § 3 и § 21 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, с които се правят изменения съответно на чл. 34 и 35 КТ и се създава нов чл. 414а КТ, противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 48, чл. 49, ал. 1 и 2, чл. 57, ал. 2 от Конституцията, както и на общопризнатите 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 и работодателско 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.

С оглед дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да има предвид следното:

1. Относно твърдението, че текстовете на § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда противоречат на принципите на демократична, правова и социална държава, свободното сдружаване на гражданите в синдикални организации и съюзи за защита на интересите им в областта на труда и социалното осигуряване, както и на правото на работодателите да се сдружават за защита на своите стопански интереси, и се допуска злоупотреба, когато се накърняват права или законни интереси на други, посочени в преамбюла, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 49 и чл. 57 от Конституцията.

В искането се сочи, че с § 2 и § 3 се изменят съществено чл. 34 и чл. 35 КТ, като се променят критериите за представителните организации на работниците и служителите и на представителните организации на работодателите. Така например за представителност на организация на работници и служители се изисква "да има най-малко 75 хиляди членове" (§ 2, чл. 34, т. 1), като досега изискването беше за 50 хил. членове. В § 2 (чл. 34, т. 4) се изисква качеството на юридическо лице да е придобито "най-малко три години преди подаването на искането за признаване на представителност", като досега се изискваше две години.

Завишават се прекомерно изискванията и към представителните организации на работодателите. Така например с § 3 (чл. 35, ал. 1, т. 1) се изисква работодателската организация "да обединява браншови или отраслови структури и предприятия, в които са наети не по-малко от 100 хил. осигурени по трудов договор лица (като досега се изискваше 30 хиляди лица). С § 3 (чл. 35, ал. 1, т. 3) се изисква от работодателската организация "да има местни органи в повече от една четвърт от общините в страната" (досега - една пета). Парадоксално е изискването на § 3 (чл. 35, ал. 1, т. 5) "да не извършва дейности, изрично възложени само на нея със закон или нормативен акт" - нима законът не е нормативен акт?! Това означава, че законодателната или изпълнителната власт (правителство, министър) може да възложи извършване на определена дейност, което автоматично изключва работодателската организация от Националния съвет за тристранно сътрудничество и други органи.

Сочи се още, че с цитираните § 2 и § 3 ЗИДКТ рязко се ограничава плурализмът и се отива към монополизъм в сдружаването на работници и работодатели. Това не съответства на условията в страната с голям брой малки и средни предприятия, които са основата на българската икономика. Изрично в

преамбюла на Конституцията като най-висша човешка ценност е провъзгласено равенството, а България трябва да бъде "демократична, правова и социална държава". Институционалният диалог между правителство, работници и работодатели е основен елемент на социалната държава. Недопустимо е да се допуска злоупотребата с права, когато се накърняват права или интереси на други (чл. 57, ал. 2 К).

Тези твърдения са необосновани и неприемливи. Единственият аргумент, който се сочи е, че "тези завишени изисквания се приемат при една нарастваща безработица, обхванала всички слоеве от населението" и че "това се прави по време на една финансова и икономическа криза, когато хиляди фирми се закриват, други, за да оцелеят, съкращават работни места и намаляват обема на дейностите си."

По данни на Националния осигурителен институт в края на м. октомври 2011 г. броят на осигурените по трудов договор лица е 2 310 579. Даже и да приемем, че през следващите месеци този брой е намалял, то във всички случаи изискващият се от новата редакция на чл. 35, ал. 1, т. 1 КТ брой на работниците и служителите (100 хил.) е по-малко от 5 на сто от броя на всички работници и служители, осигурени по трудов договор в страната.

Как може организация на работодателите, обединяваща работодатели, в които са наети по трудов договор по-малко от 5 на сто от всички работници и служители, да претендира за представителна?

В искането за обявяване на противоконституционност на § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда е посочено, че проблемите, които се обсъждат и решават в Националния съвет за тристранно сътрудничество, засягат пряко или косвено всички граждани на страната.

За да стане това, в Националния съвет за тристранно сътрудничество трябва да участват организации с ясно изразен социален мандат на членския си състав, действително определящ тяхната представителност. Във всички случаи обаче досегашният числен състав – 30 хил. работници и служители, не сочи за национална представителност.

В искането се твърди, че при повишеното изискване към броя на работниците и служителите, осигурени въз основа на трудов договор, при сегашните 6 организации, представителни на национално равнище, ще остане само една - Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България.

39

Ние не разполагаме с официални данни за броя на работниците и служителите, наети по трудов договор в членовете на работодателските организации, и не можем да потвърдим този извод.

За да направят горния извод, явно народните представители имат достоверни данни, че нито една от досега признатите за представителни организации на работодателите, с изключение на Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, не могат да отговорят на повишените изисквания от 100 хил. работници и служители. Тогава за каква представителност може да се говори, когато при над 2 млн. осигурени по трудов договор лица, работниците и служителите при работодателите, членувачи в досега представителна организация на работодателите, са много по-малко от 5 на сто?

Изразените съображения важат и за синдикалните организации.

При това положение е съвсем естествено, с оглед защитата на интересите на всички граждани, и преди всичко с оглед реализиране на решенията на Националния съвет за тристранно сътрудничество, да се повишат критериите към тези синдикални организации, които биха искали да участват при решаване на въпросите на трудовите и осигурителните отношения и жизненото равнище на национално равнище.

Въвеждането на тези нови завишени критерии в никакъв случай не противоречи на прогласения в Преамбюла на Конституцията принцип на демократична, правова и социална държава, а точно обратното. Чрез тях като партньор на държавата при регулиране на трудовите и осигурителните правоотношения ще участват най-представителните от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите.

Както народните представители сочат в искането си, Република България е правова държава, съгласно чл. 4 от Конституцията. Това означава, че тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

С чл. 36, ал. 5 от Кодекса на труда е регламентирано, че Министерският съвет определя реда за установяване наличието на критериите за представителност по чл. 34 и 35 при спазване на следните принципи:

1. равнопоставеност при преценка на критериите за представителност и на наличието на социален мандат;
2. прозрачност на процедурата по установяване наличието на критериите за представителност по чл. 34 и 35;
3. гарантиране истинността на първичната информация;

35

4. взаимен контрол при установяване наличието на критериите за представителност.

Това означава, че не само критериите за представителност на синдикалните и работодателските организации, но и начинът на установяването им и спазване на изрично регламентирани принципи за това, е изчерпателно уреден в закона – Кодекса на труда.

Няма конституционна разпоредба, както и такава в общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, която да определя какви конкретно следва да бъдат критериите за представителност на синдикалните и работодателските организации, както и ограничения и забрани относими към критериите, приети с § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, които да не допускат тези критерии да бъдат такива, каквито са регламентирани в чл. 34 и чл. 35 от Кодекса на труда.

Само от факта, че една организация на работниците и служителите и на работодателите не е представителна, не означава, че тя не може да упражнява правата си по Кодекса на труда.

Абсолютно неприемливо е твърдението, че увеличаването на необходимия брой членове на синдикалните организации и завишаването на критериите за работодателските организации по отношение на осигурени по трудов договор лица, ще затруднят колективното трудово договаряне и социалния диалог.

Социалният диалог, съгласно дефиницията на Международната организация на труда включва:

- всички форми на обмяна на информация,
- консултиране,
- колективно трудово договаряне и
- механизми за съвместно вземане на решения, основани на различни процедури, между работодателите и работниците по въпроси, отнасящи се до икономически и социални политики от общ интерес.

Преобладаващата част от колективните трудови договори се сключват по предприятия. По данни, предоставени от Националния институт за помирение и арбитраж, от сключени и действащи през 2011 г. 3106 колективни трудови договори само 20 са на отраслово ниво.

Съгласно чл. 51а от Кодекса на труда, колективният трудов договор в предприятието се сключва между работодателя и синдикалната организация. В тази

36

разпоредба няма изискване работодателят да бъде член на представителна работодателска организация или синдикалната организация да членува в представителна синдикална организация. Ето защо, без значение е наличието или липсата на представителност на едната и другата страна.

По подобен начин в Кодекса на труда е решен и въпросът на социалния диалог, информирането и консултирането и др. в предприятието, при които няма никакви изисквания за представителност.

Освен това е известно на всички, че в последните няколко години значително нараства броят на работещите в сивия сектор. На всички са известни и последиците от това - работниците и служителите губят трудови и осигурителни права. От направените проучвания, включително и от представителни работодателски организации, се установи, че голяма част от предприятията, които не спазват трудовото и осигурително законодателство, са и членове на тези организации. Поради това, въведеното ново изискване за организациите на работодателите, които кандидатстват да бъдат признати за представителни, да обединяват браншови или отраслови структури и предприятия, в които са наети не по-малко от 100 хиляди осигурени по трудов договор лица, намалява значително възможността в тези организации да членуват некоректни работодатели. Към подобен резултат е насочено и изискването за наличието на организации в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, в които са заети не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност.

Съвсем неясно е и твърдението в искането на народните представители че се "ограничава правото на свободно сдружаване на работодателите, което им предоставя чл. 49, ал. 2 К (вероятно Конституцията), "за защита на своите стопански интереси", а не на "браншови и отраслови структури и предприятия (§ 3 - чл. 35, ал. 1, т. 1 ЗИДКТ).

Цитираната разпоредба въобще не ограничава каквото и да е право. Тя по много достъпен начин указва, че при определяне на необходимия брой работници и служители (100 хил.) се отчитат както броя на работниците и служителите, наети от работодатели, които членуват в отрасловите и браншовите организации, които се обединяват в организацията на работодателите, която претендира да бъде призната за представителна, така и броят на работниците и служителите на предприятията, които пряко членуват в тази организация.

Специално внимание в искането на народните представители се обръща на новото изискване в § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда,

38

съгласно което работодателската организация не трябва да извършва дейности, възложени само на нея със закон или друг нормативен акт, което би могло да доведе до автоматично изключване на работодателската организация от Националния съвет за тристранно сътрудничество.

Не може да бъде възприето твърдението, че чрез въвеждането на изискването работодателската организация да не извършва дейности, възложени ѝ със закон или друг нормативен акт, се създава възможност държавата да злоупотребява с права спрямо нежеланата от нея като социален партньор работодателска организация, като ѝ възлага изпълнението на определени функции.

Само по себе си прехвърлянето на функции и дейности от държавата на определена работодателска организация, разбира се с нейно съгласие, не променя характера на тази организация и тя продължава да бъде такава.

В случая обаче се касае за работодателска организация, която след като бъде призната за представителна, ще участва като партньор в сътрудничеството и консултациите с държавата. В тези случаи е важно тя да притежава социален мандат, даден ѝ от нейните членове.

Когато обаче работодателска организация извършва дейности, възложени ѝ със закон или друг нормативен акт, например да води Единен търговски регистър, да издава карнети, използвани за транзитен гаранционен документ, документ за произход на стоки и т. н., се стига до извод, че членуването в такава организация не е доброволно, а е в търсене на стопански интереси.

Чрез въведеното ново изискване в чл. 35, ал. 1, т. 5 от Кодекса на труда се гарантира спазването на основния принцип на сдружаването – неговата доброволност, съгласно чл. 49 от Конституцията на Р. България и чл. 4 и чл. 5 от Кодекса на труда, както и ясният социален профил и социален мандат на организациите на работодателите като участници в социалния диалог. Поради това не може да се приеме, че чрез новото изискване недопустимо се допуска злоупотреба с права, защото се накърняват права или интереси на други, с което се нарушава и чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

2. Относно твърдението, че § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда не съответстват и на общопризнати норми на международното право и на международните договори, по които България е страна.

В искането се сочи, че Конвенция № 87/1948 г. и Конвенция № 98/1949 г. на МОТ за правото на синдикално и работодателско сдружаване, които са ратифицирани България, установяват "без каквато и да е разлика и без предварителни разрешения по свой избор да образуват организации... да организират управлението си и да съставят програми за действие... при единственото условие да се съобразяват с техните устави".

Съгласно чл. 3, ал. 1 от Конвенция № 87 на МОТ, 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 /чл. 3, ал. 2/К 87/.

Конвенция № 98/1949 г. на МОТ от своя страна установява в чл. 2, че организациите на трудещите се и на работодателите се ползват от надлежна защита срещу всякакви действия на вмешателство на едни спрямо други, осъществявани било пряко, било от техни дейци или членове при образуването, в дейността на организациите и в тяхното управление.

Европейската социална харта (ревизирана) в чл. 5 относно правото на организиране, с която е България е обвързвана, определя, че с цел да се осигури или съдейства за упражняването на свободата на работниците 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.

Съгласно чл. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, всеки човек има право на всички права и свободи, провъзгласени в тази Декларация, без никакви различия, основани на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други възгледи, национален или социален произход, материално, обществено или друго положение.

Международният пакт за икономически, социални и културни права, 1966 г., в чл. 2, ал. 2 урежда задължението на държавите-страни по този пакт, да осигурят упражняването на провъзгласените в този пакт права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия,

политически и други убеждения, народностен или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци.

Също така Хартата за основните права на Европейския съюз в своя член 20 прогласява, че всички хора са равни пред закона.

Цитираната в искането Конвенция № 111 на МОТ също е свързана с недопускане на дискриминация в областта на труда и професиите.

От така посочените в искането общопризнати норми на международното право и на международните договори, по които България е страна, е видно, че те обхващат най-общо формулирано равенството пред закона на всеки човек и недопускането на дискриминация при упражняване на права, както и свободното право на сдружаване на работниците и на работодателите.

В чл. 49 от Конституцията е прогласено, че 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, а работодателите имат право да се сдружават за защита на своите стопански интереси.

В съответствие с този текст от Конституцията са действащите чл. 4 и чл. 5 в Кодекса на труда относно сдружаването на работниците и служителите и на работодателите, които не се променят.

Работниците и служителите имат право, без предварително разрешение, свободно да образуват по свой избор синдикални организации, доброволно да встъпват и да излизат от тях, като се съобразяват само с техните устави. Синдикалните организации представляват и защитават интересите на работниците и служителите пред държавните органи и пред работодателите по въпросите на трудовите и осигурителните отношения и на жизненото равнище чрез колективно преговаряне, участие в социалния диалог, организиране на стачки и други действия съгласно закона (чл. 4 КТ).

Работодателите имат право, без предварително разрешение, свободно да образуват по свой избор организации, които да ги представляват и защитават, както и доброволно да встъпват и да излизат от тях, като се съобразяват само с техните устави. Организациите на работодателите представляват и защитават своите интереси чрез колективно преговаряне, участие в социалния диалог и чрез други действия съгласно закона (чл. 5 КТ).

Направените промени в § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда не са свързани с правото на сдружаване на синдикалните и

40

работодателските организации, което както посочихме по-горе се отнася до образуването им, встъпването и излизането от тях, съобразявайки се само с техните устави, т. е. до вътрешния им организационен живот. С посочените параграфи се регулират единствено и само външните взаимоотношения на тези организации в рамките на тристранното сътрудничество с останалите социални партньори, като се гарантира социалната им представителност в институционалния диалог с държавата.

3. Относно твърдението за противоконституционност на § 21, с който се създава нов чл. 414а от Кодекса на труда, въвеждащ нова административна отговорност за работника или служителя, когато предоставя работната си сила без трудов договор.

В искането се поддържа, че новосъздаденият текст на чл. 414а от КТ, който въвежда административна отговорност за работника или служителя, а именно наказание глоба в трикратен размер на личните осигурителни вноски за социално и здравно осигуряване, е противоконституционен, тъй като по този начин се нарушава принципът на правовата държава и се санкционират гражданите, без да имат вина. Също така се твърди, че вместо държавата чрез своите контролни органи да гарантира спазване на трудовото законодателство и да създаде условия за реализация на правото им на труд, се санкционира работника или служителя, който е по-слабата страна в трудовото правоотношение, което представлява нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 48 от Конституцията.

Правото на труд за гражданите на Република България е основно икономическо право, закрепено в чл. 48 от Конституцията. Нормата прогласява правото на всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа, на което кореспондира задължението на държавата да се грижи за създаване на условия за осъществяването на това право. В изпълнение на задължението си държавата, в лицето на нейния законодателен орган - Народното събрание, е приела редица нормативни актове, които уреждат създаването, изменението и прекратяването на трудовите правоотношения, и тяхната защита.

Поради това не може да бъде споделено твърдението на народните представители, че държавата неоснователно "наказва" работника и служителя, който е принуден да "продава работната си сила, за да може да се изхранва, да поддържа семейството си, своите деца."

41

Това твърдение противоречи на раздел I, буква "а" от Декларацията за целите и задачите на Международната организация на труда от 1944 г., т. нар. Филадельфийска декларация, който казва, че "трудът не е стока".

С оглед основанието за упражняването му, правото на труд се осъществява чрез сключване на трудов договор между законния представител на юридическото лице – работодател, и физическото лице - служител или работник, съгласно Кодекса на труда.

С чл. 4 от Конституцията е прогласено, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната.

Още с чл. 1, ал. 2 на Кодекса на труда е изрично регламентирано, че отношенията при предоставянето на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения. Възникването на трудовите правоотношения се оформя чрез сключване на трудов договор или на споразумение, когато възникват въз основа на конкурс или на избор.

Трудовият договор се сключва в писмена форма между работника или служителя и работодателя преди постъпването на работа. Въз основа на сключения трудов договор работодателят е длъжен да изпрати уведомление за това в Националната агенция за приходите, като Кодексът на труда изрично регламентира, че работодателят няма право да допуска до работа работника или служителя, преди да му предостави копие от трудовия договор и уведомлението.

От сключения трудов договор произтичат както трудовите права на работника или служителя, така и тези в областта на социалното и здравно осигуряване.

Неслучайно в Кодекса на труда е предвидено изрично, че когато се установи, че работна сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2, съществуването на трудовото правоотношение се обявява с постановление, издадено от контролните органи на инспекцията по труда. Предвидено е, че съществуването на трудовото правоотношение може да се установява с всички доказателствени средства, като в постановлението се определя началната дата на възникването на трудовото правоотношение.

С оглед защитата на правата на работниците и служителите е установено, че това постановление се издава и при смърт на работника или служителя, настъпила до установяване на нарушението на чл. 1, ал. 2.

Освен това в Кодекса на труда не е прецедент предвиждане на санкция за работника или служителя, когато не изпълни свои задължения – напр. да спазва правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда.

42

Също така предвиденият размер на глобата за работника и служителя е твърде нисък - трикратен размер на личните осигурителни вноски за задължително социално и здравно осигуряване, определени върху минималния осигурителен доход за изпълняваната работа в зависимост от съответната икономическа дейност и професия.

Поради горните съображения не може да бъде прието твърдението на народните представители, че държавата не изпълнява своя дълг към гражданите, а налага глоба (имуществена санкция) на този, който се е опитвал да реализира своето конституционно право на труд.

В заключение изразяваме дълбокото си убеждение, че конституционното право на труд на гражданите се намира в тясна връзка и взаимодействие със задължението на всеки от нас да зачита и спазва Конституцията и законите, за да бъде действително изпълнен чл. 4 от Конституцията, с който е прогласено, че Република България е правова държава.

Въз основа на всичко изложеното дотук, считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност и несъответствие на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна, на разпоредбите на § 2, § 3 и § 21 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:



СН/ДТПООУТ