

**БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО ТРУДОВО ПРАВО
И ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ**

**МЕЖДУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ
НА ТРУДА И БЪЛГАРИЯ –
100 ГОДИНИ И ЗНАПРЕД**

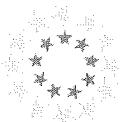
БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ
ПО ТРУДОВО ПРАВО И ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ



Юридически факултет на
Софийския университет
„Св. Климент Охридски“



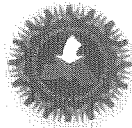
ИНСТИТУТ ЗА
ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО



Балкански институт
по труда и социалната
политика

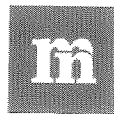


Република България
Министерство на труда и социалната политика



Конфедерация
на независимите
синдикати в България

ИЗДАТЕЛСТВО *Сиби*



ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС
Труд и право

Редакционна колегия

Проф. д-р Емил Мингов
Проф. д-р Ирена Илиева
Проф. д-р Красимира Средкова

ISBN 978-619-226-146-7

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО ТРУДОВО ПРАВО
И ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

МЕЖДУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ТРУДА И БЪЛГАРИЯ – 100 ГОДИНИ И ЗНАНАПРЕД

София, 2020

СЪДЪРЖАНИЕ

Вместо увод.....	13
Използвани съкращения.....	15
Обръщение от Гай Райдер, генерален директор на Международната организация на труда	17
Приветствие от ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ проф. д. ф. н. Анастас Герджиков	19
Приветствие от управителя на Националния осигурителен институт Ивайло Иванов.....	20
Приветствие от президента на Конфедерацията на независимите синдикати в България Пламен Димитров.....	23
Приветствие от декана на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ проф. д-р Даниел Вълчев	24

МОТ И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ – ОБЩИ ВЪПРОСИ**Васил Мръчков**

Нормотворческата дейност на МОТ и България през изтеклите 100 години.....	29
--	----

Ирена Илиева

Международната организация на труда – дълготрайност и ценности в контекста на правото на международните организации	60
---	----

Пламенка Маркова

Нормотворческата дейност на МОТ в условията на глобализация	70
---	----

Кванг-Таск Ли

МОТ и Корея	79
-------------------	----

Мария Минчева

България и 100-годишнината на МОТ – достижения, предизвикателства и възможности.....	87
---	----

Светлана Головина

Конкретизиране на основните принципи и права в областта на труда в законодателството на Руската федерация	96
--	----

Мария Чочова

Конвенциите на МОТ в практиката на Конституционния съд на Република България	108
---	-----

Емил Мингов

За субективния характер на социалните права	116
---	-----

Българска асоциация по трудово право и обществено осигуряване
Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“
Институт за държавата и правото при Българската академия на науките
Министерство на труда и социалната политика
Национален осигурителен институт
Асоциация на организациите на работодателите в България
Конфедерация на независимите синдикати в България
Конфедерация на труда „Подкрепа“
Издателство „Сибир“
Издателски комплекс „Труд и право“

Ивайло Стайков Общопризнатите принципи и норми на международноправното регулиране на труда.....	123
Димитър Бранков Основни позиции на Българската стопанска камара за започване на обществени дебати за съществени промени в Кодекса на труда	134
Ярослава Генова Препоръката за заетост и достоен труд за мир и устойчивост и българското общество и право – тест за съвместимост.....	144
Анжелика Ясинская-Казаченко Институционалният опит на фабричната инспекция на труда за създаването на Международната организация на труда.....	152

ИНДИВИДУАЛНИ ТРУДОВИ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Паунита Петрова Ролята и значението на МОТ и нейните актове в цялостната система на международноправна защита на социалните права	161
Кирил Томашевски Осъществяването на правото на труд в Република Беларус в контекста на международните трудови стандарти: проблеми и перспективи	170
Албена Великова-Стоянова Ефективност на мерките срещу трудовата експлоатация.....	176
Ива Пушкарова Престъпленията по българския наказателен закон, свързани с трудова експлоатация, и стандартите на МОТ.....	189
Иван Нейков Микропредприятията и трудовото законодателство – илюзии и реалности (или съвременните Давид и Голиат).....	202
Мария Радева Конвенциите на МОТ и българското корабоплаване.....	204
Рашад Юсиф Мамедов Актуални проблеми на изпитването при приемане на работа в трудовото право на Република Азербайджан в съвременната епоха: на основата на сравнителен анализ със законодателствата на други държави.....	214

Христо Банов Утвърждаване на правото на професионално образование и професионално обучение в актовете на Международната организация на труда и в българското трудово законодателство	220
Андрей Александров Нерешени проблеми, свързани с минималната работна заплата у нас: какво може да промени ратификацията на Конвенция № 131 на МОТ	234
Ангел Анастасов Ролята на Административния трибунал на МОТ за утвърждаване на правото на международната гражданска служба и защитата на правата на българските граждани.....	243
Фредерик дю Рабеншлаг Принципът на „Естопел“ в практиката на Административния трибунал на МОТ и на търговските арбитражни съдилища при уреждане на спорове инвеститор – държава.....	254

КОЛЕКТИВНИ ТРУДОВИ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Красимира Средкова Социалният диалог в МОТ и България.....	267
Чавдар Христов Правото на сдружаване на работниците и служителите и на колективно преговаряне в светлината на доклада на МОТ „Работа за по-светло бъдеще“ – синдикални нагласи и очаквания.....	278
Тодор Каламатиев, Александър Ристовски Такси за присъединяване и персонален обхват на прилагането на колективните трудови договори – позицията на МОТ и правни предизвикателства пред македонското трудово право	287
Жасмина Христова-Саръиванова Способи за доброволно уреждане на трудови конфликти – непосредствени преговори, посредничество и арбитраж	308
Мариана Иванова Приносът на МОТ при подготовката на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за уреждане на колективните трудови спорове от НИПА и социалните партньори в България	321

Владимир Бояджиев Място и роля на Националния институт за помирение и арбитраж за уреждане на колективни трудови спорове в България	327
---	-----

ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

Жозеф Хажду Поддържане на социалноосигурителна система в Промишленост 4.0.....	337
Добринка Бонева-Илкова Присъединяването на България към Конвенция № 102 на МОТ за социална сигурност (минимални стандарти), 1952 г.	356
Теодора Петрова Лъкатушещото развитие на българските пенсионни реформи: поглед към последните 10 години.....	367
Цветя Попова Стандартите на МОТ относно осигуряването при старост – насоки за развитие на българското пенсионно законодателство	380
Резюмета на английски език	391

CONTENT

In the Place of Introduction	13
Abbreviations Used.....	15
Address by Mr. Guy Ryder, Director General of the International Labour Organization	17
Welcoming Speech of the Rector of Sofia University “St. Kliment Ohridski” Prof. Dr. Habil. Anastas Gerdjikov	19
Welcoming Speech of the Governor of the National Social Insurance Institute Mr. Ivailo Ivanov	20
Welcoming Speech of the President of the Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria Mr. Plamen Dimitrov	23
Welcoming Speech of the Dean of Law Faculty at Sofia University “St. Kliment Ohridski” Prof. Dr. Daniel Valthchev	24

GENERAL ISSUES

Vasil Mrachkov 100 Years of ILO Rulemaking Activity and Bulgaria	29
Irena Ilieva International Labour Organization – Permanence and Values in the Context of the International Organisations Law	60
Plamenka Markova ILO Rulemaking Activity in the Period of Globalisation	70
Kwang-Taek Lee ILO and Korea	79
Maria Mincheva Bulgaria on the Eve of the ILO's 100 th Anniversary – Achievements, Challenges and Opportunities	87
Svetlana Golovina Concretization of Fundamental Principles and Rights at Work in Russian Federation’s Legislation	96
Maria Chochova ILO Conventions in the Case Law of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria.....	108
Emil Mingov On the Subjective Nature of Social Rights	116

нашите констатации по достигнатото равнище на обхват и качество на държателните части на сключените колективни трудови договори показват, че са необходими добре осмислени стъпки напред в развитието на правната уредба на колективното преговаряне. Затова настояваме пред правителството да бъде ратифицирана от българската държава Конвенция 154 за насърчаване на колективното преговаряне.

Вече споменах по-горе проблема, който съществува с колективното преговаряне при условията по Закона за държавния служител в звената на държавната администрация. В него не се съдържат правила, норми, които да предпазват колективното преговаряне. Този факт дава основания на официални лица, включително заемащи ръководни постове в администрацията, да смятат, че Законът за държавния служител не позволява, не разрешава колективното преговаряне. Годици наред поставяме този въпрос. Отказът от страна на изпълнителната и законодателната власт да обезпечат правни условия и гаранции за осъществяване на това синдикално право в Закона за държавния служител е безспорен. Това по красноречив начин бе доказано в практиката чрез странното, необосновано отпадане на комплекс от норми, предвиждащи колективно преговаряне в законопроект за допълнение на Закона за държавния служител, внесен за обсъждане в Народното събрание през пролетта на 2016 г. Въпреки активността на КНСБ в периода след докладите и изпратените до компетентните държавни органи писма и становища резултат и към момента няма. Ето защо съвместно с Европейската конфедерация на профсъюзите и КТ „Подкрепа“ в средата на 2018 г. подготвихме Колективна жалба до Съвета на Европа срещу българската държава по повод на неизпълнението на ратифицирания от нея чл. 6, ал. 2 ЕСХ (рев.).

На последно място ще споделя впечатлението от наблюденията и изследванията ни, че държавата в лицето на МТСП не е активна, не желае да намесва едностранно в този уж двустранен проблем на синдикати и работодатели, видно и от станалите дебати в Националния съвет за тристранно сътрудничество. Разполагаме с готови, конкретни предложения. Засега няма кой да ги оцени и постави в дневния ред на всички, от които зависи приемането им.

ТАКСИ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ И ПЕРСОНАЛЕН ОБХВАТ НА ПРИЛАГАНЕТО НА КОЛЕКТИВНИТЕ ТРУДОВИ ДОГОВОРИ – ПОЗИЦИЯТА НА МОТ И ПРАВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД МАКЕДОНСКОТО ТРУДОВО ПРАВО

Тодор Каламатиев, Александър Ристовски***

Въведение

Клаузите за синдикална сигурност се появяват в резултат на необходимостта от укрепване и консолидиране на позицията на синдикатите и отношенията им с работодателите. Причините за въвеждането на тези клаузи за сигурност се коренят в необходимостта синдикатите да създадат механизъм за самозащита, който да им осигури стабилна и силна организация и да им позволи да се справят със сериозните предизвикателства при защитата и насърчаването на правата на работниците и служителите.¹ Основният механизъм, чрез който синдикатите постигат целите си, е колективното преговаряне. С развитието на колективното преговаряне и сключването на колективни трудови договори се появява дилемата относно статуса и задълженията на онези работници и служители, които не участват в споделянето на разходите за колективното преговаряне и които по никакъв начин не допринасят за дейността на синдиката за защита на правата на работниците и служителите и за подобряване на техните условия на труд. От друга страна, тази дилема се задълбочава, когато се оценява дали аргументите на синдикатите нечленуващите в тях работници и служители, които не са допринесли в процеса на колективното преговаряне, да се възползват от по-благоприятните условия на сключените колективни трудови договори, са „оправдани“, или „неоправдани“. Следователно теорията и законодателството в областта на трудовото право търсят отговор на следния въпрос: трябва ли работниците и служителите, които не са членове на синдикат – страна по колективен договор (или така наречените „пътници без билет“), да бъдат обхванати от сключения колективен договор, или трябва да бъдат изключени от персоналният обхват на прилагането му и от по-благоприятните условия в него?

* Професор по трудово и осигурително право в Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие (Северна Македония). Доктор по право.

** Доцент в Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие (Северна Македония). Доктор по право.

¹ Вж. Cordova, E., M. Ozaki. Union security arrangements: an international overview. – International Labour Review, 1980, Vol. 119, № 1, p. 20.

През 2017 г. социалните партньори – членове на Икономическия и социален съвет на Република Македония, представят идеята за създаване на фонд за насърчаване на социалния диалог със следната компетентност: насърчаване на социалния диалог, помощ за социалните партньори в подготовката на проекти на колективни договори, обучителни дейности и обща подкрепа за разширяване на процеса на колективно преговаряне. Основната идея за създаването на такъв орган обаче се състоеше в необходимостта от въвеждане на задължителна парична такса (такса за присъединяване) за използване на колективния договор, която да се плаща от работниците и служителите, нечленуващи в синдикат, и работниците и служителите, които не са членове на синдиката, подписал колективния трудов договор. Тази идея е превърната в правна норма. И все пак въпросите за лицата, които биха могли обвързани от различните видове колективни трудови договори, както и за „участието“ на тези лица в „разходите“ за сключване на колективни трудови договори са все още актуални въпроси, чиято значимост занапред ще нараства за македонското трудово законодателство и това е периодът на приемане на новия Закон за трудовите отношения.

Определяне на понятието „клаузи за синдикална сигурност“ със специално позоваване на клаузите за такса за присъединяване

Клаузите за синдикална сигурност обикновено се определят като договорни разпоредби в полза на синдикатите, въз основа на които трудовите правоотношения, или работата на работниците и служителите за определен работодател, пряко зависят от членството им в синдикат или заплащането на парична такса на синдиката.² В теорията и практиката съществуват различни класификации на видовете и формите на клаузите за синдикална сигурност като например клаузи за такса за присъединяване, клаузи за задължително членство в синдикат, клаузи за задължително присъединяване, клаузи за членство и много други клаузи за синдикална сигурност.³ Въпреки различията на множество и различни видове клаузи за синдикална сигурност в чуждестранните законодателства и в практиката най-значими са клаузите за задължително членство („closed shop“) или някои разновидности на този тип клаузи за сигурност (клауза за присъединяване, клауза за членство и др.) и клаузите за такса за присъединяване („agency shop“).

Клаузата за задължително членство в синдикат (т.нар. клауза за „closed shop“) е договорна разпоредба, която задължава работника или слу-

Вж. Gotovac, V. Ukidanje Instituta Doprinosna Solidarnosti – posljedica utvrdenja ustojanja negativnog aspekta slobode udruživanja u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske. Zagreb: Radni I službenički odnosi, 2005, с. 55.

Вж. Kalamatiev, T., Al. Ristovski. Union Security Clauses versus Freedom of Trade Union Association. – Niš: Globalisation and Law, Faculty of Law, 2017, p. 64.

жителя да бъде или да стане член на синдикат като необходимо условие за упражняване на неговото право на труд по трудово правоотношение.⁴ По принцип теорията признава два типа клаузи за задължително членство, които се определят в зависимост от факта дали работникът или служителят е задължен да членува в синдикат, преди да създаде трудово правоотношение (предварително задължително членство), или след създаване на трудово правоотношение (последващо задължително членство).⁵ *Клаузата за предварително задължително членство* задължава всички потенциални работници или служители (т.е. кандидати за работа) да станат членове на синдиката, преди да сключат трудов договор с работодателя. Обратно, *клаузата за последващо задължително членство* задължава работниците и служителите, които са сключили трудови договори с работодателя, да станат членове на синдиката непосредствено след наемане на работа или в определен период от момента на наемане. При задължителното членство прекратяването на статуса „член на определен синдикат“ автоматично води до прекратяване на трудовото правоотношение на работника или служителя с работодателя, т.е. до прекратяване на неговия трудов договор. По тази причина в литературата има различни мнения и аргументи „за“ и „против“ въвеждането на клаузи за задължително членство в синдикати.⁶

Клаузите за задължително плащане на такса за ползване на по-благоприятните условия на сключения колективен договор (клаузи за такса за присъединяване) се основават на обстоятелството, че колективните трудови договори, сключени на определено равнище, обвързват всички работници и служители, независимо дали членуват в синдикат. За разлика от клаузите за задължително членство те не задължават работник или служител, който не е член на синдиката – страна по колективния трудов договор, да стане негов член, но го задължават да заплати поне някаква такса,

⁴ Вж. Lockton, D. J. Employment Law. 4. ed. Palgrave Macmillan, 2003, 390–391.

⁵ Вж. Sargeant, M., D. Lewis. Employment Law. 5. ed. Pearson Education Limited, 2010, p. 326.

⁶ Поддръжниците на тези клаузи подчертават тяхната роля за укрепване на синдикалната солидарност на работниците и служителите с крайната цел по-силна позиция на синдикатите в процеса на колективното преговаряне с работодателите. Клаузите за задължително членство в синдикат влияят също така за увеличаване на стабилността и възможностите в трудовите отношения. Те създават „подходящ канал за комуникация“ между работодателя и работниците и служителите, въз основа на който работодателят упражнява своите управленски, нормативни и дисциплинарни права. Все пак изглежда, че в съвременните системи на трудови отношения доминират аргументите „против“ този тип клаузи за синдикална сигурност. Аргументите „против“ обикновено се изразяват от привържениците на идеята за правата на отделния човек като основа на модерните либерални и демократични общества. В този контекст „решаващият аргумент“ е аргументът, изразяващ индивидуалното и неотменимо право на работниците и служителите да решават дали желаят да членуват в синдикат, или не.

авна или близка до тази, плащана от работниците и служителите – членове на синдиката.⁷ По този начин аналогично на работниците – членове на синдиката, нечленуващите са длъжни да заплащат определена такса, предназначена да „покрие“ разходите на синдиката, направени по време на процедурата за колективно преговаряне и при изпълнението на сключения колективен договор.

На практика регулирането и прилагането на клаузите за таксата за присъединяване поставят следните въпроси: Трябва ли таксата за ползване на по-благоприятните условия на колективния договор да се третира като „налог“ (задължение, наложено от клаузата), или като „възможност“ (вариант работникът или служителят, който не е член на синдиката, да може да се възползва от по-благоприятните условия, произтичащи от колективния трудов договор)? Как трябва да се тълкуват и какво трябва да обхващат „по-благоприятните условия, произтичащи от колективния трудов договор“, когато приемането им от работника или служителя, нечленуващ в синдиката, е предпоставка за въвеждане на задължението за плащане на таксата? Трябва ли задължението за плащане на таксата да се прилага само за „новите“ колективни трудови договори, т.е. за измененията на съществуващите колективни договори, които укрепват икономическите и социалните права на работниците и служителите, или трябва да важи и за съществуващите колективни трудови договори? Какъв е статусът на работниците и служителите, които плащат такса за използване на по-благоприятните условия, произтичащи от сключения колективен договор, в сравнение със синдикалните членове (т.е. тези лица имат ли някакъв „полусиндикален“ статус)? И накрая, задължението на работниците и служителите, нечленуващи в синдикат, да плащат задължителна такса произтича ли от подразбиращо се „задължение“ те да станат членове на съответния синдикат, след като така или иначе са задължени да плащат определен вид членски внос в синдиката?

Представените въпроси само подкрепят тезата, че като цяло клаузите за синдикалната сигурност (включително клаузите за такса за присъединяване) регулират изключително чувствителен въпрос, често граничещ с конституционособразността и допустимостта в трудовото законодателство на определена държава.

2. Правен статус на клаузите за такса за присъединяване съгласно международното трудово законодателство (МОТ, СЕ и чуждестранното трудово право)

Клаузите за синдикална сигурност, включително клаузите за такса за присъединяване, не са предмет на регулиране от международните трудови

Вж. Cihon, P. J., J. O. Castagnera. Employment and Labour Law. 7. ed. South-Western Cengage Learning, 2011, p. 450.

станданти, т.е. конвенциите и препоръките на МОТ.⁸ В рамките на МОТ темата за тези клаузи се тълкува косвено – чрез разпоредбите за гарантиране на свободата на сдружаване, т.е. правото на синдикално сдружаване и колективно преговаряне. Основните конвенции на МОТ, регулиращи въпроса за свободата на сдружаване и колективното преговаряне, са Конвенция № 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране, 1948 г., и Конвенция № 98 за правото на организиране и на колективно преговаряне, 1949 г. Анализирайки съдържанието на тези конвенции, може да се заключи, че те заемат неутрална позиция по отношение на регулирането на допустимостта на клаузите за синдикална сигурност (съответно техният „положителен/включващ“ или „отрицателен/изключващ“ аспект) като част от обхвата на свободата на синдикално сдружаване.⁹ Ако клаузите за синдикална сигурност са признати и допустими в националното законодателство или практика в областта на труда в държава – членка на МОТ, тази държава няма ограничения за ратифициране и прилагане на конвенции № 87 и № 98.¹⁰ Въпреки това МОТ представя важни правни становища, които може да послужат като основа за приемане на решение за регулиране на въпроса за клаузите за синдикална сигурност в националните законодателни системи. В този контекст по-нататък представяме няколко важни позиции на Комитета за свобода на сдружаването, които въвеждат основния подход на МОТ по отношение на правното третиране на клаузите за синдикална

⁸ Посочваме и позицията на ООН, за да завършим „картината“ относно регулирането на клаузите за синдикална сигурност в актовете на ООН за правата на човека. В тази връзка отбелязваме, че във Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. в обща разпоредба се посочва, че „никой не трябва да бъде принуждаван да участва в определено сдружение“ (чл. 20, ал. 2). Макар че тази разпоредба е обща, тя може да означава забрана за въвеждане на клаузи за задължително членство. За разлика от Всеобщата декларация Международният пакт за граждански и политически права и Международният пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. „запазват мълчание“ по този въпрос.

⁹ Заслужава да се спомене, че още през 1927 г. идеята за приемане на конвенция, която да обхваща „основните елементи“ на свободата на сдружаване, включително „отрицателния/изключващия“ аспект на свободата на сдружаване (т.е. правото да не се членува в синдикат), е представена пред органите на МОТ. Представителите на правителствата и на работодателите полагат усилия за цялостно регулиране на обхвата на свободата на сдружаване (обхващащо „положителните/включващите“ и „отрицателните/изключващите“ аспекти). Въпреки това синдикатите определят този подход като неприемлив. Всичко това доведе до приемането на конвенции № 87 и № 98, които предвиждат неутрален подход по отношение на „отрицателния/изключващия“ аспект на свободата на сдружаване, т.е. те нито предразполагат за, нито възпрепятстват правната основа и допустимостта на клаузите за социална сигурност. Вж. Servais, J. M. International Labour Law. Wolters Kluwer, 2017, p. 189.

¹⁰ Вж. Šunderič, B. M. Pravo Međunarodne Organizacije Rada. Beograd, 2001, p. 199.

сигурност, със специално внимание върху клаузите за такса за присъединяване.

По отношение на общите клаузи за синдикална сигурност Комитетът за свобода на сдружаването застъпва следната принципна позиция: трябва да се прави разлика между клаузи за социална сигурност, допустими от закона, и клаузи, наложени със закон. Само вторите противоречат на принципите на свободата на сдружаване и водят до създаване на синдикален монопол.¹¹ В друг случай Комитетът заема по-конкретна позиция, в която изтъква, че когато клаузите за синдикална сигурност изискват членство в определена организация като условие за наемане на работа, може да се наблюдава дискриминация, ако на лицата, които търсят такова членство, се налагат необосновани условия.¹²

Международната организация на труда (чрез Комитета за свобода на сдружаването) изразява позицията си в много други случаи, тясно свързани с таксата за присъединяване. В един такъв случай Комитетът определя, че за да може размерът на специалната вноска, плащана от нечленуващите в синдикат, в знак на солидарност и като признаване на по-благоприятните условия, получени по силата на колективния договор, да се приведе в съответствие с принципите на свободата на сдружаване, законът (а не синдикатът едностранно) трябва да създаде възможност двете страни да действат заедно, за да се споразумеят в колективни договори за възможността да се събира такава вноска от нечленуващите в синдикат за по-благоприятните условия, от които може да се ползват.¹³ Подобен подход на Комитета се открива и в неговото решение относно *задържане на членския внос за синдиката от страна на работодателя и превеждането му по сметката на синдиката, което е въпрос, който следва да бъде решен посредством процеса на колективното договаряне между работодателите и всички синдикати, но без никакви правни пречки*.¹⁴ Освен това, като взема предвид принципите на свободата на сдружаване, Комитетът за свобода на сдружаването установява, че следва да бъде възможно чрез колективни трудови договори да се прилага система за събиране на такси, предназначени за синдиката, без намесата на публични органи.¹⁵

Противно на подхода на МОТ, тълкуването на свободата на синдикално сдружаване в рамките на СЕ включва правото на работниците да не се присъединяват към синдикат. Въпреки че и двата ключови акта (Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г. – чл. 11, и Европейската социална харта от 1961 г. – чл. 5) официално уреждат само „включващия“ аспект на

правото на синдикално сдружаване (т.е. правото на работниците да се присъединят към синдикат), Европейският съд по правата на човека (в по-малка степен) и Европейският комитет по социални права (в по-голяма степен) подчертават също и „изключващия“ аспект на свободата на сдружаване, защитавайки работниците от задължението за присъединяване към синдикат.¹⁶ Анализът на практиката на Европейския комитет по социални права в редица различни случаи, свързани с въпроса за клаузите за синдикална сигурност, води до следните общи положения:

Първо, нито един работник не може да бъде принуждаван да се присъедини или да остане член на синдикат. Работникът има право свободно да избира дали да се присъедини към синдикат и това право не трябва да се упражнява под въздействието на ограничения.¹⁷ Второ, вътрешното законодателство трябва ясно да забранява всички клаузи за задължително присъединяване, независимо от това дали тези клаузи са наложени от трудовото законодателство, или са регулирани от колективните трудови договори.¹⁸ Трето, клаузите в колективните трудови договори или в уредени в закона споразумения, при които работните места на практика са запазени за членовете на конкретен синдикат, нарушават правото на свобода на сдружаване.¹⁹ В обобщение, СЕ недвусмислено и категорично забранява клаузите за задължително членство, независимо дали се отнасят до задължителното членство в синдикат преди (предварително), или след създаване на трудовото правоотношение (последващо). Съветът на Европа забранява и всички други клаузи за синдикална сигурност (включително автоматични удържки от заплатите на всички работници, независимо дали са членове на синдиката, или не, за финансиране на синдиката, действащ в рамките на съответното дружество).²⁰ И все пак изглежда, че позицията на СЕ по отношение на клаузите за таксата за присъединяване е по-неутрална в сравнение с позицията по отношение на клаузите за задължително присъединяване. Така в единия случай Европейският комитет по социални права заявява, че синдикатът има право да събира такси от работници, които не са синдикални членове, за предоставени услуги като например наблюдение дали работодателите изплащат заплатите в съответствие с колективния трудов договор.²¹ В другия случай Комитетът недвусмислено посочва недопустимостта на прак-

¹⁶ Вж. Swiatkowski, Andr. M. Council of Europe – Labour Human Rights and Social Policy Standards. Wolters Kluwer, 2016, p. 202.

¹⁷ Вж. Конфедерация на шведските предприятия срещу Швеция, жалба № 12 от 2002 г., Решение от 15 май 2003 г., § 2.

¹⁸ Вж. Swiatkowski, Andr. M. Op. cit., p. 202.

¹⁹ Вж. Заключение XIX-3 (2010), Исландия.

²⁰ Вж. Заключение VIII (1984), Тълкуване на чл. 5, Конфедерация на шведските предприятия срещу Швеция, жалба № 12/2002, Решение от 22 май 2003 г., § 42.

²¹ Вж. 1090. Жалба № 12 от 2002 г.

¹¹ Вж. 259-и доклад, случай № 1385, § 551.

¹² Вж. 2006 Digest, § 368.

¹³ Вж. 290-и доклад, случай № 1612, § 27.

¹⁴ Вж. 287-и доклад, случай № 1683, § 338.

¹⁵ Вж. 289-и доклад, случай № 1594, § 24.

ики, задължаващи работниците, които не са свързани със синдикална организация, да внасят членски внос, равен на плащания от действителните членове.²²

Клаузи за такса за присъединяване може да се намерят в трудовите законодателства на Канада²³, САЩ²⁴, Колумбия²⁵, Тринидад и Тобаго²⁶, Конго²⁷, Филипините²⁸, Израел²⁹, Швейцария и др. От гледна точка на сравнителното трудово право подходът на швейцарското трудово право представлява особен интерес. Правното регулиране на т.нар. такса за солидарност в Швей-

²² Вж. *Заклучения 2002 г.*, с. 131 (Румъния).

²³ В Канада клаузата за такса за присъединяване идва от съдебната практика. Тя е въведена с решение на съдия Ранд през 1945 г., който определя, че „когато има сключен олективен трудов договор, таксата за присъединяване е задължителна за всички работници и служители на съответното равнище на колективно договаряне“.

²⁴ В САЩ Законът за трудови отношения в страната (чл. 8, б. „а“, т. 3) позволява договорно въвеждане на клауза за задължително членство в синдикат, считано от деня на наемане на работа или 30 дни от създаване на трудовото правоотношение. Освен това този закон предвижда, че работник или служител не може да бъде освободен от работа (ако не е член на синдикат) освен в случаите, когато не спазва задължението за плащане на такса за нуждите на синдиката (чл. 8, б. „б“, т. 2).

²⁵ В Колумбия нечленуващите в синдикат работници, които се ползват от по-благоприятните условия, произтичащи от колективния трудов договор, са задължени да плащат такса, която е равна на половината от обичайния членски внос за синдиката, когато една трета от общия брой на работниците и служителите на дружеството са се присъединили към него, или равна на цялата сума, когато повече от една трета от общия брой работници и служители в дружеството са членове на съответния синдикат.

²⁶ В Тринидад и Тобаго таксата за присъединяване, плащана на основния синдикат, е свързана с искане, подадено от синдиката, въз основа на което е организирано специално гласуване на работниците и служителите относно приложението на колективния трудов договор. Резултатът от гласуването задължава всички работници и служители в съответната област да плащат такса (равна на членския внос за синдиката).

²⁷ Законодателството на Конго разрешава на работодателите да удържат определена сума, т.е. месечна вноска в размер на 0,5% от заплатата на всички работници и служители, която се плаща на синдикалната федерация на Конго.

²⁸ Във Филипините Кодексът на труда от 1974 г. предвижда, че работниците и служителите, попадащи в приложното поле на колективния трудов договор, които не са членове на синдикат с признато право да участва в колективното преговаряне, може да бъдат задължени да плащат разумна такса, равна на членския внос, и други такси, съизмерими от членовете на синдиката, в случай че приемат по-благоприятните условия, произтичащи от сключения колективен трудов договор.

²⁹ В съответствие с приложимите разпоредби в Израел, ако 30% или една трета от работниците и служителите са членове на синдикат, и ако има колективен трудов договор, сключен на равнище дружество или на равнище бранш, по който синдикатът е страна, това означава, че останалите работници и служители в това дружество автоматично са задължени да плащат такса за ползване на услугите и по-благоприятните условия, постигнати от членовете на синдиката в резултат на колективното преговаряне и сключения колективен трудов договор.

цария от 1949 г. е резултат от решение на Федералния съд.³⁰ В този случай Федералният съд е взел решение по две клаузи за синдикална сигурност (клауза за задължително членство в синдикат – задължително присъединяване, и клауза за такса за присъединяване, или т.нар. клауза за такса за солидарност). Решението на съда по клаузата за задължително членство в синдикат е „отхвърля“, а решението във връзка с втората клауза е утвърдително с аргументите, че работниците, които не са членове на синдиката, трябва да направят определена „финансова жертва“, за да се възползват от по-благоприятните условия, произтичащи от сключения колективен договор. В този контекст съдът прави ясно разграничение между „принуждаване на работниците да станат членове на синдиката“ и „обвързване на нечленуващите в синдикат работници да спазват правилата на колективния трудов договор“. След като Федералният съд на Швейцария признава правните основи на „таксите за солидарност“, той се изправя пред два допълнителни въпроса: какъв е максималният размер на таксата за солидарност, която може да бъде платена, и членовете на друг синдикат задължени ли са да плащат такса за солидарност на синдиката, който е страна по сключения колективен трудов договор? По първия въпрос съдът пояснява, че размерът на таксата за солидарност трябва да бъде различен (значително по-малък, например 50%) от редовния синдикален членски внос, плащан от членовете на синдиката. Преобладаващ аргумент в случая е обяснението, че таксата за солидарност изпълнява функцията на пропорционално участие на работниците, които не са членове на синдиката, сключил колективния трудов договор, в разходите за колективното преговаряне и изпълнението на колективния трудов договор. По отношение на втория въпрос Федералният съд заявява, че задължението за плащане на такса за солидарност е приложимо и за работници, членове на друг синдикат, който не е страна по сключения колективен трудов договор. Честите съдебни дела, свързани с клаузите за синдикална сигурност, „мотивират“ швейцарския законодател да приеме специално законодателство, което да урежда въпроса за колективните трудови договори. Законът от 1956 г. наред с другото урежда „критичните точки“ относно таксата за солидарност. В стремежа си да установи размера на таксата за солидарност законът предвижда, че тя не може да бъде твърде прекомерна, за да не „принуждава“ работниците, които не са членове на синдиката, подписал колективния трудов договор, да станат негови членове. На практика тази вноска е по-малка от размера на членския внос за синдиката, плащан от неговите членове. Що се отнася до нейното прилагане, законът предвижда, че таксата за солидарност трябва да има предназначение и това е участие на

³⁰ Дело *Mueller und Landesverband Freier Schweizer Arbeiter v. Zuercher Autogewerbeverband und Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband* (BGE, Vol. 75 (1949), Pt. II, p. 305). Вж. *Dudra, M. The Swiss System of Union Security. – Labor Law Journal, 1959, March, 167–168.*

ботниците и покриване на разходите за сключване и изпълнение на колективния трудов договор или използване на по-благоприятните условия, които в интерес на всички работници независимо от техния синдикален статус. За разлика от подхода на Федералния съд на Швейцария законът предсва различен подход по отношение на задължението на работниците, които са членове на друг синдикат. Членовете на друг синдикат (различен синдиката – страна по колективния договор) не са задължени да плащат кса за солидарност, но само когато този синдикат няма възможност да се исьедини към съществуващия колективен договор или не може да сключи добен колективен договор.³¹

Сравнителният анализ на трудовото законодателство на държави от Централна и Източна Европа (Албания, Босна и Херцеговина, България, Румуния, Черна гора, Сърбия, Словакия, Украйна, Хърватия, Полша и Република Сръбска) показва, че в почти всички страни клаузите за синдикална сигурност не са обект на правно регулиране и не са допустими по закон. Този извод не означава, че в определени периоди от развитието на системите на колективните трудови отношения на тези страни трудовото законодателство в някои от тях не е предвиждало възможност за въвеждане на определен тип клауза за синдикална сигурност. Такива са случаите с Хърватия³³ и България³⁴.

Вж. Dudra, M. Op. cit., 167–171.

Изследването е направено въз основа на данни, публикувани в базата данни с нормативни актове в областта на труда в страните от Централна и Източна Европа (EELex).

Вж. чл. 53 от Закона за изменение на Закона за труда на Хърватия от 2003 г., който въвежда „вноска за солидарност“. Две години след въвеждането ѝ разпоредбите за вноската за солидарност“ бяха разгледани от Конституционния съд на Хърватия, който ги определи за противоконституционни и ги отмени. Вж. Реш. № U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-2206/2004, U-I-4513/2004 и U-I-4768/2004 от 24 май 2005 г.

В по-новата си история (с измененията на Кодекса на труда от 1992 г.) българското трудово законодателство дава възможност за клаузи за задължително плащане на кса за ползване на по-благоприятните условия на сключения колективен трудов договор. В резултат на това много колективни трудови договори определят така наречетата такса за присъединяване за работниците и служителите, нечленуващи в синдикат. Възможността за въвеждане на „такса за присъединяване“ или по-точно законният начин за присъединяване към сключен колективен трудов договор е предмет на измененията и допълненията в българското трудово законодателство от 1996 г. и след това през 2001 г. След приемането на тези изменения става ясно, че поставянето на условия за достъп до колективен трудов договор чрез заплащане на „такса за присъединяване“ е незаконосъобразно. Вж. Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев. Коментар на Кодекса на труда. 12. изд. С.: Сиби, 2016, с. 171.

3. Клаузите за такса за присъединяване в контекста на правото на синдикално сдружаване и персоналният обхват на колективните трудови договори в Македония

В съответствие с инициативата на социалните партньори от 2017 г. за създаване на Фонд за насърчаване на социалния диалог в македонската експертна общност започна дебат относно допустимостта и обосноваването на въвеждането на система за изплащане на парична компенсация от нечленуващи в синдикат работници и нечленуващи в работодателски организации работодатели с цел използване на по-благоприятните условия на сключените колективни трудови договори. В тази връзка беше зададен следният въпрос: *Създаването на Фонд за насърчаване на социалния диалог въз основа на концепцията за „задължителен членски внос за всички работници и служители и работодатели, които не са членове на синдикати и съответно на асоциации на работодателите, т.е. за използване на колективен трудов договор“ в съответствие ли е с Конституцията и трудовото законодателство на Република Македония?* Този въпрос е свързан с два типични за трудовото законодателство въпроса, а именно тълкуването на свободата на сдружаване в Република Македония и прилагането (т.е. персоналният обхват) на колективните трудови договори в македонското трудово законодателство.

3.1. Свободата на (синдикално) сдружаване в македонското трудово законодателство

Конституцията на Република Северна Македония гарантира общата свобода на сдружаване (като гражданско и политическо право) и свободата на синдикално сдружаване (като икономическо, социално и културно право).³⁵ По-подробното разглеждане на свободата на сдружаване, организирането и колективното договаряне в Македония е предмет на Закона за трудовите отношения (наричан по-долу ЗТО)³⁶. Основен компонент за гарантиране и прилагане на свободата на сдружаване на работници и служители и работодатели е концепцията за доброволното им членство. В тази връзка Законът за трудовите отношения предвижда, че *работник или служител, съответно работодател може свободно да взема решение относно своето присъеди-*

³⁵ Що се отнася до свободата на сдружаване, Конституцията на Република Северна Македония предвижда, че *за целите на упражняването на своите икономически и социални права гражданите имат право да създават синдикати. Синдикатите могат да създават свои федерации и да бъдат членове на международни синдикални организации. Условията за упражняване на правата на синдикална организация на въоръжените сили, полицията и държавните органи може да бъдат ограничени със закон (чл. 37).*

³⁶ Закон за трудовите отношения (ЗТО), „Официален вестник на Република Македония“, бр. 62/2005.

яване и напускане на синдикат, съответно асоциация на работодатели.³⁷ Никой не следва да бъде поставян в по-неблагоприятно положение поради членуването или нечленуването му в синдикат, съответно асоциация на работодатели, както и участието или неучастието в синдикални дейности, съответно дейности на асоциации на работодатели.³⁸ В светлината на такива конституционни и нормативни разпоредби трябва да се търсят правилните аргументи за разрешаване на дилемата дали да се въведе членски внос за всички работници (които не членуват в синдикат) и работодатели (които не членуват в асоциация на работодатели). Основната цел на принципа на свободата на сдружаване, както и на правните разпоредби, които я регламентират, е да гарантират (преди всичко) **включващият аспект** на свободата на сдружаване и правото на организиране и колективно преговаряне. Все пак правото на членуване в синдикат съдържа и **изключващ аспект**, а именно правото на нечленуване в синдикат. Можем да заключим, че „изключващият аспект“ на свободата на сдружаване (т.е. нечленуването в синдикат) обхваща „изключващо“ измерение на синдикалната ангажираност на работниците в синдикалните дейности и „изключващо“ измерение на финансирането на такива дейности. Тълкуването на Конституцията на Северна Македония и на разпоредбите на Закона за трудовите отношения води до извода, че македонското трудово законодателство предвижда изрична забрана на „принуждаването“ на работниците и работодателите да членуват в синдикати и асоциации на работодатели. Всеки работник и работодател има право самостоятелно да реши дали да членува в синдикат или асоциация на работодатели (съответно в кой синдикат или в коя асоциация на работодателите да членува). Оттук става ясно, че всяко въвеждане на клаузи за задължително членство в синдикат (клаузи за задължително присъединяване) ще бъде обявено за недействително.

От друга страна, положението не е толкова ясно, когато става дума за клаузите за такса за присъединяване. Аргументите „за“ въвеждане на задължение за плащане на такса (членски внос) за използване на по-благоприятните условия на сключен колективен трудов договор от нечленуващите в синдикат работници или от работниците, които не са членове на синдиката – страна по колективния договор, могат да бъдат „защитени“, като се посочат **включващите аспекти на свободата на сдружаване и необходимостта от установяване на „равнопоставеност“** между членуващите и нечленуващите в синдикат работници. Съгласно тези аргументи „неравнопоставеното положение“ между работниците, които плащат, и работниците, които не плащат членски внос, е във факта, че първите (пряко или косвено) участват в процеса на колективното преговаряне, а вторите не участват (нито пря-

³⁷ ЗТО, чл. 185 (1).

³⁸ ЗТО, чл. 185 (2).

ко, нито косвено) в този процес, като същевременно се ползват от по-благоприятните условия, произтичащи от сключения колективен трудов договор. От друга страна, аргументите „против“ въвеждането на задължение за плащане на такса за използване на колективния трудов договор от работници, които не са членове на синдиката – страна по колективния договор, намират подкрепа в конституционния и правния ред на Македония, и главно в Закона за трудовите отношения. Освен това се поставя въпросът дали въвеждането на такова финансово задължение противно на волята на нечленуващите в синдикат работници би означавало също и пряка дискриминация на работниците, което е забранено със закон. В този контекст Законът за трудовите отношения предвижда, *че работодателят не трябва да поставя кандидата за работа или работника или служителя в по-неблагоприятна позиция поради... членство в синдикат... или други лични обстоятелства.*³⁹

3.2. Персонален обхват на приложение на колективните трудови договори в македонското трудово законодателство

Македонското трудово законодателство предвижда три вида колективни трудови договори: **общ, специален и отделен колективен трудов договор**. В съответствие със Закона за трудовите отношения общият колективен трудов договор се сключва на национално равнище, специалният колективен договор се сключва на браншово равнище (равнище „раздел“ съгласно Националната класификация на икономическите дейности), а отделният колективен трудов договор – на равнището на отделен работодател.⁴⁰

3.2.1. Персонален обхват на приложение на общите и отделните колективни трудови договори (колективни трудови договори с действие *erga omnes*)

Има два вида общи колективни трудови договори, които се сключват на национално равнище, т.е. на равнище Република Северна Македония: **общ колективен договор за частния сектор** в областта на икономиката и **общ колективен договор за публичния сектор**.⁴¹ **Общият колективен договор за частния сектор в областта на икономиката** има пряко приложение и е задължителен за работодателите и служителите в частния сектор.⁴² **Общият колективен договор за публичния сектор** е приложим за органите на държавната администрация и други държавни органи, органите на местното самоуправление, институции, публични предприятия, институти, агенции, фондове и други юридически лица, осъществяващи дейност в обществен интерес.⁴³ Той има пряко приложение и е задължителен за работодателите и

³⁹ Вж. ЗТО, чл. 6 (1).

⁴⁰ Вж. ЗТО, чл. 203.

⁴¹ ЗТО, чл. 204 (1).

⁴² ЗТО, чл. 205 (1).

⁴³ ЗТО, чл. 204 (2).

служителите в публичния сектор.⁴⁴ По отношение на лицата, обвързани с общите колективни трудови договори, е очевидно, че те имат пряко приложение и са задължителни както за всички работодатели, така и за всички работници и служители в публичния, съответно в частния сектор (в зависимост от сектора, за който е сключен колективният договор).⁴⁵ Тези разпоредби не поставят допълнителни въпроси, тъй като действат *erga omnes* (важат за всички работници и служители и работодатели независимо от членството им в синдикат или асоциация на работодатели).

Имайки предвид йерархията на колективните трудови договори и общия стандарт *in favorem laboratoris*, регламентиран и от Закона за трудовите отношения⁴⁶, в действителност най-големият обхват права (по-благоприятни условия) за работниците възниква при най-ниското ниво на колективното договаряне, т.е. колективни договори на ниво работодател (дружество). Съгласно македонското трудово законодателство отделният колективен трудов договор също е обвързващ – валиден за работниците и служителите, които не са членове на синдикат или на синдиката, сключил колективния трудов договор.⁴⁷ С тази разпоредба законът недвусмислено предвижда, че отделните колективни трудови договори са приложими за всички работници и служители (*erga omnes*), независимо дали те членуват, или не членуват в синдикат, или са членове на друг синдикат, който не е страна по сключения колективен трудов договор. В сравнителното трудово законодателство решаването на въпроса, свързан с персоналният обхват на приложение на отделните колективни трудови договори, зависи също от решаването на един предходен въпрос, а именно *допустимостта на сключване на повече от един колективен договор на същото равнище, съответно в същата област на прилагане*. Ако трудовото законодателство разрешава сключване на повече от един колективен трудов договор на същото равнище (например два или повече колективни трудови договора на равнище работодател), страни по които освен работодателя са два или повече различни синдиката, то може да се приеме, че неговата цел е разширяването на персоналният обхват на приложение на колективните трудови договори спрямо възможно най-голяма група работници и служители в областта, в която се сключват тези колективни трудови договори. В случаите, когато е разрешен един колективен трудов договор, трудовите законодателства на различните държави пред-

⁴⁴ ЗТО, чл. 205 (2).

⁴⁵ Например: общият колективен трудов договор за частния сектор се прилага за банките и техните служители, но също така и за местните хранителни магазини и техните служители; общият колективен трудов договор за публичния сектор се прилага за всички държавни средни училища и техните служители, но и за общинските детски градини в селските райони и техните служители.

⁴⁶ Вж. ЗТО, чл. 12 (ограничаване на автономията на договарящите се страни).

⁴⁷ ЗТО, чл. 208 (3).

писват специални условия за разширяване на сключения колективен трудов договор, така че да обхване всички работници и служители в дружеството.⁴⁸ Трудовото законодателство на Македония не съдържа изрична законова разпоредба относно възможния брой колективни трудови договори, сключвани в частния, съответно в публичния сектор на равнище бранш/раздел и работодател. И все пак, когато тълкуваме правния режим, регулиращ правото на сдружаване, организиране и колективно договаряне на работниците и служителите и работодателите, както и законовите разпоредби за признаване на представителност на синдикатите и асоциациите на работодателите, можем да заключим, че в основата на македонското трудово законодателство е правилото *едно равнище на колективното договаряне – един колективен трудов договор*. Това означава, че както при другите равнища, на равнище работодател може да бъде сключен само един колективен трудов договор.

3.2.2. Персонален обхват на приложение на специалните колективни трудови договори

Законът за трудовите отношения регламентира персоналният обхват на приложение на специалните колективни трудови договори, т.е. колективните договори, сключени на браншово равнище (на равнище „раздел“ съгласно Националната класификация на икономическите дейности). По отношение на **приложението от страна на работодателите** Законът за трудовите отношения предвижда, че колективният трудов договор на браншово равнище (на равнище „раздел“ съгласно Националната класификация на дейностите) има пряко приложение и е задължителен за работодателите, които са членове на асоциацията на работодателите, сключила колективния договор, или тези, които са се присъединили допълнително към асоциацията.⁴⁹ От това следва, че специалните колективни трудови договори обвързват само онези работодатели, които доброволно са станали членове или са се присъединили допълнително към работодателската асоциация – страна по колективния трудов договор, т.е. присъединили са се към сключения колективен трудов договор.⁵⁰ Следователно работодателите, които доброволно са избрали да не

⁴⁸ Например: в шведското трудово законодателство колективният трудов договор може да бъде разширен, така че да включва всички работници и служители във фирмата, ако обхваща над 1/2 от работниците и служителите, които са членове на синдикални организации; аналогична разпоредба съществува и в Кодекса на труда на Египет (чл. 91); според японското трудово законодателство, ако сключеният колективен трудов договор обхваща 3/4 от общия брой на работниците и служителите във фирмата, той автоматично се разширява и включва и останалите работници и служители най-малкото по отношение на условията на труд. Вж. Ravníč, A. *Osnove Radnog Prava – domačeg, usporednog i međunarodnog*. Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, 506–507.

⁴⁹ ЗТО, чл. 205 (3).

⁵⁰ Например: колективният трудов договор за химическата промишленост е задължи-

присъединяват към асоциацията на работодателите, сключила специален колективен трудов договор, или да не се присъединяват към сключения специален колективен трудов договор, не са задължени да прилагат този колективен трудов договор за своите служители. Тази категория работодатели попада само в обхвата на общия колективен трудов договор за частния сектор в областта на икономиката и отделния колективен трудов договор на едно предприятие (ако такъв колективен трудов договор е сключен). Във всеки случай те не трябва да бъдат принуждавани да прилагат специалния колективен трудов договор по отношение на своите работници и служители в резултат на това да бъдат задължени да плащат такса за присъединяване и използване на колективния трудов договор. При такива обстоятелства въпросът относно персоналният обхват на приложение на специалните колективни трудови договори (*de lege ferenda*) може да бъде разрешен с изменения в трудовото законодателство и с въвеждане на института „разширяване на обхвата на прилагане на колективен трудов договор“. С въвеждането на този институт специалните колективни трудови договори могат да бъдат „разширени“ за всички работодатели в определен бранш („раздел“ съгласно Националната класификация на дейностите), така че да обхванат всички работодатели, при които не са създадени синдикални организации. В сравнителното трудово законодателство има много различни национални трудовоправни системи, които регулират института „разширяване на обхвата на прилагане на колективните трудови договори“. Общото сред тях е, че трябва да се разшири обхватът на прилагане на колективния трудов договор, обикновено ресорният министър, компетентен по въпросите в областта на труда (т.е. публичен орган), приема решение по този въпрос.⁵¹ Ако има общ, т.е. обществен интерес за разширяване на обхвата на колективния трудов договор, решението се приема при поискване от едната или и от двете страни, които са го сключили. На теория тези колективни трудови договори се наричат *наложени колективни трудови договори*, тъй като тяхното действие

е ограничен за работодателите (дружествата), членуващи в Асоциацията на работодателите от химическата промишленост на Македония (присъединена към Организацията на работодателите в Македония – ORM) в качеството ѝ на представителна асоциация на работодателите на браншово равнище (на равнище сектор), както и за работодателите, които допълнително са се присъединили към асоциацията или към колективния трудов договор за химическата промишленост; колективният трудов договор за кожарската и обувната промишленост е задължителен за работодателите (дружествата), членуващи в Асоциацията на кожарската и обувната промишленост (присъединена към Организацията на работодателите на браншово равнище (на равнище сектор), както и за работодателите, които допълнително са се присъединили към асоциацията или към колективния трудов договор за кожарската и обувната промишленост.

⁵¹ Вж. Ravníč, A. Op. cit., p. 506.

и приложение произтичат от решение на упълномощен представител на изпълнителната власт, а не са отражение на волята на представителите на работниците и служителите и работодателите, за които трябва да се прилага съответният колективен договор.⁵²

От друга страна, Законът за трудовите отношения предвижда (*имплицитно отнасящо се до приложението му към работниците*), че *колективният трудов договор е задължителен за всички лица, които са го сключили, и за всички лица, които към момента на сключване на колективния трудов договор са били или допълнително са станали членове на организацията, които са сключили колективния договор*.⁵³ Освен това законът предвижда, че *колективният договор е задължителен и за всички лица, които са се присъединили към него, както и за всички лица, които допълнително са станали членове на организацията, присъединили се към колективния договор*.⁵⁴ Правният механизъм, избран от законодателя при определяне на обхвата на лицата, обвързани със специалните колективни трудови договори, на практика повдига следните въпроси: **първо**, дали специалният колективен трудов договор (на браншово равнище, съответно на равнище „раздел“) обхваща работниците и служителите, които не са нито членове на синдиката, сключил колективния договор, нито допълнително са станали негови членове, нито индивидуално са се присъединили към колективния договор, нито са станали членове на синдикати, които са се присъединили към сключения колективен договор, и **второ**, регулира ли трудовото законодателство начина и условията за индивидуално присъединяване към колективния трудов договор на работниците, нечленуващи в синдикат? Решаването на първия въпрос зависи от начина на тълкуване на конкретни законови разпоредби. Ако те се тълкуват рестриктивно, безспорно е, че специалните колективни трудови договори не обвързват всички лица, които попадат в обхвата на тяхното приложение, съгласно принципа *erga omnes*. До същия извод би се стигнало и в случай на телеологично тълкуване, което се основава на целта или тенденцията, която законодателят иска да постигне чрез въвеждане на разпоредби с такова съдържание. Накратко, специалният колективен договор се прилага за *всички лица, които го сключват* (т.е. страни, подписали специалния колективен договор), *всички физически лица, които към момента на сключване на договора са били или впоследствие са станали членове на организацията, които са сключили съответния колективен трудов договор* (т.е. работници, които към момента на сключване на колективния трудов договор са били членове на синдикат – страна по колективния договор, или по-късно са станали негови членове). Освен това специалният колективен

⁵² Вж. Buklijaš, B. *Kolektivno Radno Pravo* – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2012, p. 112.

⁵³ ЗТО, чл. 208 (1).

⁵⁴ ЗТО, чл. 208 (2).

договор се прилага за всички лица, които са се присъединили към колективния трудов договор, и всички физически лица, които допълнително са станали членове на организациите, които са се присъединили към колективния трудов договор (т.е. нечленуващите в синдикат работници, които по-късно са се присъединили към сключения колективен договор, както и работници, които по-късно са станали членове на друг синдикат, който се е присъединил към сключения колективен договор). Въпреки това тясното тълкуване на законовите разпоредби, свързани с персоналния обхват на специалните колективни трудови договори, може да доведе до неблагоприятни последици за нечленуващите в синдиката работници и служители и работниците и служителите, които са членове на друг синдикат (различен от подписалия колективния договор) и които не са се присъединили към сключения колективен договор пряко или косвено (чрез синдиката, към който принадлежат). Това би могло да „отвори вратите“ към двоен правен режим за регулиране на условията на труд на работниците и служителите при един и същ работодател в зависимост от това дали членуват, или не в синдикалната организация. В действителност на практика въпросите относно персоналния обхват на приложение на специалните колективни трудови договори се решават „в полза“ на нечленуващите в синдикат работници и служители, признавайки правото им да не са синдикални членове, но в същото време да могат да се възползват от по-благоприятните условия, произтичащи от сключения (специален) колективен трудов договор. Тази ситуация е резултат от имплицитното прилагане на конституционните и законовите разпоредби, които забраняват дискриминацията, основана на какъвто и да е признак, включително на признака принадлежност или непринадлежност към синдикат. Следователно при практическото прилагане на специалните колективни договори доминиращото становище е, че работодателите не трябва да правят разлика между „работници – членуващи“ и „работници – нечленуващи“ в синдиката, който е страна по колективния договор, в процеса на реализация на правата, гарантирани и произтичащи от колективния трудов договор, особено по отношение на някои съществени трудови права (например размер на заплатата, платен годишен отпуск и т.н.).

Потвърждение за значението на въпроса за персоналния обхват на приложение на специалните колективни трудови договори, но същевременно и доказателство за голямата разлика между рестриктивното тълкуване на законовите разпоредби и тяхното практическо прилагане дава Конституционният съд на (тогава) Република Македония в свое неотдавнашно решение.⁵⁵ В този случай Конституционният съд е изправен пред предизвикателството да разгледа искане за оценка на конституционностьта и законностьта на разпоредбите в няколко специални колективни трудови

⁵⁵ Вж. Решение на Конституционния съд на Република Македония, „Официален вестник на Република Македония“, бр. 74/2018 от 21.11.2018 г.

договора (чл. 3 (2) от Колективния трудов договор за обществените заведения в сферата „грижа и образование на децата“ и в сферата „ваканция и почивка на децата“; чл. 3 и 99 от Колективния трудов договор в основното образование и чл. 3 от Колективния договор в средното образование). Жалбоподателите (група работници и служители, членове на Независимия синдикат „Образование и наука“) оспорват посочените колективни трудови договори именно по отношение на персоналния им обхват. Те заявяват, че колективните трудови договори важат само за работниците и служителите, които са членове на синдиката – страна по сключения колективни трудови договори (Автономен синдикат „Образование, наука и култура“ – SONK), но не и за работниците, членуващи в други синдикати или нечленуващи в синдикат. На практика това означава, че ако работниците искат да упражняват правата, предвидени в колективния договор, те ще бъдат *принудени* да се присъединят към синдиката, подписал колективния договор. Това в крайна сметка би довело до неравностойно третиране на работниците в зависимост от тяхното членуване или нечленуване в представителния синдикат, т.е. до тяхната дискриминация по признак „неприсъединяване към синдикат“. Независимо от легитимните аргументи, изложени в искането за оценка на конституционностьта и законността на оспорваните разпоредби на специалните колективни трудови договори, становището на Конституционния съд на Република Македония е в напълно противоположна посока. А именно с Решение от ноември 2018 г. Конституционният съд отхвърля искането и взема решение изобщо да не открива процедура за оценка на конституционностьта и законността. В незадълбоченото си обяснение Конституционният съд потвърждава рестриктивното тълкуване на законовите разпоредби относно персоналния обхват на приложение на специалните колективни трудови договори, като посочва, че *правата и задълженията, предвидени в колективните трудови договори на браншово равнище, се прилагат само за членове на синдиката, който е страна по колективния договор. Argumentum a contrario*, специалните колективни трудови договори не обхващат и не се прилагат за работници, които са членове на други синдикални организации или изобщо не членуват в синдикат. Съдът отхвърля също и твърденията за съществуването на различно третиране между членуващите и нечленуващите в синдиката работници и служители, като посочва неясен и неубедителен аргумент, че работниците, членуващи в браншовия синдикат, *не са в едно и също или сходно положение с работниците, нечленуващи в този синдикат*. Въпреки безспорните правомощия на Конституционния съд на Република Македония считаме, че подаденото искане относно персоналния обхват на приложение на специалните колективни трудови договори подлежи най-малкото на допълнителен анализ и оценка пред съда. В този вариант Решението на Конституционния съд може да повдигне множество въпроси в практиката, включително относно това *дали отсега нататък работодателите ще имат право да осигуряват по-благоприятно третиране*

по-високи заплати, по-добри условия на труд) на работниците и служителите – членове на синдиката, подписал колективния трудов договор, в сравнение с работниците – членове на друг синдикат или изобщо нечленуващи в синдикат. Вероятно един от възможните начини за смекчаване на такива последици е прилагането на механизма за индивидуално (лично) или колективно (чрез синдикат) присъединяване към сключения колективен трудов договор на браншово равнище. Законът за трудовите отношения предвижда възможността за допълнително присъединяване към колективен трудов договор за лицата, които съгласно закона могат да бъдат страна по колективен трудов договор (т.е. синдикати или асоциации на работодатели).⁵⁶ Актът, през който синдикат или асоциация на работодатели, която не е страна по сключения колективен трудов договор, може да се присъедини към него, е декларацията за присъединяване.⁵⁷ Декларацията за присъединяване към колективен трудов договор трябва да бъде представена на всички страни, подписали колективния договор, и на всички субекти, които допълнително са се присъединили към него.⁵⁷ От това следва, че действащото трудово законодателство не поставя като предварително условие за присъединяване към сключен колективен трудов договор каквито и да е допълнителни изисквания, нито дава право на подписалите договора страни да възпрепятстват по какъвто и да е начин присъединяването към него на други синдикати и асоциации на работодателите. И все пак както трудовото законодателство, така и практиката не предлагат подходящ отговор за начина (формалната процедура) и/или условията (искания по същество) за реализиране на законно и действително присъединяване към сключен колективен договор на работниците и служителите, които не членуват в нито един синдикат.

Заклучение

Целта на клаузите за синдикална сигурност е да укрепят синдикатите, да подобрят позицията им по отношение на работодателите, като задачата им е да увеличат правата и по-благоприятните условия за работниците в процеса на колективното преговаряне. Клаузите за синдикална сигурност често са в разрез с правото на отделния работник да избере дали желае да се присъедини към синдикат и поради това или се окачествяват като забранени, или изобщо не се регулират в националните системи на трудовото законодателство.

Клаузите за такса за присъединяване са по-малко спорни в сравнение с клаузите за задължително членство в синдикат. Това заключение се обосновава с твърдението, че е по-приемливо нечленуващите в синдикат работници и служители да се „задължат“ да участват в разходите за колективното

переговаряне, тъй като се възползват от по-благоприятните условия на сключения колективен трудов договор, вместо да ги „задължават“ да бъдат или впоследствие да станат членове на синдикалната организация – страна по колективния трудов договор.

Международната организация на труда не е приела конвенция или препоръка, която конкретно да разглежда въпроса за „клаузите за синдикална сигурност“, включително „клаузите за такса за присъединяване“. Анализът на основните конвенции на МОТ, които регулират свободата на сдружаване и правото на организиране и на колективно договаряне (Конвенция № 87 и Конвенция № 98), води до извода, че МОТ заема неутрална позиция по отношение на допустимостта на клаузите за синдикална сигурност (включително клаузите за такса за присъединяване) и че оставя този въпрос да бъде регулиран от националните трудовоправни системи на държавите – членки на МОТ. За разлика от МОТ Съветът на Европа изрично признава така наречения изключващ аспект на свободата на синдикално сдружаване, т.е. правото на работниците да не се присъединяват към синдикат. Това означава, че Съветът на Европа забранява всички варианти на клаузи за задължително членство, както и всички други клаузи за синдикална сигурност, в които може да се намери елемент на „принуда“.

С оглед на правния режим на регулиране на свободата на (синдикалното) сдружаване в македонското трудово законодателство стигаме до извода, че „клаузите за задължително членство в синдикат“ са забранени. Конституцията на Република Северна Македония и Законът за трудовите отношения считат „включващия“ аспект на свободата на сдружаване за идентичен с „изключващия“ аспект, поради което работниците и служителите и/или работодателите не трябва да бъдат принуждавани да създават или да се присъединяват към синдикат, съответно асоциация на работодатели.

Законът за трудовите отношения изрично регламентира въпроса за персоналният обхват на приложение на общите и на отделните колективни трудови договори. В тази връзка общите и отделните колективни договори имат действие *erga omnes* и се прилагат за всички работници и служители, независимо от техния статус на членуващи или нечленуващи в синдикат и независимо дали са се присъединили, или не са се присъединили към сключените колективни трудови договори. Специалните колективни трудови договори се прилагат за „определен“ обхват лица, обвързани с техните разпоредби. Оттук следва, че правната възможност за въвеждане на такса за присъединяване с цел използване на колективен трудов договор в Македония може да се прилага само за специалните колективни трудови договори, тъй като само този вид колективни договори имат правно действие *inter partes*. Разбира се, трябва да се има предвид, че самото съществуване на бъдеща клауза за такса за присъединяване, въведена в македонското трудово законодателство, може да бъде поставено под въпрос поради опасения за неконституционосъобразност и недопустимост.

⁵⁶ Вж. ЗТО, чл. 233 (1).

⁵⁷ Вж. ЗТО, чл. 233 (2).