



Munich Personal RePEc Archive

**The prohibition of discrimination in
labour relations and the problem of equal
opportunities for women and men and
representatives of different ethnic groups**

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106475/>
MPRA Paper No. 106475, posted 07 Mar 2021 16:11 UTC

ЗАБРАНАТА ЗА ДИСКРИМИНАЦИЯ В ТРУДОВИТЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЪТ ЗА РАВНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА ЖЕНИТЕ И МЪЖЕТЕ И НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА РАЗЛИЧНИ ЕТНИЧЕСКИ ГРУПИ

ст. ас. д-р Ивайло Стайков*

I. От 1 януари 2004 г. е в сила Законът за защита срещу дискриминацията (ЗЗДиск)¹. С него се проведеха във вътрешното българско право шест директиви на Европейския съюз в областта на забраната на и защитата срещу дискриминация. Парламентът възприе подхода да се създаде общ закон, който да има за предмет на правна уредба защитата срещу всички форми на дискриминация и начините за нейното предотвратяване (чл. 1). В чл. 4, ал. 1 ЗЗДиск по императивен, общ и безусловен начин е регламентирана забрана за всяка форма на дискриминация на основата на голям брой дискриминационните признаци. Забраната действа спрямо всички правни субекти, а защитата срещу всякаква форма на дискриминация се разпростира спрямо всички физически лица на територията на Република България. Също така забраната за дискриминация се отнася за упражняването и защитата на всички предвидени в Конституцията и законите права и свободи, т.е. към всички сфери на общественния живот, включително и в трудовите отношения (чл. 3, ал. 1 и чл. 6 ЗЗДиск).

В раздел I на глава II (чл. 12-28) е уредена материалноправната защита срещу дискриминация при упражняване на правото на труд – правната регламентация на субективните права и юридическите задължения на правните субекти (работодател и работник или служител), реда за тяхното упражняване и изпълнение, прекратяване или осуетяване на нарушения на субективните права, санкционните последици при неизпълнение на задълженията². Съобразно предмета на правно

* преподавател по трудово и осигурително право в Нов български университет.

¹ Обн., ДВ, бр. 86 от 2003 г.

² За различните аспекти на забраната и защитата срещу дискриминация в трудовите отношения по ЗЗДиск вж. подробно **Стайков, Ив.** Понятие за дискриминация в трудовите отношения. – Правен преглед, 2005, бр. 1, с. 22-42; Защита от дискриминация при наемане на работа. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том I. Сборник в памет на доц. Елисавета Христова, УИ “Св. Кл. Охридски”, С.,

регулиране и отрасловото деление на българската правна система, правните норми, съдържащи се в разпоредбите на този раздел, трябва да се определят като трудовоправни норми. С приетите юридически забрани за дискриминация и задължения се доразвива и детайлизира основният принцип на трудовото право по чл. 8, ал. 3 КТ за равенство във възможностите и премахване на дискриминацията³. Така се изгражда философията и отделните нормативни разрешения на българското антидискриминационно трудово законодателство⁴.

Със Закона за защита срещу дискриминацията се въведоха забрани и юридически задължения за работодателя като страна по индивидуалното трудово правоотношение. Този законодателен подход не е случаен. Той произтича от същността на трудовото правоотношение и от особеностите на основния му обект – работната сила на работника или служителя. Работодателят е икономически по-силната страна в трудовите отношения, което е предпоставка за извършване на актове на дискриминация спрямо неговите работници или служители. Правната защита е насочена към работника, тъй като той е в по-уязвимо положение поради това, че като носител на работната сила се поставя във фактическа и юридическа зависимост спрямо работодателя в рамките на трудовото правоотношение.

II. От позицията на общата проблематика на Закона за защита срещу дискриминацията за забрана на и защита от дискриминация при упражняване на трудовите права нормата на чл. 24 регламентира един частен въпрос – забраната и

2004, с. 128-149; Задължения на работодателя за предотвратяване на дискриминационни актове на работното място. – Юридически свят, 2004, бр. 1, с. 117-134; Защита от дискриминация на работници или служители с намалена работоспособност. – Правен преглед, 2004, бр. 1, с. 101-116; Забраната за дискриминация в трудовите отношения и колективното трудово договаряне. – В: Научен алманах на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър”. Том 12. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър”, 2005, с. 193-212; Дискриминация при прекратяване на трудовото правоотношение. – Съвременен право, 2003, бр. 6, с. 16-31.

³ Забраната за дискриминация на основата на различни признаци е отдавна позната на българското законодателство. На основата на богата международноправна и вътрешноправна уредба на тази забрана в трудовоправната литература е обоснован принципът за равенството във възможностите и предотвратяването на всички форми на дискриминация като един от основните общи принципи на трудовото право. Анализ на съдържанието на този основен принцип на трудовото право вж. **Мръчков, В.** Трудово право. 4-то прераб. и доп. изд. Сиби, С., 2004, с. 66-75; **Василев, Ат.** Трудово право, БСУ, Бургас, 1997, с. 43-44.

⁴ От гледна точка на юридическата техника и правната систематика специалните норми, уреждащи забраната за дискриминация в трудовите отношения следваше да бъдат включени в КТ на съответното им систематично място. Това щеше да доведе до по-добра прегледност и възможност за запознаване на

защитата от полова и етническа дискриминация в аспекта му на т.нар. **насърчителни (утвърждаващи) мерки**. Идейната философия на насърчителните мерки се появява най-напред по отношение на различията на основата на раса и етнос, както и половите различия в обществото (т.нар. джендър-проблем), но впоследствие те намират приложение и спрямо различното третиране в трудовата и социалната сфера и на някои други групи в уязвимо социално положение. В отделните национални законодателства и в теоретичните разработки се използва различна терминология за означаване на този правен институт, като се влага едно и също правно-политическо съдържание. “Утвърждаващи мерки” се използва предимно в САЩ, докато в Европа обикновено се ползва “позитивни действия”. В Канада и в едноименния закон на ЮАР е въведено понятието “справедливост при заетостта”, а в Северна Ирландия се използва “справедливо участие” или “справедлив достъп”. В Индия след две промени в Конституцията през 1951 г. се установяват т.нар. “предварително запазени квоти”, представляващи кастови програми за премахване на дискриминацията спрямо по-слабите слоеве на населението и особено за кастите в най-неблагоприятно положение⁵. Ще използвам преимуществено “насърчителни мерки”, защото Законът за защита срещу дискриминацията в своя чл. 24 използва глагола “насърчавам”, описвайки задължението на работодателя.

В чл. 24 ЗЗДиск заедно са регламентирани насърчителните мерки спрямо лица, принадлежащи към по-слабо представения пол или етнически групи в предприятието. Нормата е насочена към гарантиране и реално практическо прилагане на принципа за равнопоставеност, както и изключване на неравното третиране на физическите лица на основата на два дискриминационни признака – пол и етническа принадлежност. Нейното приложно поле е свързано с

адресатите на правните норми със съдържанието им. Така се улеснява и правораздаването в областта на защитата от трудова дискриминация.

⁵ Сравнителноправен анализ на законодателството и съдебната практика относно утвърждаващите мерки в САЩ, Индия и Европейския съюз вж. **Гинсбург, Р. Б., Мерит, Д. Дж.** Утвърждаващи мерки (affirmative action): международен диалог за правата на човека. – Правата на човека, бр. 1, с. 7-22, както и **Faundez, J.** Affirmative action: International Perspectives. Geneva, ILO, 1994.

елиминирането на някои възможни проявни форми на полова и етническа дискриминация. В ал. 1 на чл. 24 е посочено юридическото задължение на работодателя да предприема насърчителни мерки за гарантиране на равните възможности на двата пола или на представители на различни етнически групи при постъпването на работа, т.е. при учредяване на индивидуалното трудово правоотношение. Втората алинея е посветена на насърчителните мерки, които трябва да предприеме работодателят във връзка с професионалното развитие и участието в трудовата дейност на работници или служители, принадлежащи към по-слабо представения пол или етническа група. Нормите в двете алинеи на чл. 24 се отнасят към различни етапи от съществуването на индивидуалното трудово правоотношение. В следващите редове ще бъдат разгледани отделни аспекти на насърчителните мерки като елемент от цялостната материалноправна защита срещу полова и етническа дискриминация.

III. 1. Единият аспект на насърчителните мерки в разпоредбата на чл. 24 ЗЗДиск се свързва с въпроса за т.нар. **джендър-подход** и борбата с джендър-различията при упражняване на правото на труд. В английския език думата *gender* има различни значения – род, пол, вид, сорт, порода, разновидност, тип⁶. В много случаи тя се използва в словосъчетание с други думи или изрази под формата на фразеологизъм. Тази дума все повече навлиза в българския език като чуждица и неологизъм, тъй като е трудно да се намери точен превод, отразяващ цялото ѝ смислово значение. В българската лексика се използва фразите “равни възможности на жените и мъжете”, “равнопоставеност на половете” и “социален пол” като равностойни по смислово значение на английската дума “джендър”⁷. Фразите често са разширени и с други думи в зависимост от контекста и предназначението, за което се използват – “проблеми, свързани с ...”, “подходи за реализация ...”,

⁶ Вж. **Английско-български речник**. Авт. колектив. Отг. ред. Сн. Боянова. III-то изд. изд. Gaberoff – ЕООД, В. Търново, 2003, с. 459. Вж. и **Абубикирова, Н. И.** Что такое “гендер”? – *Общественные науки и современность*, 1996, бр. 6, с. 123–125. В настоящата статия английската дума “джендър” и съответстващите ѝ български изрази, равностойни от езиково гледище, се използват едновременно, с цел избягване на повторения и намиране на най-подходящия за случая езиков изказ.

⁷ Вж. така **Стоянова, К., Кирова, А.** Концептуална рамка за равнопоставеност на жените в България. Фондация “Център за изследвания и политики за жените”, С., 2004, с. 6-10.

“гарантиране на ...”, както и в негативен план - “недопускане на неравенство във възможностите”, “нарушен баланс между ...” и други подобни.

Въпреки конституционно и законово гарантираните равни права на мъжете и жените, практическото реализиране на принципа за равенството на половете в редица области на българския общественно-политически и икономически живот е затруднено. Анализът на статистическите данни на Националния статистически институт и Агенцията по заетостта, както и изводите от социологически проучвания, очертават редица актуални проблеми при прилагането на равни възможности за двата пола. За цялостното изясняване на проблема има затруднения поради това, че чрез статистическите методи е необходимо статусът на жените да се сравни с този на мъжете. За целта трябва всички статистически данни да се събират по пол (който е само биологическа идентификация) и да се обработват по джендър-принцип (изясняване и измерване на социалната позиция на двата пола) чрез въвеждането на специфични джендър-индикатори.

Въпреки че в българското законодателство отдавна е възприет принципът на равните възможности на половете и на недискриминация на основата на признака “пол”, в практиката се срещат случаи на пряка и непряка дискриминация, предимно на жени в трудовите отношения, социалните осигуровки и достъпа до икономическите ресурси⁸. Дълго време тези случаи не можеха да получат санкцията на закона, а пострадалите от актове на дискриминация трудно, да не кажем – невъзможно, можеха да се защитят. Поради липсата на специални разпоредби и механизъм за равни права и възможности на жените и мъжете, включително институционален, в много случаи на непряка дискриминация тя дори не беше възможно да се идентифицира. Наличието на нормата на чл. 8, ал. 3 КТ и легалната дефиниция на термина “непряка дискриминация” в § 1, т. 7 ДР на КТ не бяха достатъчна нормативна база за ефективно правоприлагане и адекватна съдебна защита срещу различни актове на полова дискриминация. Засегнатото лице

⁸ Вж. Правни норми за защита правата на жените. Съвет на Европа, Регионален информационен център – Велико Търново, 2000, с. 43.

практически не разполагаше със самостоятелен иск, който да предяви пред съда и да получи реална защита. Фактът, че липсва съдебна практика на случаи на дискриминация по отношение на пола сам по себе си е показателен, че няма ефективни норми, на които пострадалите от дискриминация да могат да се позоват, липсват и съответните нагласи у правоприлагащите органи по проблема. Българският съд се нуждаеше именно от по-конкретни правни норми и механизми, за да осигури защитата по закон⁹.

В Заключителните коментари и препоръки на Комитета на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените към българското правителство от февруари 1998 г. се подчертава следното: “Комитетът отбелязва с безпокойство, че българското правителство очевидно не разбира правилно смисъла на чл. 4 от Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от 1979 г. Съгласно Конвенцията, специални временни мерки или насърчителни мерки означава изработването на програми, които да дават предимство на жените пред мъжете. Те изискват накърняване на принципа на формалното равенство за определен период от време, за да се постигне равнопоставеност *de facto* в дългосрочен план... Комитетът настоятелно препоръчва да се приемат временни специални мерки в съответствие с чл. 4, ал. 1 от Конвенцията във всички области, където това е необходимо и най-вече в областта на заетостта, за да се ускори постигането на равенство *de facto* на жените в България“.

За изпълнение на Директивата на Европейската комисия за инкорпориране на равните възможности на мъжете и жените във всяка политика и дейност на ЕС и създаване на Национален механизъм за осигуряване равнопоставеността на половете през юли 2000 г. се приема ПМС № 155 от 2000 г.¹⁰, с което се правят

⁹ Такива констатации откриваме и по отношение на борбата срещу дискриминацията и в Русия – “независимо от големия брой норми, забраняващи дискриминацията, не съществува реален механизъм за тяхната реализация, като в частност няма предвидени конкретни санкции за нарушаване на съществуващите правни предписания”. Вж. така Доклад о соблюдении прав женщин в Российской Федерации. Сб. докладов о положении с правами человека в РФ за 1999 г. М., 2000, с. 239.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 65 от 2000 г., в сила със задна дата от 1 април 2000 г. – вж. § 5 ПЗР.

изменения и допълнения в Устройствения правилник на МТСП¹¹. С промените на министъра на труда и социалната политика се възлагат функциите да разработва, организира, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта по прилагане равните възможности за жените и мъжете в трудовата дейност (чл. 3, ал. 1, in fine), както и да предлага, организира и координира самостоятелно или с други ведомства програми и проекти в посочената област (чл. 5, т. 6, б. “ж”). Дирекция "Европейска интеграция, международни отношения и международни програми" от специализираната администрация на МТСП също има правомощия при провеждането на държавната политика в тази област (чл. 26, т. 5, б. “в”). Компетентността на министъра и функциите на административната структура в МТСП в областта на равните възможности за жените и мъжете в трудовата и социалната сфера се посочват, за да се подчертае волята и желанието на държавните институции да направят първата крачка за инкорпориране на европейската философия и принципите на джендър-подхода във вътрешното законодателство на България. По същество това е началото на институционализирането на джендър-проблематиката у нас¹².

През есента на 2000 г. към МТСП беше сформирана работна група на широка обществено-правителствена основа, чиято задача беше да подготви проект на Закон за равните възможности за мъжете и жените, част от който регламентира и институцията "омбудсман по равните възможности на половете"¹³. За гарантиране на равните възможности и решаването на джендър-проблемите в обществото

¹¹ Приет с ПМС № 213 от 1999 г. (обн., ДВ, бр. 104 от 1999 г.). Към днешна дата вече отменен поради приемане на нов правилник.

¹² С § 2 ПМС № 221 от 2001 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 2001 г.) в цитирания Устройствен правилник на МТСП се направиха промени в структурата на специализираната администрация на МТСП (вж. новите редакции на чл. 26, т. 3, б. “р” и т. 6, б. “а”). Правомощията при провеждане на държавната политика в областта на равните възможности за жените и мъжете в трудовата и социалната сфера се преразпределят между други две дирекции – "Политика на пазара на труда" и "Предприсъединителни фондове и международни програми и проекти".

¹³ Относно законодателните идеи в тази насока вж. **Тишева, Г.** Законодателството за равните възможности на жените и мъжете: тенденции и перспективи. – Правна мисъл, 2002, бр. 3, с. 92-105.

работят и синдикални организации, работодателски организации, граждански сдружения, фондации и други неправителствени организации¹⁴.

В сега действащия Устройствен правилник на МТСП, приет с ПМС № 260 от 2002 г. (обн., ДВ, бр. 108 от 2002 г.), компетентната структура в специализираната администрация на МТСП е Дирекция "Политика на пазара на труда", която разработва и координира провеждането на държавната политика в областта на защитата на националния трудов пазар, професионалното обучение на работната сила, равните възможности за жените и мъжете и за неравнопоставените групи в трудовата сфера (чл. 29, т. 1). Създаден е и специализиран отдел "Мониторинг, изследване и оценка на пазара на труда", който заедно с Дирекция "Планиране, анализи и прогнози" са аналитични звена за изследване на статистическа информация, като целта е създаване и наблюдение на джендър-индикатори, чрез които да се отчита равното третиране на двата пола¹⁵.

С ПМС № 171 от 2002 г. е създаден Координационен съвет по Националния план за икономическо развитие към Министерския съвет. МТСП съвместно с други министерства и организации започна разработването на Оперативна програма за развитие на човешките ресурси. Във връзка със стратегическата визия за развитие на човешките ресурси са предвидени шест програми, между които и Програма № 4, включваща укрепване на политиката за равни възможности - разширяване на условията и обществените гаранции за участието на жените и на мъжете в развитието на обществото чрез осигуряване на равен достъп до обучение, до пазара на труда, при вземането на политически решения и т.н. Цели се също така да бъдат създадени условия за предотвратяване на пряката и непряката дискриминация, основана на полов признак.

¹⁴ За различните институции за равнопоставеност на мъжете и жените в ЕС, в държавите-членки и в някои други държави вж. Жените в Европа. Наръчник. Фондация "Център за изследвания и политики за жените", Фондация "Джендър проект в България" и Изд. къща "Тип-топ прес" ООД, С., 2004, с. 26-44.

¹⁵ Основна задача на аналитичния отдел е наблюдение и отчитане на резултатите по прилагането и изпълнението на политиката по равните възможности за мъжете и жените в областта на: заетостта и нейната структура по пол; трудова и професионална реализация на мъжете и жените; професионална квалификация и възможности за професионално развитие; трудовоправни отношения; равното заплащане на труда; прояви на скрита или явна дискриминация по пол.

2. В редица актове на ЕС се отбелязва, че въпросът за равенството между жените и мъжете представлява задължителен елемент от предприежинителната стратегия на страните-кандидати за членство¹⁶. Изработването на политика и създаването на институционален механизъм за равни възможности на двата пола е условие за присъединяване на страната ни към ЕС, залегнало в чл. 3 от Договора от Амстердам, който предвижда провеждане на единна политика за елиминиране на неравенството и за подкрепа на равнопоставеността между мъжете и жените. Това намира развитие и в директивите на ЕС. В този смисъл е и Решението на Съвета на министрите от 20 декември 2000 г. за създаване на Програма за "Рамкова стратегия на Общността по въпросите за равенство между половете (2001–2005)". Съгласно чл. 10 от него програмата е отворена и за страните-кандидати за членство в ЕС. На 20 септември 2002 г. Република България подписа Меморандум за разбирателство с Европейската общност за участие в програмата, а законът за неговата ратификация е приет в края на 2002 г. (обн., ДВ, бр. 120 от 2002 г.)¹⁷. В изпълнение Стратегията за равенство между половете Европейската комисия препоръчва интегрирането на тази цел във всички политики, които имат пряко или непряко отражение върху живота на мъжете и жените. При изработването и изпълнението им трябва да се зачитат еднакво проблемите, нуждите и вижданията на мъжете и жените, т.е. да се внедри т.н. "джендър-мейнстрийминг" – подход, възприет от Комисията през февруари 1996 г. Този подход интегрира в себе си, от една страна, специфични позитивни мерки за подпомагане на жените, а от друга страна – мобилизиране на всички общи политики и мерки за постигане на равенство чрез отчитане на ефекта им върху мъжете и жените поотделно.

В Редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2001 г. е посочено, че "голяма част от *acquis* в областта на равното третиране на

¹⁶ За компонентите на тази стратегия в областта на трудовото и осигурителното право и конкретните правно-политически мерки за изпълнението ѝ вж. **Минков, Ж.** За въвеждане на европейските социални норми в българското законодателство и практика. – *Международни отношения*, 2001, бр. 4, с. 35-42.

¹⁷ На същата дата Република България подписа и Меморандума за разбирателство с Европейската общност за участие в "Програма за действие на Европейската общност за борба с дискриминацията", като ратификационният закон е приет през януари 2003 г. и обн., ДВ, бр. 10 от 2003 г.

жените и мъжете не е транспонирана и фактът, че това транспониране се извършва твърде бавно, представлява основание за загриженост. Не се отбелязва напредък в областта на приемането на подробно и ефективно антидискриминационно законодателство. Необходими са още усилия, за да се осигури съответствие с *acquis* в областта на недискриминацията, съгласно чл. 13 от ДЕО”. Комисията на Европейските общности в следващия редовен доклад за България за 2002 г., във връзка с констатациите по Глава 13 от преговорния процес – “Социална политика и заетост”, отново подчертава, че не е отбелязан напредък в областта на приемане на рамково законодателство в областта на равното третиране на мъжете и жените. Също така не е отбелязан никакъв напредък в приемането на общото антидискриминационно законодателство, въпреки че приетия Закон за насърчаване на заетостта съдържа разпоредби за недискриминация. “Сближаването с достиженията на правото на ЕС (*acquis*) в социалната сфера продължава, но малко е постигнато във връзка с приемането на законодателство в областта на равното третиране на мъжете и жените и забрана на дискриминацията. България следва да съсредоточи допълнителни усилия върху продължаване на въвеждането на правото на ЕС, особено в областите на антидискриминацията и равните възможности на мъжете и жените в трудовото право и условията на труд”¹⁸.

За състоянието на джендър-проблема в българското общество и за неравнопоставеността между половете в сферата на труда, до голяма степен дължащо се и на дискриминационни практики, могат да се направят изводи и от официалните статистически данни за заетостта. През януари-септември 2001 г. извън работната сила във възрастовата граница между 25–49 години са около 458,9 хиляди души, от които делът на жените е 57,6%. За същия период във възрастовата група между 50–64 години броят на лицата извън пазара на труда е около 826,5

¹⁸ Подобни констатации се съдържат и във връзка с политическите критерии за членство и по-специално относно напредъка в сферата на икономическите, социални и културни права: “България следва да обърне по-голямо внимание на борбата с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, инвалидност, възраст или полова ориентация. Достиженията на правото на ЕС в тази област не са въведени и следва да се обърне внимание на правилното прилагане на съществуващото антидискриминационно законодателство. Все още няма изчерпателен антидискриминационен закон или специализиран антидискриминационен орган за прилагането на такъв закон”.

хиляди, като делът на жените е 60,2%. Някои иконометрични показатели за тенденциите в развитието на пазара на труда в България през 2002 г. са твърде показателни за наличието на неравенство между мъжете и жените по отношение на участието им в трудовата дейност¹⁹.

Една от основните характеристики на работната сила е нейната структура по пол. През 2002 г. в общата съвкупност на работната сила относителният дял на мъжете е 53,0%. По-ниският относителен дял на жените (47,0%) се дължи на временното им оттегляне от активна икономическа дейност за раждане и отглеждане на деца, както и на по-ранното им пенсиониране поради по-ниската пенсионна възраст. Структурата по пол на заетите лица не се различава съществено от тази, отчитана общо за страните-членки на ЕС – преобладава относителният дял на мъжете (52,5%). Относителният дял на заетите жени в страната е по-нисък от този на мъжете с 5,0 пункта. По отношение на структурата по пол на безработните лица през 2002 г. в общата съвкупност на регистрираните безработни относителният дял на жените е трайно по-висок от този на мъжете. Съотношението жени – мъже е 52,4:47,6, при 52,1:47,9 за 2001 г. Безработните жени (вкл. самотни майки и майки с деца до 3-годишна възраст) представляват 52,4% от всички безработни. Делът на жените от общия брой на безработните във възрастовата граница над 50 години е 49,0%. В съвкупността на безработните жени делът на тези до 29 години през 2002 г. е 28,9% (с 2,5 пункта повече спрямо 2001 г.), а тези над 50-годишна възраст са 19,9% (с 0,5 пункта повече в сравнение с 2001 г.). През 2002 г. слабо нараства относителният дял на безработните жени – с 0,3 пункта спрямо 2001 г. Относителният дял на жените в цялата група на продължително безработните е 52,8%, като на свой ред по-голяма част от безработните жени са продължително безработни – 51,1%.

¹⁹ Източници на информация и данни за пазара на труда, структурата и динамиката на заетостта и безработицата в страната са административната статистика на Агенция по заетостта и Наблюдението на работната сила на Националния статистически институт. Тези два източника покриват едни и същи показатели, но не са идентични, а взаимно се допълват.

С решение № 93 от 16 февруари 2004 г. Министерският съвет прие Национален план за действие по заетостта през 2004 г. Той е разработен на основата на насоките по заетостта на Европейската стратегия за заетост, натрупания опит от плановете за 2001, 2002 и 2003 г., и препоръките и оценките на Съвместния преглед на приоритетите на политиката по заетостта, подписан на 29 октомври 2002 г. В този преглед политиката по заетостта се разглежда в широк аспект, като са идентифицирани няколко групи предизвикателства, между които и “Политика на равни възможности на мъжете и жените”²⁰. Прави се препоръката, че в краткосрочен и средносрочен план редица държавни институции, социалните партньори и неправителствени организации следва да предприемат конкретни действия за решаване на горепосочените предизвикателства.

Още в Националния план за действие по заетостта през 2003 г. беше предвидено да се създаде Консултативна комисия за равни възможности към Националния съвет за насърчаване на заетостта към министъра на труда и социалната политика. От началото на 2003 г. Консултативната комисия вече функционира. Тя дава на предложения и препоръки при разработване и прилагане на Националния план за действие по заетостта, като може да прави и предложение за приемане на Национален план за равни възможности на мъжете и жените и на неравностойни групи. Създаването на тази консултативна структура е основата за въвеждане и в социалната сфера на джендър-мейнстрийминг-подхода при формиране на политиката за равнопоставеност между мъжете и жените, както и на някои неравностойни социални групи на пазара на труда.

Наблюденията върху социалната и икономическата обстановка в страната показват, че много социални групи и отделни лица срещат трудности при придобиването на подходящи умения и при достъпа до и задържане на пазара на труда. Това може да увеличи риска от изключването им. Необходим е единен

²⁰ Тази политика включва следните задачи и цели: а) развитие на политики, насочени към преодоляване на неравнопоставеността между жените и мъжете на пазара на труда, особено по отношение на заплащането; б) създаване на подходящи условия за развитие на политика, даваща възможност за съвместяване на работа и семеен живот; в) създаване на законова рамка, предлагаща подходящи механизми за осигуряване на равни възможности между жените и мъжете.

комплекс от мерки за насърчаване на социалното включване чрез подпомагане интеграцията на неравностойни групи на пазара на труда и повишаване на тяхната заетост. Специалисти от различни научни области посочват, че трябва да се предприемат адекватни мерки за борба с дискриминацията по отношение достъпа до и на пазара на труда на тези групи²¹. В раздел VII на част Втора от Националния план за действие по заетостта през 2004 г. – “Насърчаване на интеграцията и борба с дискриминацията на хората с неравностойно положение на пазара на труда” са предвидени мерки и програми, които имат за цел да повишават пригодността за работа на тези хора и възможностите им за реализация на трудовия пазар, както и да се предотврати всяка форма на дискриминация спрямо тях²².

В Националния план за действие по заетостта през 2004 г. изрично се прокламира, че действителна равнопоставеност между мъжете и жените може да бъде постигната чрез въвеждане на “джендър-подход” при разработването на политики в сферата на обществения живот. В раздел VI на част Втора – “Равенство между мъжете и жените” са предвидени отговорните институции, мерките, които ще бъдат подготвени за изпълнение, както и необходими средства, източници и финансиране за изпълнение на Насока 16 от Директивите за заетост на Европейската комисия – “Възприемане на джендър-мейнстриминг-подход при прилагане на Насоките по отношение на 4-те стълба”²³. На свой ред в Насока 17 от Директивите за заетост на Европейската комисия – борба с джендър-различията, се

²¹ Вж. в този смисъл **Кирова, Кр.** Социалната защита на безработните жени. – В: Социална защита на основните рискови групи от населението. Авт. кол. Ред. К. Стоянова, Акад. изд. “Проф. Марин Дринов”, С., 1995, с. 73-89. За някои въпроси, свързани с приеманите от МОТ международни актове в областта на заетостта и бедността на някои социални групи вж. **Десев, Н.** Адаптира ли се нормотворчеството на МОТ към феминизацията на бедността. – Проблеми на труда, 1995, бр. 7, с. 67-72; **от него:** Нормотворчеството на МОТ по проблемите на заетостта: еволюция и перспективи. – Проблеми на труда, 1995, бр. 9, с. 58-66.

²² Въпросната политиката за насърчаване на интеграцията и борба с дискриминацията е адресирана към следните социални групи: дълготрайно безработни лица; лица с трайно намалена работоспособност; младежи, завършили степен на образование без професионална квалификация; жени, деквалифицирани след продължително отсъствие от пазара на труда поради отглеждане на деца; лица без или с ниска степен на образование и професионална квалификация и недостатъчна мотивация за обучение и заетост (в т.ч. от малцинствени етнически групи); безработни лица, изтърпели ефективно наказание “лишаване от свобода”; безработни лица в предпензионна възраст; безработни жени, обект на трафик.

²³ Основните цели, които следва да се постигнат са: развиване и засилване на системи за консултации с организации за джендър-равенство; използване на процедури за оценка на джендър-въздействието и разработване на индикатори за измерване на напредъка в джендър-равенството във всяка социална област.

отбелязва, че "правителството и социалните партньори следва да обърнат внимание на диспропорцията в представянето на жените или мъжете в определени икономически сектори и професии, както и на подобряването на възможностите за развитие на кариерата при жените"²⁴.

Във връзка с дискриминацията на някои етнически групи (ромско и турско малцинство), в т.ч. и в областта на трудовите им права, също имаше критики от страна на европейските институции в хода на преговорите за членство в ЕС. За актуалността на проблема е твърде показателен фактът, че при преброяването на населението в страната, проведено през 2001 г., въз основа на признака "етническа принадлежност", 4,6% от населението се самоопределят като роми, а 9,4% като лица от турски произход. При анализа на проблема не трябва да се забравя, че Република България е страна по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства на Съвета на Европа и е поела съответните юридически задължения в тази насока²⁵.

В Редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2001 г. Комисията установява, че "ромското население продължава да е обект на широко разпространена социална дискриминация. Ангажиментите на правителството да облекчи неговите проблеми за сега не са подкрепени от конкретни действия". В следващия доклад за 2002 г., в раздела за Права и защита на малцинствата, Европейската комисия отбелязва, че "в България има добра рамкова програма за интеграция на малцинствата, насочена към ромите, но за съжаление обаче, тя все още не се прилага на практика. Съществува малка промяна в положението на ромското малцинство и няма значително развитие в тяхното

²⁴ Във връзка с практическата реализация на Насока 17 са поставени следните цели: намаляване на различията в равнищата на безработица при мъжете и жените чрез активно подпомагане заетостта на жените и достигане балансираното им представяне във всички сектори и професии; разработване на мултицелева стратегия за постигане на джендър-равенство при заплащането в държавния и частния сектор.

²⁵ Конвенцията е подписана на 9 октомври 1997 г. в Страсбург. Ратифицирана е със закон от 18 февруари 1999 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 1999 г.) и обн., ДВ, бр. 78 от 1999 г. Към разглежданата материя значение има чл. 4, забраняващ всякаква дискриминация, основана на принадлежност към национално малцинство, и предвиждащ подходящи мерки за утвърждаване във всички области на икономическия, социалния и политическия живот на пълно и ефективно равенство между лицата, принадлежащи към национални малцинства, и тези от мнозинството.

социално-икономическо положение и техните условия на живот и трудова дейност. Ромите продължават да изпитват социална неравнопоставеност, дължаща се на дълго натрупване на фактори. Продължават да бъдат отчитани дискриминация и случаи на насилие сред членове на ромската общност”. Като обща оценка във връзка с изпълнение на поетите ангажменти за покриване на някои от политическите критерии и тези по Глава 13 “Социална политика и заетост”, Комисията прави специалната препоръка, че “що се отнася до ромската общност, малко е направено за разрешаване на проблемите на социалната дискриминация и за предприемане на конкретни действия за подобряване на лошите условия на живот и трудова дейност. Тази ситуация се нуждае от спешно разглеждане. Приемането на законодателство, забраняващо дискриминацията, би било важна стъпка напред”. По отношение на турското малцинство в доклада е посочено, че то “е интегрирано в политическия живот чрез избрано представителство на национално и местно ниво и увеличено представяне в публичната администрация. Допълнителни условия все още са необходими за социално-икономическата интеграция на етническите турци, които живеят в икономически слабо развити райони”²⁶.

IV. Необходим елемент от едно добро законодателство за равни възможности на жените и мъжете в сферата на трудовите отношения е ясното определяне не само на характера на специалната закрила в полза на жените (чл. 7, ал. 1, т. 7 и чл. 12, ал. 3 ЗЗДиск), но и предвиждането на т.нар. насърчителни мерки. За първи път в нашето законодателство в посочените текстове от Закона за защита срещу дискриминацията се третира въпросът за характера на установената със закон специална закрила в полза на жените поради бременност, майчинство и отглеждане

²⁶ В тази връзка в литературата са изказани опасения, че т.нар. позитивно действие на държавата чрез нормиране и прилагане на утвърждаващи мерки, насочени към компенсиране на неравенството в миналото, могат на практика да доведат до т.нар. обратна дискриминация. Поради ноторни геополитически фактори, националните малцинства съставляват регионални мнозинства в определени части на България, поради което някои антидискриминационни мерки, напълно оправдани в национален мащаб, се превръщат в привилегии на регионални мнозинства, които също водят до обратна дискриминация, основана на етнически признак. Така **Танчев, Е.** Равенството – конституционни измерения и съобразяване с Хартата за основните права в Европейския съюз и директива 2000/43. – Правата на човека, 2001, бр. 1, с. 26-27.

на дете. В чл. 7, ал. 1, т. 7 ЗЗДиск изрично и ясно е предвидено, че тази закрила не представлява дискриминация. Текстът на нормата е в съответствие с чл. 4, т. 2 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, както и с чл. 2, т. 3 от Директива 76/207/ЕС. В българското право все още господства разбирането, че специалните трудовоправни мерки за закрила в полза на жените за защита на техните репродуктивни функции и на майчинството се считат за достатъчен критерий за равно третиране. Тази концепция пречи на разбирането за равенството на жените и мъжете, а по-нататък и за насърчителните мерки, които са основополагащи за достигане на реално равенство. Издигната в конституционен принцип (чл. 14 и 47, ал. 2 Конст.) и проведена в трудовото право, специалната закрила се идентифицира с равното третиране на жените до степен, която подхранва господстващите отрицателни стереотипи за ролята на жените и мъжете в обществото. Тази закрила, която не се преразглежда критично на определени периоди от време, често има обратен ефект върху икономическата активност и ролята на жените в обществения живот изобщо²⁷.

Предимството на Закона за защита срещу дискриминацията в тази насока е ясното разграничаване на специалните мерки за закрила от насърчителните мерки чрез регламентацията на последните в самостоятелен чл. 24 от закона. Разбирането на същността на насърчителните мерки (affirmative action) е от решаващо значение за разграничаване на принципа на равното третиране на двата пола от този на формалното равенство.

Като задължава държавите да предприемат незабавно всички необходими мерки за премахване на дискриминацията по отношение на жените както в публичната, така и в частната сфера, Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените предвижда в чл. 4 задължение на държавите да прилагат насърчителни мерки като временни специални мерки за

²⁷ Вж. в този смисъл Към равнопоставеност на половете. Утвърждаване на равенството между половете в основния поток на обществения живот. Информационен център на Съвета на Европа – София, 2001; Законодателство и политика на равнопоставеност на половете на дневния ред на Българския парламент през 2001–2002 г. Фондация “Български джендър изследвания, С., 2002, с. 23.

ускоряване постигането на равенство de facto между мъжете и жените. Признаването на този принцип, който е основополагащ за защита на правото на свобода от дискриминация и прилагането му на практика представлява гаранция за ефективна защита срещу дискриминация. Насърчителните мерки не представляват дискриминация, дори напротив – защитават срещу дискриминация и създават предпоставки за премахването ѝ в дългосрочен план²⁸.

Насърчителните мерки не са изрично уредени в Конвенция № 111 на МОТ относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 г. Въпреки това може да се твърди, че Конвенция № 111 предвижда и насърчава модерното понятие за положителни (позитивни) задължения. В своя чл. 2 Конвенция № 111 изисква държавите-членки да “изработят и прилагат национална политика, която цели чрез методи, съответстващи на националните особености и обичаи, да поощрява равенството на възможностите и в третирането в областта на труда и професиите, за да се премахне всякаква дискриминация в тази област”. Заслужава да се отбележи и чл. 5 от същата конвенция, в който за първи път се признава, че специалните мерки за защита и подпомагане, предвидени в други конвенции и препоръки на МОТ, не представляват дискриминация. Това дава възможност на държавите, които са ратифицирали конвенцията да използват свободно специални или насърчителни мерки²⁹. Логиката на това разбиране е, че само законовата забрана на дискриминацията не е достатъчна гаранция, за да изчезне негативното явление. Принципите и задачите, които се поставят в Конвенция № 111, са формулирани широко и според тях премахването на дискриминацията не следва да се разбира просто като негативно задължение на държавата. Тенденцията е понятието за дискриминация да се префокусира, както и да се допълни с новопоявяващи се основания по начин, който да подчертае отговорността на

²⁸ За джендър-проблема в световен мащаб и връзката му с глобалното развитие вж. аналитичното изследване на Световната банка Гендерные проблемы и развитие. Стимулирование развития через гендерное равенство в правах, в доступности ресурсов и возможности выразить свои интересы. Перев.: Волков Л. Н., Кудашева Н. А., Оскалкова О. Б., Первушин А. С., Тертышникова Т. А., ориг. англ., изд. Весь мир, М., 2003.

²⁹ Вж. така **Маркова, Пл.** Равенството в нормотворческата практика на Международната организация на труда. – Правата на човека, 2001, бр. 1, с. 38-39.

правителствата и отделните индивиди за позитивни действия за ликвидиране на фактичката дискриминация.

Контролните органи на МОТ в своите общи обзори и в обзорите на отделни аспекти на дискриминацията в заетостта (1996 и 1998 г.) са заявили позицията си относно някои аспекти на понятието за насърчителни мерки. Комитетът на независимите експерти счита, че насърчителните мерки трябва да целят възстановяването на баланса и да са пропорционални на природата и обсега на защитата, необходима за определена социална група. Веднъж предприети, насърчителните мерки следва периодично да бъдат преоценявани, за да се установи необходимостта им или дали все още са ефективни.

Правото на ЕС също има положително отношение към насърчителните мерки. Показателен в тази насока е чл. 141 от Римския договор, който урежда приемането на насърчителни мерки по отношение на пола, който не е достатъчно представен в определена професия, както и компенсиране на по-неблагоприятно положение в професионалната кариера, когато то е свързано с пола. "... Принципът на равно третиране не е пречка всяка държава-членка да запази или да приеме мерки, предвиждащи специфични предимства, с цел да улесни недостатъчно представения пол при осъществяване на съответната професионална дейност или да предотврати, или да компенсира създадените пречки при съответни професии..." (вж. чл. 141, т. 4). В тази насока са и разпоредбите на Директива 76/207/ЕС, като чл. 2, т. 2 постановява, че не представляват нарушение на принципа за равно третиране "... мерките за насърчаване на равенството във възможностите за мъжете и жените, в частност чрез премахване на съществуващото неравенство, което се отразява на възможностите на жените...". В Преамбюла на Директива 75/117/ЕС е подчертан като принцип на ЕС "... приоритетният характер на действията в полза на жените относно достъпа до трудова заетост, професионална квалификация и израстване, както и условията на труд, включително заплащане...". В много европейски законодателства насърчителните мерки като част от решаването на проблема за джендър-различията имат законодателна уредба. Заслужава да се споменат нормите

на § 1 от Закона за равния статус на Норвегия, който наред с целта за насърчаване на равния статус, посочва като особена цел подобряване положението на жените в трудовите отношения и чл. 1 от Закона за равенство между мъжете и жените на Швеция, където предимство се дава на целта да се подобри положението на жените в сферата на труда.

В България съществува конституционна основа, която дава основание за възприемане на принципа на насърчителните мерки. В решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по конст. дело № 14 от 1992 г. на Конституционния съд по искане на Президента на републиката за тълкуване на чл. 6 от Конституцията (обн., ДВ, бр. 93 от 1992 г.) е посочено, че чл. 6 от Конституцията закрепва равенството на гражданите пред закона, но в същото време подчертава, че “от някои изрично посочени в Конституцията случаи е видно, че ограничения на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички тези случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. Точното и изчерпателно посочване на социалните признаци, които са основание за недопускане ограничения на правата и за предоставяне на привилегии, е гаранция срещу необосновано разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите или на привилегии”.

Поначало привилегиите, а такива по правна същност са и насърчителните мерки спрямо определени на базата на някакъв признак категории физически лица, са нарушения на принципа на равноправието. Етимологически думата “привилегия” идва от латинския израз *privus legis*, т.е. извън правото. Затова в една правова и демократична държава те трябва да се смятат предварително изключени. Но в някои случаи насърчителните мерки и мерките за специална закрила са израз на

един друг принцип на съвременната държава – нейния характер на социална държава (вж. абз. 5 in fine от Преамбюла на Конст.)³⁰.

В мотивите на същото решение на Конституционния съд е отбелязано, че “в определени случаи привилегиите, които Конституцията допуска, са обществено необходими и социално оправдани. Те се създават за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство. Такава е напр. предвидената в чл. 47, ал. 2 и 4, чл. 48, ал. 2 и чл. 51, ал. 3 Конст. особена закрила на държавата и обществото за жената–майка, за децата, останали без грижата на близките си, за старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и за лицата с физически и психически увреждания. Привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали”. Това важи особено за насърчителните мерки, изрично посочени от Конституцията, по отношение реализацията на конституционното право на труд на гражданите от тези социални групи: чл. 47, ал. 2 – облекчаване на труда на жената - майка и чл. 48, ал. 2 – създаване на условия за осъществяване на правото на труд на лицата с увреждания³¹. Не случайно се цитираха подробно откъси от мотивите на това решение на Конституционния съд, защото то е основополагащо в разглежданата материя и представлява много добра основа за разбиране и приемане от страна на законодателя на принципа на насърчителните мерки³².

До приемането на Закона за защита срещу дискриминацията, в българското законодателство принципът за насърчителните мерки не беше напълно възприет, както и няма примери за конкретното му прилагане в областта на равенството между половете. Дори сравнително новият Закон за насърчаване на заетостта не

³⁰ За същността на социалната държава вж. **Танчев, Е.** Проблеми на социалната държава в модерния конституционализъм. – Правна мисъл, 1994, бр. 2, с. 3-13; **от него:** Въведение в конституционното право. Част първа. Сиби, С., 2003, с. 321-342; **Мръчков, В.** Въздействие на новата Конституция върху трудовото право. – Съвременно право, 1998, бр. 3, с. 54.

³¹ Конституционноправен анализ на тези разпоредби вж. у **Стойчев, Ст.** Конституционно право. 5-то доп. изд. Сиела, С., 2002, с. 263-266.

³² Вж. в този смисъл, както и анализ на други решения на Конституционния съд по чл. 6 Конст. **Гочев, Д.** Равенството пред закона и практиката на Конституционния съд. – Правата на човека, 2001, бр. 1, с. 49-51.

съдържа подобни разпоредби, макар той формално да идентифицира уязвими групи жени (чл. 53), които биха могли да се ползват от насърчителни мерки. Със Закона за защита срещу дискриминацията се проведеха в българското право Директиви 75/117/ЕИО, 76/207/ЕИО и 78/2000/ЕС, които са основни средства за установяване на равнопоставеност между мъжете и жените в трудовата и социалната сфера, както и за премахване на всички форми на дискриминация по признак “пол”³³. Директива 43/2000/ЕС е посветена на прилагането на принципа за равно третиране на лица, независимо от расовия им или етнически произход и на борбата с дискриминацията на основата на тези признаци. Възприемането на принципа на насърчителните мерки в Закона за защита срещу дискриминацията като едно от правните средства за постигане на равни възможности на двата пола в областта на трудовите отношения ще допринесе за по-добро разбиране и провеждане на тези мерки и в други области на обществения живот. Следва да се подчертае изрично, че насърчителните мерки могат да се прилагат и спрямо мъжете, и особено при насърчаване от държавата на отпуска за бащинство³⁴.

V. В чл. 24, ал. 1 ЗЗДиск е нормирана насърчителна мярка за равните възможности на жените и мъжете и на представители на различни етнически групи, отнасяща се до началния етап на трудовото правоотношение – неговото възникване. Крайната правна цел, която се преследва е **създаване на хетерогенен трудов колектив**, съставен от работници и служители, принадлежащи към различни полове и етнически групи. Работодателят е длъжен при наемане на определена длъжност да насърчава да кандидатстват лица, принадлежащи към по-слабо представения пол или етническа група. Във финала на чл. 24, ал. 1 абсолютно излишно законодателят използва два идентични в смислово отношение израза: “за

³³ За европейската политика за елиминиране на неравенството и за подкрепа на равнопоставеността между мъжете и жените вж. **Къндева, Ем.** Европейският принцип за еднакво третиране на мъже и жени в осигурителното законодателство и решенията на Европейския съд по прилагането му. – Административно правосъдие, 1998, бр. 4, с. 17-33.

³⁴ Това са отпуските по Кодекса на труда: чл. 164, ал. 3 – платен отпуск за отглеждане на дете до двегодишна възраст; чл. 165, ал. 1, изр. II – неплатен отпуск за отглеждане на дете до двегодишна възраст; чл. 167, ал. 1 – платен отпуск при смърт или тежко заболяване на майката (осиновителката) на дете до 2-годишна възраст.

извършване на определена работа” и “за заемане на определена длъжност”. Изрично посоченият носител на юридическото задължение – работодателят и систематическото място на нормата недвусмислено показват, че тя е относима към уредбата на трудовото правоотношение. “Извършване на определена работа” е синонимен израз на “изпълнение на работата, за която се е уговорил” работника при сключване на трудовия договор (вж. чл. 124 КТ), а това е всъщност определена длъжност, характер на работата (вж. чл. 66, ал. 1, т. 2 КТ) или трудова функция. Ненужното повторение може да породи противоречи тълкувания и проблеми в практиката. Това трябва да бъде избегнато чрез законодателна промяна на нормата.

Адресат на юридическото задължение за изпълнение на насърчителната мярка е работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, който предлага на пазара на труда свободна длъжност (трудова функция) и впоследствие ще се ползва от наетата и престирана работна сила. За да изпълни в цялост възложеното му задължение, конкретният работодател трябва да направи **количествена оценка на нормата на представителство** на лицата от всеки пол спрямо общия числен състав на заетите в неговото предприятие работници и служители³⁵. Ако трудовият колектив в предприятието е съставен от лица, принадлежащи към различни етноси, подобна оценка следва да се направи и за нормата на представителство на всеки етнос, и то особено тогава, когато за свободната длъжност кандидатства лице, спрямо което е налице признакът етническа принадлежност. Насърчителната мярка при наемане на работа, свързана със забраната за дискриминация на основата на етническа принадлежност, има особено значение тогава, когато кандидатства лице, принадлежащо към етнос, представляващ признато от Република България малцинство. Практически това е приложното поле на тази насърчителна мярка относно лицата, спрямо които е налице признакът “етническа принадлежност”. Ако трудовият колектив до момента

³⁵ Според Закона за равното третиране на Кралство Холандия от 1994 г. работодателят има задължение да провежда етнически мониторинг (наблюдение на етническия профил на наетите от него лица) и да изготвя планове за пропорционално наемане на чужденци или представители на етнически групи. Той има също така задължението ежегодно да информира за това Комисията по въпросите на равенството. Практиката в страната обаче показва, че тази законова разпоредба много често не се спазва.

на обявяване на свободната длъжност е съставен от лица, принадлежащи към само една етническа група, и се яви кандидат, представител на друга етническа група, работодателят трябва да положи особени усилия за изпълнение на законовото си задължение и да се въздържа от всякакви действия, целящи запазването на хомогенността на трудовия колектив на основата на етническата принадлежност на неговите членове. Това важи и за аналогичната ситуация по отношение на признака “пол”.

Необходимостта от въпросната оценка произтича от законовото условие на нормата, словесно изразено с думите “когато това е необходимо за постигане целите на този закон”. Юридическото задължение на работодателя по чл. 24, ал. 1 е условно. Целите на Закона за защита срещу дискриминацията са посочени в целевата правна норма на чл. 2 – да се осигури на всяко физическо лице правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот и ефективна защита срещу дискриминация. Правейки оценка за нормата на представителството на двата пола или етнически групи в предприятието, работодателят трябва да съпостави своите изводи с поставените от закона цели. Ако към момента на обявяване на свободна длъжност е налице диспропорция (дисбаланс) в представителството на двата пола или етнически групи и се яви кандидат, отговарящ на посочените в нормата условия, следва, че е налице необходимост от постигане на целите на антидискриминационния закон. В тази ситуация по отношение на конкретното предприятие, поради наличието на въпросната диспропорция, се стига до фактическо неравенство във възможностите за участие в обществения живот, и в частност – в трудовия, и ако не се приложи насърчителната мярка, ще се стигне и до неравенство в третирането. Това ще бъде непостигане на целите на Закона за защита срещу дискриминацията, а по отношение на работодателя – неизпълнение на юридическото му задължение по чл. 24, ал. 1 от този закон. В случая работодателят трябва да приложи насърчителната мярка спрямо кандидатстващото лице, принадлежащо към по-слабо представения пол или етническа група. Чрез насърчаване на неговото наемане стремежът на

работодателя е да намали посочената диспропорция и така да изпълни законовото си задължение.

Възможна е и обратната хипотеза. След обявяването на свободна длъжност се явява кандидат от определен пол или етническа група. Работодателят, след като е направил оценка за нормата на представителство на двата пола или етнически групи в своето предприятие, стига до извода, че към този момент е налице необходимият баланс в представителството на двата пола или етнически групи. С други думи, това означава, че е налице достатъчната и необходима хетерогенност на трудовия колектив. Следователно за момента целите на Закона за защита срещу дискриминацията са постигнати и няма необходимост от прилагане на специалната насърчителна мярка по чл. 24, ал. 1. Това означава, че поради липсата на необходимото законово условие, работодателят няма и юридическото задължение да прилага насърчителна мярка. В следващия момент ситуацията може да се промени, но това е вече въпрос на нова оценка и преценка за прилагане или неприлагане на насърчителната мярка, ако работодателят отново обяви свободна длъжност.

Задължението “да насърчава”, което законът възлага на работодателя, до известна степен има декларативен и препоръчителен характер. Но в правото няма задължения, които да са препоръчителни за изпълнение. Задължението по чл. 24, ал. 1 ЗЗДиск трябва да се разбира в смисъл, че работодателят е длъжен да направи посочената оценка и при наличието на кандидат за обявената свободна длъжност, който принадлежи към по-слабо представения пол или етническа група в предприятието, да не създава пред него никакви пречки в процеса на учредяване на индивидуалното трудово правоотношение. В този процес се включват предоговорните отношения, представяне на документи от кандидата, провеждане на интервюта, събеседване и други форми на конкурсното начало, сключване на трудовия договор и постъпване на работа. Същото се отнася и тогава, когато трудовото правоотношение възниква от конкурс. Работодателят ще изпълни в цялост посоченото юридическо задължение, когато, виждайки, че кандидатства

лице с посочената характеристика, направи всичко необходимо да елиминира възможните пречки за това лице при възникването на трудовото правоотношение, които е предвидил или е могъл да предвиди в конкретната ситуация. Такова следва да бъде логическото тълкуване на правната норма, съдържаща се в разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗЗДиск.

Когато работодателят не е направил оценката за представителството на двата пола или етнически групи в предприятието, неизпълнението на задължението му ще бъде с форма на вина умисъл. Ако обаче е направил такава оценка, но не е предвидил, въпреки че е могъл, всички възможни и обективни пречки пред кандидата и това е довело до невъзникване на трудово правоотношение, работодателят е извършил нарушение на чл. 24, ал. 1 ЗЗДиск при форма на вината непредпазливост. При условие, че има кандидат, принадлежащ към по-слабо представения пол или етническа група в предприятието, и въпреки това работодателят при наемане на работа насърчи да кандидатства лице, принадлежащо към по-добре представения пол или етническа група, работодателят, целейки да запази хомогенността на трудовия колектив, извършва по същество умишлен акт на открита дискриминация и следва да понесе юридическа отговорност.

VI. 1. Разпоредбата на чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск се отнася към етапа на съществуването (развитието) на индивидуалното трудово правоотношение и по-конкретно към проблематиката на забраната за дискриминация по отношение на професионалната квалификация на работниците и тяхното професионално развитие³⁶. Съгласно нея работодателят има юридическото задължение при равни други условия да насърчава професионалното развитие и участието на работници или служители, принадлежащи към определен пол или етническа група, когато те са по-слабо представени сред работниците и служителите, извършващи определена работа или заемачи определена длъжност. Правната същност на тази норма е идентична с алинея първа на същия член. Законодателят е предвидил

³⁶ Относно забраната за дискриминация по отношение на професионалната квалификация на работниците и служителите вж. подробно **Стайков, Ив.** Забраната за дискриминация и трудовоправният институт на професионалната квалификация. – Право без граници, 2004, бр. 1-2, приложение, с. 65-77.

насърчителна мярка за преодоляване на дисбаланса между двата пола или представителите на различни етнически групи в предприятието и за постигане на равенство в третирането и във възможностите, но вече в етапа на съществуване на трудовото правоотношение. Въпреки че в текста на чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск изрично не се говори за придобиване и/или повишаване на професионалната квалификация и преквалификация, следва да се приеме, че нормата е относима към този елемент от условията на труд, защото посоченото в нормата “професионално развитие” е иманентно свързано с проблемите на професионалната квалификация. Чрез придобиване на начална професионална квалификация, повишаване на квалификацията и/или преквалификация се открива пътят пред работника за едно успешно и обективно оправдано професионално развитие, с всички произтичащи от това благоприятни правни и социални последици.

Тук няма да се спираме на съдържанието на насърчителната мярка, поради обстоятелството, че то е аналогично на това по алинея първа на чл. 24 ЗЗДиск. Необходимо е обаче да се отбележи, че в чл. 24, ал. 2 законодателят не е поставил условието, което се съдържа в първата алинея – необходимостта за постигане целите на този закон. В ал. 2 е предвидено друго **законово условие** – наличието на равни други условия, като сравнението е между работника, спрямо когото следва да се приложи насърчителната мярка и други работници и служители в същото предприятие. Не случайно казвам “други”, а не “всички останали” работници и служители в предприятието. Сравняват се само сравними (близки, подобни) помежду си по определени критерии неща. Само тогава може да се каже, дали спрямо тях има или няма равни други условия.

Ограниченията при сравнението са две. На първо място това е половата и/или етническата принадлежност на лицата. За отчитане наличието или липсата на равни други условия е необходимо сравнение между лица, принадлежащи към различен пол или етническа група. По подобие на чл. 24, ал. 1 и тук работодателят е длъжен да направи оценка на нормата на представителство на всеки от двата пола и на представените в предприятието етнически групи. Само така ще се стигне до извода

кой пол и/или етническа група са по-слабо представени в предприятието. След това се прави и втората преценка – дали съответният работник, принадлежащ към по-слабо представения пол или етническа група, работи при равни други условия спрямо работниците, принадлежащи към другия пол или по-голямата по численост етническа група.

Второто ограничение е свързано с изискването за равенство на всички други условия на труд. Законът посочва “други условия”, защото разглежда принадлежността на един работник или служител към по-слабо или по-силно представения пол или етническа група в трудовия колектив като едно своеобразно условие на труд, което има съществено значение за цялостното осъществяване на трудовото правоотношение и за упражняване на трудовите права и изпълнение на трудовите задължения на страните по него. Индиция за характера на тези други условия на труд се съдържа във финалната формулировка на разпоредбата на чл. 24, ал. 2 – “работниците или служителите, извършващи определена работа или заемащи определена длъжност”. Използваните в закона изрази “определена работа” и “определена длъжност” свидетелстват за еднаквост на изпълняваната трудова функция. И това трябва да е водещата идея при тълкуването на чл. 24, ал. 2. Законът има предвид прилагане на насърчителна мярка от работодателя спрямо работници или служители, принадлежащи към определен пол или етническа група, когато те са по-слабо представени сред множеството работници и служители, изпълняващи определена и еднаква за всички тях по характер трудова функция. Други елементи от условията на труд, както и преценката за равенство или еднаквост между тях, в случая нямат правно значение. Тези други елементи до голяма степен са производни и са функция на възложената и изпълнявана от работника трудова функция. Поради еднородността на трудовата функция нещата стават сравними и само тогава може да възникне необходимост от придобиване или повишаване на професионалната квалификация и да се говори за професионално развитие на един или друг работник. Тогава възниква и правната необходимост, и задължението на

работодателя да приложи насърчителната мярка по чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск спрямо определен работник в предприятието.

Като заключение следва да се обобщи, че само при наличието на тези **две предпоставки и ограничения** – принадлежност на конкретния работник към по-слабо представения пол или етническа група и наличие на равенство в условията на труд спрямо другите посочени работници и служители, работодателят има задължението да насърчава този работник при повишаване на професионалната му квалификация (преквалификация) и на професионалното му развитие.

2. В нормата на чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск законодателят е въвел и едно второ юридическо задължение на работодателя за прилагане на насърчителна мярка. Това е задължението да се насърчава **участието на работници или служители**, принадлежащи към определен пол или етническа група, когато те са по-слабо представени сред работниците или служителите, извършващи определена работа или заемащи определена длъжност. Това второ юридическо задължение на работодателя е различно по съдържание от вече анализирания по-горе, поради това, че философията и предназначението на предвидената насърчителна мярка е различно. Докато едната насърчителна мярка е свързана с професионалната квалификация (преквалификация) и професионалното развитие на работниците, то другата има за предназначение насърчаването на участието на посочената група работници. Проблемът е, че при уредбата на тази насърчителна мярка законодателят не е намерил най-удачния езиков изказ за изразяване на своята воля и така се стига до една неясна законова норма. Въпросът е за какво “участие” става дума? Това обстоятелство поражда необходимостта от логическо и корективно тълкуване на правната норма (чл. 46, ал. 1 ЗНА), с цел да се открие точният ѝ смисъл.

Като възможен тълкувателен извод може да се предложи, че нормата има предвид участието на работниците и служителите в дейностите, свързани и водещи до тяхното професионално развитие. Това означава работодателят да насърчава съответните работници: да придобиват начална професионална квалификация, ако

не притежават такава, като се запишат да учат в учебно заведение по необходимата специалност или да посещават образователни курсове и програми, организирани извън системата на народната просвета; да повишат своята професионална квалификация чрез придобиване на нови знания и умения или да придобият нова квалификация по друга професия или специалност, като за целта се сключи договор по чл. 234 КТ. Считаю обаче, че не това е бил замисълът на законодателя.

Използвайки израза “участието на работници и служители”, законът има предвид участието на работниците или служителите в дейността на предприятието. Но това не е участие в смисъл на изпълнение на уговорената и възложена работа (трудова функция) и изпълнение на трудовите задължения по трудовото правоотношение, а **участие на работниците или служителите**, принадлежащи към по-слабо представения пол или етническа група, **в другите дейности в предприятието**. Става дума не за насърчаване на участието в трудовия (производствения) процес, а насърчаване да се упражняват всички други трудови права на работниците, имащи отношение към дейността на предприятието в по-общ аспект. Като примери за подобно участие, които имат действаща нормативна уредба, могат да се посочат следните.

Съгласно чл. 6, ал. 1 КТ, Общото събрание на работниците и служителите се състои от всички работници и служители в предприятието. Ако в трудовия колектив на едно предприятие преобладаващият брой негови членове са жени, а мъжете са изключение – например едно шивашко предприятие, случва се представителите на мъжкия пол да нямат интерес от участие в Общото събрание. Причините, мотивирали липсата на личен интерес от участието, могат да бъдат от най-различен характер. Обратната хипотеза също има значение и тя практически е също често срещана. В този случай има смисъл, и съгласно закона възниква юридическото задължение за работодателя да насърчава участието на работници от по-слабо представения пол в работата на свиканото Общо събрание. С не по-малка острота се поставя и въпросът, когато имаме трудов колектив с преобладаващ брой

членове, принадлежащи към определена етническа група, и много малко на брой членове, принадлежащи към друга етническа група.

Работниците и служителите в едно предприятие могат да изберат на общо събрание свои представители, които да представляват техните общи интереси по въпросите на трудовите и осигурителните отношения пред работодателя (чл. 7, ал. 2 КТ)³⁷. Това също е една от възможните форми за участие в дейността на предприятието. Вярно е, че тези работнически представители се избират от Общото събрание. Но работодателят, най-често индиректно, но в същото време без да оказва неправомерно въздействие, може да насърчи да бъдат избрани като представители и работници или служители, принадлежащи към определен пол или етническа група, когато те са по-слабо представени сред работниците и служителите в предприятието. Същото се отнася и за другата регламентирана от закона форма на работническо представителство – участие в обсъждането и решаването на въпроси на управлението на предприятието в предвидените от закона случаи (чл. 7, ал. 1 КТ)³⁸.

При сделната система (според изработеното) за определяне на размера на основното трудово възнаграждение, трудовите норми се определят и изменят от работодателя след вземане на мнението на заинтересованите работници. В случай, че между последните има такива, които да отговарят на изискванията по чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск, работодателят е длъжен да насърчи участието им в определянето или изменението на трудовите норми като ги насърчава да дават мнението си¹.

Предвид изискванията на чл. 27, ал. 1 ЗЗБУТ, в предприятията с повече от 50 работници и служители се учредяват комитети по условия на труд. Ако наетия

³⁷ За формите на работническо участие в управлението на предприятието вж. **Мръчков, В.** Трудово право, с. 705-708; **Симеонова, Ст.** Представители на работниците и служителите – правен статут. – Труд и право, 2003, бр. 8, с. 5-6.

³⁸ Такава форма на работническо участие в управлението е предвидена в два случая. При наети повече от 50 души в дружество с ограничена отговорност, те се представляват на Общото събрание на съдружниците от работнически представители с право на съвещателен глас (чл. 136, ал. 3 ТЗ). Когато работниците в акционерното дружество са повече от 50 души, те се представляват от един представител със съвещателен глас в Общото събрание на акционерите (чл. 220, ал. 3 ТЗ).

³⁹ Вж. и **Стайков, Ив.** Забрана за дискриминация при определяне и изплащане на трудовото възнаграждение. – Търговско право, 2005, бр. 5-6, с. 101-121.

персонал е до 50 работници включително, както и в отделни структурни звена се изграждат групи по условия на труд (чл. 28, ал. 1)³⁹. В изпълнение на чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск работодателят трябва да насърчава участието в комитети или групи по условия на труд на работници или служители, принадлежащи към по-слабо представения пол или етническа група. Подобно участие е необходимо предвид важността на функциите на тези комитети или групи по осигуряването, поддържането и контрола на здравословните и безопасни условия на труд в предприятието. На практика много често именно работниците, представляващи малцинство по отношение на пола или етническата принадлежност работят при условия на труда, които се отклоняват от изискванията на закона и подзаконовите нормативни актове за здравословни и безопасни условия на труд. Равноправното участие на такива работници в комитетите или групите по условия на труд гарантира не само недопускане на дискриминационни актове, но и здравословна и безопасна работна среда, при която полагат труда си.

При насърчаване от работодателя на различните форми на участие на определени работници или служители всъщност на практика става въпрос за **мотивиране** на тези работници или служители да участват и за **премахване на възможните пречки**, ако има такива, пред тяхното пълноценно участие. Например такава пречка може да бъде работното време на съответния работник, съчетано с изпълняваната от него трудова функция. Работодателят може временно да освободи работника от неговите задължения, като му определи заместник за времето на отсъствието, така че този работник да вземе участие в работата на Общото събрание, групата по условия на труд и т.н. По този начин работодателят на практика ще изпълни посоченото задължение за прилагане на насърчителна мярка по чл. 24, ал. 2 ЗЗДиск. Следва да се отбележи също, че неучастието на посочените работници или служители в различните аспекти от дейността на предприятието, ако

⁴⁰ Представителите на работниците се издигат и избират по реда на чл. 6а, ал. 4 КТ – чл. 27, ал. 2 ЗЗБУТ. За правомощията и функциите на комитетите и групите по условията на труд вж. **Цоневски, В.** Комитети и групи по условия на труд в предприятията. – Труд и право, 2002, бр. 2, приложение.

то се дължи на умишлени пречки, създавани от работодателя, е форма на явна дискриминация по пол или етническа принадлежност.

Вторият предложен тълкувателен извод отговаря в по-голяма степен на целта на закона предвид на това, че ако се приеме за правилен първият, то лишаваме правната уредба от една необходима насърчителна мярка по отношение на посоченото участие на работници и служители от по-слабо представения пол или етническа група. Тъй като и първият тълкувателен извод има своя правен смисъл, необходимо е при промяна на Закона за защита срещу дискриминацията да се създаде нова алинея трета на чл. 24, която да регламентира специална насърчителна мярка за участието на работници и служители в разгледания вече аспект.

VII. От направения анализ се налага изводът, че приемането на разпоредбата на чл. 24 ЗЗДиск представлява подчертан напредък на българското законодателство по посока на това на развитите демокрации в областта на равното третиране във възможностите на мъжете и жените и представителите на различни етнически групи, и изобщо в борбата срещу дискриминацията. Основният проблем, който остава е за практическото прилагане на правните норми, свързани със защитата срещу дискриминация при възникване и осъществяване на трудовото правоотношение. Пред Комисията за защита от дискриминация като независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминацията и осигуряване равенство на възможностите и пред съда като правораздавателен орган стои тежката задача за правилното и ефективното прилагане на новото антидискриминационно трудово законодателство.

Библиография:

1. Абубикирова, Н. И. Что такое “гендер”? – Общественные науки и современность, 1996, № 6, с. 123–125.
2. Английско-български речник. Авт. колектив. Отг. ред. Сн. Боянова. 3-то изд. изд. В. Търново: Gaberoff – ЕООД, 2003, с. 459.
3. Василев, Ат. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997.

4. Гендерные проблемы и развитие. Стимулирование развития через гендерное равенство в правах, в доступности ресурсов и возможности выразить свои интересы. Перев.: Волков Л. Н., Кудашева Н. А., Оскалкова О. Б., Первушин А. С., Тертышникова Т. А., ориг. англ. Москва: изд. Весь мир, 2003.
5. Гинсбург, Р. Б., Мерит, Д. Дж. Утвърждаващи мерки (affirmative action): международен диалог за правата на човека. – Правата на човека, №. 1, с. 7-22.
6. Гочев, Д. Равенството пред закона и практиката на Конституционния съд. – Правата на човека, 2001, № 1, с. 49-51.
7. Десев, Н. Адаптира ли се нормотворчеството на МОТ към феминизацията на бедността. – Проблеми на труда, 1995, № 7, с. 67-72.
8. Десев, Н. Нормотворчеството на МОТ по проблемите на заетостта: еволюция и перспективи. – Проблеми на труда, 1995, № 9, с. 58-66.
9. Доклад о соблюдении прав женщин в Российской Федерации. Сб. докладов о положении с правами человека в РФ за 1999 г. Москва, 2000, с. 239.
10. Жените в Европа. Наръчник. С.: Фондация “Център за изследвания и политики за жените”, Фондация “Джендър проект в България” и Изд. къща “Тип-топ прес” ООД, 2004, с. 26-44.
11. Законодателство и политика на равнопоставеност на половете на дневния ред на Българския парламент през 2001–2002 г. С.: Фондация “Български джендър изследвания, 2002, с. 23.
12. Кирова, Кр. Социалната защита на безработните жени. – В: Социална защита на основните рискови групи от населението. Авт. кол. Ред. К. Стоянова. С.: Акад. изд. “Проф. Марин Дринов”, 1995, с. 73-89.
13. Към равнопоставеност на половете. Утвърждаване на равенството между половете в основния поток на обществения живот. Информационен център на Съвета на Европа – София, 2001.
14. Къндева, Ем. Европейският принцип за еднакво третиране на мъже и жени в осигурителното законодателство и решенията на Европейския съд по прилагането му. – Административно правосъдие, 1998, № 4, с. 17-33.

15. Маркова, Пл. Равенството в нормотворческата практика на Международната организация на труда. – Правата на човека, 2001, № 1, с. 38-39.
16. Минков, Ж. За въвеждане на европейските социални норми в българското законодателство и практика. – Международни отношения, 2001, № 4, с. 35-42.
17. Мръчков, В. Въздействие на новата Конституция върху трудовото право. – Съвременно право, 1998, № 3, с. 50-62.
18. Мръчков, В. Трудово право. 4-то прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2004.
19. Правни норми за защита правата на жените. Съвет на Европа, Регионален информационен център – Велико Търново, 2000, с. 43.
20. Симеонова, Ст. Представители на работниците и служителите – правен статут. – Труд и право, 2003, № 8, с. 5-6.
21. Стайков, Ив. Дискриминация при прекратяване на трудовото правоотношение. – Съвременно право, 2003, № 6, с. 16-31.
22. Стайков, Ив. Защита от дискриминация при наемане на работа. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том I. Сборник в памет на доц. Елисавета Христова. С.: УИ “Св. Кл. Охридски”, 2004, с. 128-149.
23. Стайков, Ив. Забраната за дискриминация и трудовоправният институт на професионалната квалификация. – Право без граници, 2004, № 1-2, приложение, с. 65-77.
24. Стайков, Ив. Задължения на работодателя за предотвратяване на дискриминационни актове на работното място. – Юридически свят, 2004, № 1, с. 117-134.
25. Стайков, Ив. Защита от дискриминация на работници или служители с намалена работоспособност. – Правен преглед, 2004, № 1, с. 101-116.
26. Стайков, Ив. Понятие за дискриминация в трудовите отношения. – Правен преглед, 2005, № 1, с. 22-42.
27. Стайков, Ив. Забраната за дискриминация в трудовите отношения и колективното трудово договаряне. – В: Научен алманах на Варненския

свободен университет „Черноризец Храбър”. Том 12. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър”, 2005, с. 193-212.

28. Стайков, Ив. Забрана за дискриминация при определяне и изплащане на трудовото възнаграждение. – Търговско право, 2005, № 5-6, с. 101-121.
29. Стойчев, Ст. Конституционно право. 5-то доп. изд. С.: Сиела, 2002.
30. Стоянова, К., Кирова, А. Концептуална рамка за равнопоставеност на жените в България. С.: Фондация “Център за изследвания и политики за жените”, 2004, с. 6-10.
31. Танчев, Е. Проблеми на социалната държава в модерния конституционализъм. – Правна мисъл, 1994, № 2, с. 3-13.
32. Танчев, Е. Равенството – конституционни измерения и съобразяване с Хартата за основните права в Европейския съюз и директива 2000/43. – Правата на човека, 2001, № 1, с. 26-27.
33. Танчев, Е. Въведение в конституционното право. Част първа. С.: Сиби, 2003, с. 321-342.
34. Тишева, Г. Законодателството за равните възможности на жените и мъжете: тенденции и перспективи. – Правна мисъл, 2002, № 3, с. 92-105.
35. Цоневски, В. Комитети и групи по условия на труд в предприятията. – Труд и право, 2002, бр. 2, приложение.
36. Faundez, J. Affirmative action: International Perspectives. Geneva, ILO, 1994.