

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Protection from discrimination of disabled workers and employees

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/123722/>
MPRA Paper No. 123722, posted 21 Feb 2025 18:44 UTC

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ НА РАБОТНИЦИ ИЛИ СЛУЖИТЕЛИ С НАМАЛЕНА РАБОТОСПОСОБНОСТ

ст. ас. Ивайло Стайков
Нов български университет

През месец септември 2003 година, Народното събрание прие Закон за защита срещу дискриминацията (ЗЗДиск.)¹. Забраната за дискриминация на основата на различни признаци е отдава позната на българското законодателство. Равенството във възможностите и предотвратяването на всички форми на дискриминация се разглежда в правната доктрина като един от основните общи принципи на трудовото право². Той се извлича от една богата международноправна и вътрешноправна уредба на забраната на дискриминацията.

I. 1. На международноправно ниво такива норми се съдържат в чл. 2, т. 1, чл. 7 и чл. 23 от Всеобщата Декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН от 1948 г.; чл. 2, ал. 2 от Международния Пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г.; чл. 26 от Международния Пакт за граждански и политически права от 1966 г.; чл. 5, буква “е” от Международната конвенция на ООН за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация от 1966 г.; чл. 11 от Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от 1979 г. и други.

Важна роля за международното признаване на трудовите права на човека като важен компонент и неделима част от фундаменталните права и свободи на човека има активната нормотворческа дейност на **Международната организация на труда (МОТ)**. Тази международна организация е създадена още през 1919 г. и първоначално функционира като паралелна организация на Обществото на

¹ Обн., ДВ, бр. 86 от 2003 г. Законът влезе в сила на 1 януари 2004 година.

² Подробен анализ на съдържанието на този основен принцип на трудовото право вж. **Мръчков, В.** Трудово право – обща част, Сиби, С., 1996, с. 118-125.

народите, а впоследствие като специализирана организация на ООН³. Досега МОТ е приела над 180 конвенции и над 190 препоръки, отнасящи се до различни аспекти на трудовите и осигурителните отношения, които в своята съвкупност образуват един уникален “Международен Кодекс на труда”⁴.

Специално по отношение на защитата от дискриминация при упражняване на трудовите права са приети следните международни трудови конвенции: Конвенция № 111 на МОТ относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 г.; Конвенция № 100 на МОТ за равенството в заплащането на мъжете и жените за равен труд от 1951 г.; Конвенция № 183 на МОТ относно закрилата на майчинството от 2000 г.⁵ В чл. 1, точка “е” от Конвенция № 105 на МОТ относно премахването на принудителния труд от 1957 г. се забранява всякаква форма на принудителен или задължителен труд като средство за расова, социална, национална или религиозна дискриминация⁶. Идеята за забраната и недопускането на дискриминация в трудовите отношения и правото на равни възможности е залегнала и в историческата Филаделфийска Декларация за целите и задачите на МОТ, приета на 10 май 1944 г. от 26-та сесия на Генерална Конференция на МОТ. В точка 2, буква “а” от тази програмна декларация, се казва, че “всички хора

³ Върху общите проблеми на международното трудово право, свързани с МОТ, както и за целите, функциите и задачите на тази специализирана международна организация вж. **Янулов, Ил.** Международно трудово право, С., 1945; **Митовска, Сл.** Международна организация на труда, Инст. за соц. проучвания, С., 1946, 205 с.; **Радойнов, П.** Международноправни форми на икономическото, социалното и културното сътрудничество в рамките на ООН, БАН, С., 1958, с. 179-189; **Мръчков, В.** Международно трудово право, Сиби, С., 2000, с. 29-42.

⁴ **Десев, Н.** Международният кодекс на труда, сп. Проблеми на труда, 1996, бр. 7, с. 66-72. Наименованието “Международен Кодекс на труда” е условно и означава, че международните трудови конвенции и препоръки съдържат системно подредени нормативни правила за труда с универсално значение. То не бива да се разбира в неговия буквален юридически смисъл на международен задължителен закон за труда, защото актовете на МОТ нямат пряка задължителна сила с факта на тяхното приемане.

⁵ Приети са и съответните препоръки: № 90 относно равенството във възнаграждението от 1951 г. и № 111 относно дискриминацията (труд и професии) от 1958 г.

⁶ Подробности върху правната същност, приемането, подписването и ратифицирането на международните трудови конвенции, дело на МОТ вж. **Rousseau, Ch.** Principes generaux du Droit international public, P., 1944, р. 285-290; **Борисов, О.** Ред за изработването и приемането на конвенции и препоръки на Международната организация на труда, сп. Държава и право, бр. 7, 1989, с. 48-58; **Мръчков, В.** Нормотворческа дейност на Международната организация на труда - проблеми и перспективи, сп. Правна мисъл, 1970, бр. 3, с. 32-46; **от него:** Правна и политическа същност на конвенциите и препоръките на Международната организация на труда, сп. Правна мисъл, бр. 1, 1975, с. 13-26; Българското трудово законодателство и международните трудови конвенции и препоръки, Наука и изкуство, С., 1978; България пред международните трудови норми,

независимо от тяхната раса, вяра или пол имат право да осъществяват своето материално благосъстояние и духовно развитие в свобода и достойнство, в икономическа сигурност и с равни възможности”, а съгласно точка 3, буква “j”, МОТ “има задължението да подпомага в различните държави на света осъществяването на програми за гарантиране на равни възможности в образованието и професионалната област”⁷.

Всички посочени международноправни актове (с изключение на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените) са ратифицирани от Република България, влезли са в сила за страната, обнародвани са в “Държавен вестник” и съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното законодателство и имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат⁸.

2. Имайки предвид европейския път на България, е необходимо да се посочи, че антидискриминационното законодателство е един от централните елементи на социалната политика от най-ранните етапи на европейската интеграция. Норми, съдържащи забрана за дискриминация, има още в основополагащия Договор за създаване на Европейската общност, подписан в Рим на 25 март 1957 г., изменен от Амстердамския договор (ОБЕО, № С 340 от 10/11/1997, стр. 0173) – членове 13, 39, т. 2 и 141, т. 2, както и в специалния Регламент 1612/68 от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работниците и служителите във вътрешността на Общността. В част първа от Договора за Европейска общност – “Принципи”, е включен чл. 13, според който Съветът по предложение на Комисията и след консултиране с Европейския парламент може да приеме подходящи действия за

въстъпителен коментар към сборника Международните трудови конвенции в България, КНСБ, С., 1992, с. 24-33.

⁷ Пълните текстове на Устава на МОТ и на Филаделфийска Декларация за целите и задачите на МОТ, както и на международните конвенции на МОТ, ратифицирани от Република България може да се намери в Международните трудови конвенции в България. Сборник, съст. и обща ред. проф. д.ю.н. В. Мръчков, КНСБ, С., 1992, 342 с. и на официалния интернет сайт на МОТ на адрес: <http://www.ilo.org/>.

⁸ По въпроса за съотношението между вътрешното и международното право на съвременния етап на българското правно развитие вж. Конституцията от 1991 година и участието на България в международните договори, Сиби, С., 1993, 206 с.; **Тодоров, Т.** Прилагане на международните договори във вътрешното право

борба с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Нормите относно социалната политика, включени в Договора от Амстердам от 2 октомври 1997 г. (в сила от 1 май 1999 г.), значително увеличиха компетентността на Общността в областта на социалната политика в сравнение със съдържанието се в оригиналния договор за създаване на ЕИО.

Изискването за създаване на антидискриминационно законодателство, включващо и специализиран орган за неговото прилагане, е предвидено и в множество директиви на Съвета на Европа, отнасящи се до равното третиране и равните възможности: Директива 75/117/ЕИО (1975 г.), Директива 76/207/ЕИО (1976 г.), Директива 79/7/ЕИО (1978 г.), Директива 97/80/ЕО (1997 г.), Директива 97/81/ЕО (1997 г.), Директива 2000/43/ЕС (2000 г.), Директива 2000/78/ЕС (2000 г.), Директива 2002/73/ЕС (2002 г.)⁹. Такива предложения се съдържат и в препоръките на Комисията срещу расизма и нетолерантността на Съвета на Европа и на Върховния комисар на ООН по правата на човека към страните-членки на ООН. Инкорпорирането във вътрешното българско право на европейските антидискриминационни норми като част от *acquis communautaire* е сред основните принципи, които имат основополагащо значение в процеса на европейска интеграция на Република България¹⁰.

Необходимо е да се обърне специално внимание на **Директива 2000/78/ЕС** на Съвета на Европейския съюз от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка на равно третиране при заетостта и наемането на работа. Този акт бележи важна стъпка в развитието на европейското антидискриминационно законодателство. Директивата е плод на одобрените от Европейския съвет на

на България. В: Актуални проблеми на международното право. Сборник от научни трудове, посветен на проф. Владимир Кутиков, УИ "Св. Кл. Охридски", С., 2000, с. 312-328.

⁹ Относно някои от цитираните директиви вж. анализ в **Маркова, Пл.** Социална политика, В: Основи на европейската интеграция, 2-ро изд., Център за европейски изследвания, С., 1998, с. 272-296.

¹⁰ Така **Димитрова, С.** Институционално взаимодействие в процеса на европейска интеграция и ролята на парламента в България, С., 2002, с. 21-22. За същността на *acquis communautaire* вж. **Попова, Ж.** Основи на правото на Европейския съюз, 2-ро осн. прераб. изд., Планета 3, 2001, 448 с.; **Борисов, О.** Право на Европейския съюз, 4-то прераб. и доп. изд., Юриспрес, 2000, 352 с.

заседанието му в Хелзинки на 10 и 11 декември 1999 г. “Насоки по заетостта 2000”, в които, освен всичко друго, се подчертава необходимостта от създаване на трудов пазар, благоприятстващ социалната интеграция чрез формулиране на съгласуван пакет от политики, насочен към борбата срещу дискриминацията на лицата с увреждания, в качеството им на потенциални или настоящи работници или служители.

Директивата разширява принципа на равното третиране, като визираща забраната за дискриминация на основата на признаците религия, убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация (чл. 1). Изрично в чл. 2 се забранява всякаква форма на дискриминация – пряка и непряка, тормозът и подбуждането към дискриминация. Понятието за “дискриминация” е разширено значително в сравнение с предходни директиви, като включва и тормоза – “всяко нежелано действие, свързано с някой дискриминационен признак, извършвано с цел уронване на достойнството на личността и създаване на сплашваща, враждебна, срамна, унижителна и оскърбителна среда (вж. чл. 2, ал. 3). Спрямо приложното си поле, Директивата важи за всички лица – работодатели в обществения и частния сектор, в т.ч. и обществени организации (чл. 3). Специално на признака “увреждане” е посветен чл. 5, който задължава работодателите да предприемат подходящи мерки, където е необходимо, за да предоставят на лице с увреждане възможност за достъп, участие и напредък в професията, както и обучение, освен ако такива мерки не представляват непропорционална тежест за работодателя. В чл. 7, ал. 2 е посочено, че принципът за равно третиране не накърнява правото на държавите-членки да прилагат или приемат разпоредби за специална трудовоправна закрила на здравето и безопасността на труда на лицата с увреждания, като и мерки, свързани с подпомагането и насърчаването на интеграцията на инвалидите в работната среда. Това са т.нар. **насърчителни (утвърдаващи) мерки** като проява на т.нар. позитивна дискриминация.

Основополагащо значение за европейската система за защита на правата на човека има **Европейската конвенция за защита на правата на човека и**

основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.¹¹ Член 14 от Конвенцията предвижда, че упражняването на правата и свободите, предвидени в тази конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак. Видно от текста на нормата, в нея не се съдържа дефиниция на понятието “дискриминация”, за разлика от някои от посочените директиви. Съдържанието на понятието по смисъла на Конвенцията е изяснено в немалката по обем практика на Европейския съд по правата на човека.

Изключително голямо е и значението на **Европейската социална харта** (ревизирана) за забраната на дискриминацията при упражняването на трудовите права на работещите¹². В част I – “Принципи”, точка 20 е постановено, че всички работници имат право на равни шансове и еднакво отношение в областта на заетостта и професията без дискриминация, основана на пола. Този принцип е детайлно доразвит в разпоредбата на чл. 20 в част II на Хартата, озаглавен “Право на равни шансове и еднакво отношение в областта на заетостта и професията без дискриминация на основата на пола”¹³. В ревизираният вариант на Хартата в част V, чл. E – “Недопускане на дискриминация”, нормата е генерализирана по отношение на голям брой дискриминационни признаци, включително и признака

¹¹ В сила от 3 септември 1953 г. Обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г., изм. ДВ, бр. 137 от 1998 г.

¹² Този многостранен международен договор е приет и открит за подписване в Торино на 18 октомври 1961 г. През 1988 г. е подписан т.нар. Допълнителен протокол към нея, който съдържа четири нови компонента, свързани с правата на човека. През 1995 година е въведен нов протокол, касаещ системата на колективните жалби, а на 3 май 1996 г. в Страсбург е приет ревизирания вариант на Хартата, която България подписа през 2002 г. и обн., ДВ, бр. 43 от 2001 г.

¹³ Член 20: “С цел да се осигури ефективното упражняване на правото на равни шансове и еднакво отношение в областта на заетостта и професията без дискриминация, основана на пола, договарящите страни се задължават да признаят това право и да вземат подходящи мерки, за да осигурят или насърчат неговото приложение в следните области:

- a) достъп до работа, защита от уволнение и професионално реинтегриране;
- b) професионално ориентиране, обучение, преквалифициране и професионална рехабилитация;
- c) условия за наемане на работа и условия на труд, включително заплащане;
- d) професионална кариера, включително повишение.”

“здравословно състояние”, който е идинтичен като смислово съдържание с признака “увреждане”¹⁴.

3. Във вътрешното законодателство принципът за забрана на дискриминацията при упражняване на правото на труд се съдържа в чл. 6, ал. 2 от Конституцията; чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда (КТ)¹⁵; чл. 7, ал. 4 от Закона за държавния служител; чл. 2 и чл. 23 от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ). Нормата на КТ е създадена при голямата новелизация на кодекса през м. ноември 1992 година като доразвитие на конституционния принцип специално в сферата на трудовите отношения. При промените в КТ от м. март 2001 г. (ДВ, бр. 25 от 2001 г.), чл. 8, ал. 3 беше изменен като се регламентираха двете форми на дискриминация – пряка и непряка, като се създаде и легална дефиниция в § 1, т. 7 от ДР на КТ на термина “непряка дискриминация”¹⁶. Различни аспекти на забраната на дискриминацията, и по-конкретно – в областта на трудовите отношения, са били предмет на обсъждане и в немалко на брой решения на Конституционния съд¹⁷.

Законодателят възприе подхода да се създаде един общ закон, който да има за предмет на правна уредба защитата срещу всички форми на дискриминация и начините за нейното предотвратяване (вж. чл. 1 от закона). Раздел I на глава II на закона е посветена специално на защитата от дискриминация при упражняване на правото на труд. По мое дълбоко убеждение, от гледна точка на правната систематика, специалните норми, уреждащи забраната за дискриминация следваше да бъдат включени в трудовия кодекс на съответното им систематично място. Този законодателен подход би довел не само до по-добра систематика от гледна точка на

¹⁴ Член Е: “Упражняването на правата по тази харта следва да бъде осигурено без дискриминация на каквато и да било основа, като раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национална принадлежност или социален произход, здравословно състояние, връзка с дадено национално малцинство, рождение или друго състояние”.

¹⁵ Вж. кратък коментар у **Мръчков, В.** Дискриминацията в трудовите отношения, сп. Общество и право, 2001, бр. 6.

¹⁶ § 1, т. 7 от допълнителните разпоредби на КТ е отменена с § 4, т. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗДиск.

¹⁷ Вж. например решение № 1 на Конституционния съд от 11 февруари 1993 г. по конст. дело № 23 от 1992 г. (обн., ДВ, бр.14 от 1993г.); решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по конст. дело № 15 от 1997 г. (обн., ДВ, бр. 22 от 1998 г.); решение № 2 от 21 януари 1999 г. по конст. дело № 33 от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 8 от 1999 г.).

юридическата техника, но и до по-добра прегледност и възможност за запознаване на адресатите на правните норми със съдържанието им. Това ще улесни и правораздаването в областта на защитата от дискриминация.

В чл. 4, ал. 1 от ЗЗДиск. са посочени дискриминационните признаци, спрямо които се разпростира законовата забрана. Списъкът обхваща всички признаци, формулирани в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, като ги допълва с някои признаци, изрично предвидени в директивите на Европейския съюз, в т.ч. и анализирания признак “увреждане”. От редакцията на нормата е видно, че списъкът на признаците, по които се забранява дискриминацията, не е изчерпателен. Законовата идея е той да се доразвие в отделните материални закони, както и да се включат всякакви други признаци, установени в международен договор, по който Република България е страна. В областта на трудовото право такива други признаци са посочените в чл. 8, ал. 3 от КТ – цвят на кожата и членуване в синдикални и други обществени организации и движения. В чл. 4, ал. 2 и 3 от ЗЗДиск. са дадени легални дефиниции на двете форми на дискриминация – пряката и непряката, като те отразяват изискванията на директивите на Европейския съюз. Съгласно чл. 5 за дискриминационни актове се смятат тормозът на основа на признаците по чл. 4, ал. 1, сексуалният тормоз, подбуждането към дискриминация, преследването и расовата сегрегация, както и изграждането и поддържането на архитектурна среда, която затруднява достъпа на лица с увреждания¹⁸.

Не представлява дискриминационен акт специалната закрила на непълнолетните лица и на лицата с увреждания, когато тя е установена със закон (чл. 7, ал. 1, т. 14). Това изключение от принципа за равенство в третирането произтича от и е доразвитие на законово ниво на два конституционни принципа: за подпомагане от държавата на отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им (чл. 47, ал. 1 от Конституцията) и задължението на държавата да създава условия за осъществяване на правото на труд на лицата с физически и психически увреждания (чл. 48, ал. 2 от Конституцията). Закрилни норми по

отношение на трудовите права на тези две категории физически лица се съдържат в раздел I на глава XV от КТ – чл. 301-305 и раздел III на същата глава от КТ – чл. 314-320. Относно трудовата заетост и упражняването на правото на труд на лицата с увреждания има и специална правна уредба в глава II, раздел IV – чл. 19-25 от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите.

В областта на трудовото право, с новия закон се въвеждат **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 или служителя, 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 индивидуалното трудово правоотношение¹⁹.

Задълженията на работодателя са свързани с всички етапи от развитието на динамичното индивидуално трудово правоотношение – неговото възникване, съществуване и прекратяване. Предмет на настоящата статия е анализа на разпоредбата на чл. 16 от ЗЗДиск., свързана със забраната за и защитата от дискриминация при функционирането (изпълнението) на трудовото правоотношение и по специално с конкретен аспект на въпроса за недискриминирането на лица с увреждания.

II. 1. С правната норма на чл. 16 от ЗЗДиск. е въведено в действащото трудово право **юридическото задължение** на работодателя да пригоди работното място към нуждите на лице с увреждания при неговото наемане или когато

¹⁸ Легални дефиниции на тези понятия се съдържат в § 1, т. 1-8 от ДР на закона.

¹⁹ В текста понятията “работодател” и “предприятие” се използват със съдържанията, които им дава законът в § 1, т. 1 и т. 2 от ДР на КТ. За другата страна по индивидуалното трудово правоотношение се използва

увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа. От терминологична гледна точка, използваното от ЗЗДиск. понятие “лице с увреждания” има същото смислово съдържание като дефинираното в § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита, рехабилитация и социална интерграция на инвалидите (ЗЗРСИИ) понятие “инвалид”. Това е всяко лице независимо от възрастта му с физическо, сетивно или умствено увреждане, което затруднява социалното му интегриране и участие в обществения живот, възможностите му за общуване и обучение или трудовата му реализация. В следващата т. 4 на § 1 от ДР на закона има легална дефиниция и на понятието "инвалид с трайно увреждане" – лице с установена степен на намалена работоспособност 50 и над 50 на сто. Между другото тази втора дефиниция влиза в противоречие с по-новите законодателни положения относно материята на работоспособността и респ. неработоспособността, предмет на научни изследвания основно в осигурителното право. Съгласно чл. 14, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), степента на трайно намалена работоспособност се определя в проценти спрямо възможностите на здравия човек. На свой ред в чл. 72 от КСО, по повод уредбата на пенсиите за инвалидност, се посочва, че такива се определят на лица с 50 и над 50 на сто загубена работоспособност. Понятието “инвалидност” е синоним на “трайна реална неработоспособност”²⁰. Навсякъде в нормативните актове при използване на понятията “инвалид”, “лице с увреждания” и други подобни се влага съдържанието на трайна неработоспособност. В този смисъл е терминологично недоразумение да се прави разграничение между “инвалид” и “инвалид с трайно увреждане”, защото се създава впечатлението, че може да съществува инвалид без трайно увреждане, т.е. инвалид с нетрайно (временно) увреждане. На съвсем друга плоскост се поставя въпроса, че трайната неработоспособност (инвалидността) в някои случаи от медицинска гледна точка е обратимо състояние на човешкия организъм и може да има възстановяване до пълна работоспособност. Затова по принцип органите на

преимуществено наименованието “работник и/или служител” като обобщаващо и употребявано в КТ и другите нормативни актове, като на места за краткост се използва само “работник”.

експертизата на трайната неработоспособност определят периода на инвалидизирането, след което е необходимо ново освидетелстване на лицето, като при определени нормативни предпоставки инвалидността може да се определи пожизнено. Но и в последната хипотеза е неправилно да се говори за инвалид с трайно увреждане.

Следва да се обърне внимание на факта, че в последно време тези термини се подлагат на сериозна и основателна критика от много неправителствени организации, като се предлага чрез промени в законодателството да се възприеме термина “лица със специфични възможности”. Предложението за езиковата промяна се обосновава основно с това, че сега използваните термини сами по себе си са дискриминационни и смисловата им натовареност уронва честта и достойнството на тези граждани на държавата. Без да се навлиза в подробна дискусия за предлаганата терминологична промяна, поради обстоятелството, че *de lege lata* те са легални термини и понятия, настоящото изследване си служи преимуществено с тях. Това, което е от значение за правоприлагането, е нееднократно посочваното в настоящото изследване положение, че при приемането на различни нормативни актове, отнасящи се до правната уредба на обособен кръг обществени отношения, законодателят не е последователен в използваната терминология. Това предизвиква до известна степен един “терминологичен хаос”. В правната литература нееднократно е подчертавано, че зискването за утвърденост и устойчивост на правното значение на дадено понятие е изключително важно за осигуряване на единството и хомогенността на правото²¹.

2. Като се има предвид теоретично обосноваваната система на действащото българско трудово право, разпоредбата на чл. 16 от ЗЗДиск. се отнася към правния институт на **специалната закрила на лицата с намалена работоспособност**. Специалната закрила на работниците или служителите с намалена

²⁰ Така **Мръчков, В.** Осигурително право, II-ро изд., изд. Сиби, 2001, с. 261-263.

²¹ Така **Милкова, Д.** Юридическа техника, Сиби, С., 2002, с. 298; **Спасов, Б.** Съставяне на правни нормативни актове, С., 1999, с. 69-88 и др., **от него:** Езикови въпроси при съставянето на правните нормативни актове, сп. Правна мисъл, 1994, бр. 3, с. 37-47.

работоспособност е отдавна позната на българското трудово законодателство и е с утвърдени правни традиции. Още в първия Кодекс на труда от 1951 година на тази проблематика са посветени чл. 121 и чл. 122. Правната цел на тази закрила е да се отчете влошеното здравословно състояние на посочената категория лица, което в много случаи не им позволява да се включат активно в обществения труд, както останалите работници или служители. Специалните правила са насочени и към създаване на правни възможности за използване на остатъчната работоспособност на съответните граждани за извършване на подходяща трудова дейност. В нормативната уредба на специалната закрила се въплъщават редица основни трудови права на гражданите, някои от които имат и конституционно основание²². Това е подчертано отдавна и от съдебната практика. В Тълкувателно решение № 73 от 27.01.1986 г. на ОСГК на Върховния съд по гражданско дело № 4 от 1986 година, по повод на трудоустрояването, се посочва следното: “Произнасяйки се за трудовите възможности на инвалида, ТЕЛК дава заключение за неговото трудоустрояване. Една от задачите на трудовата препоръка е да съдействува за възстановяване на трудоспособността. Използването на труда на инвалидизирания без вреда за здравето му е реализация на конституционния принцип за правото на труд, като произтича и от правилата на морала”. Тука е необходимо да се отбележи, че с влизането в сила от началото на 2000 г. на Кодекса за задължително обществено осигуряване, с ново наименование Кодекс за социално осигуряване, в българското трудово и осигурително право се изостави термина “нетрудоспособност” и той се замени с “неработоспособност”²³.

Дълбокото социално-икономическо основание за въвеждането на подобни закрилни норми в трудовото законодателство е по-уязвимото и по-беззащитно положение, в което се намират тези граждани поради намалената им работоспособност. От гледна точка на интересите на работодателя на пазара на

²² Така **Средкова, Кр.** Специална закрила на някои категории работници, Наука и изкуство, С., 1988, с. 65.

²³ Анализ и подробности за терминологичната промяна вж. **Мингов, Ем.** Понятията неработоспособност и нетрудоспособност в българското осигурително законодателство, сп. Съвременен право, бр. 2, 2001, с. 22-33; **от него:** Обезщетения при временна неработоспособност, Сиби, С., 2002, с. 17-28.

труда, тези лица са по-малко “желани” като търсещи работа и са една от т.нар. **рискови групи на пазара на труда**²⁴. Това се дължи на по-малката производителност и икономическа ефективност на предлаганата от тях работна сила. При наемането и използването на труда на такива лица, работодателите правят немалко допълнителни разходи във връзка с приготвянето и приспособяването на работната среда към специфичните нужди на лицата с намалена работоспособност. Това икономическо положение има своя нормативен израз в разпоредбата на чл. 16, ал. 3 от Закона за здравословите и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ). Съгласно нея, всички разходи, свързани с осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд на работниците и на служителите, вкл. и за лицата с намалена работоспособност, са изцяло за сметка на работодателя. От гледна точка на рентабилността на производството, това значително оскъпява цената на работната сила и влиза в противоречие с основния икономически интерес на работодателя – да извлича максимална печалба от производството. Тези социално-икономически дадености често стават повод за извършване на дискриминационни актове от работодателя спрямо работници или служители с физически или психически увреждания, както в процеса на наемане на работа, така и при учредено и функциониращо трудово правоотношение. В този смисъл, нормативната уредба на специалната трудовоправна закрила на тази категория работници или служители има за задача да намери необходимия и справедлив баланс между интересите на работодателя – производител и интересите и правата на тези граждани, а оттам – и на социалните интереси на обществото като цяло²⁵. Изпълнявайки успешно тази задача, правната уредба ще постигне и основната цел, към която е насочена – да даде конкретно измерение на основните и върховни

²⁴ Съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 16 от ДР на ЗНЗ, "рискови групи" са част от безработните лица, живеещи или застрашени от изпадане в състояние на социална изолация или бедност.

²⁵ Общ икономико-социологически анализ на социалната защита на лицата с увреждания вж. **Сматракалев, Г.** Социалната защита на инвалидите с физически, умствени и сензорни увреждания, В: Социална защита на основните рискови групи от населението, авт. колектив, ред. К. Стоянова, Акад. изд. “Проф. М. Дринов”, С., 1995, с. 164-184.

конституционни принципи за хуманизъм, равенство, справедливост, търпимост и зачитане на човешкото достойнство (абзаци 2 и 3 от преамбюла на Конституцията).

2. Източниците на действащата правна уредба на този институт се съдържат в един нормен комплекс от различни по юридическа сила нормативни актове. На първо място това е разпоредбата на чл. 48, ал. 2 от Конституцията. Като едно от конкретните измерения на принципа на социалната държава, Основният закон задължава “държавата да създава условия за осъществяване на правото на труд на лицата с физически и психически увреждания”. Това задължение се осъществява чрез: създаване от Народното събрание на необходимата законова уредба за специалната трудовоправна закрила на тези лица и нейното доразвитие и детайлизиране в приеманите от изпълнителната власт (Министерски съвет и ресорните министри) подзаконови нормативни актове; пряко организационно и финансово подпомагане на организациите на тези категории лица; създаване и насърчаване на специализирани предприятия; използването на различни финансови инструменти като държавните целеви субсидии, данъчни и митнически облекчения и други (вж. съответните разпоредби на ЗЗБУТ и ЗНЗ).

На следващо място следва да се посочи законовата правна уредба в КТ – глава XIV, раздел III (чл. 314-320) и специалния Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (обн., ДВ., бр. 112 от 1995 г., изм. и доп.).

Със ЗЗРСИИ, който влезе в сила от 01.01.1996 г., се систематизира правната уредба, регламентираща правата и облекченията за инвалидите. Поради комплексния си характер, този закон действа наред със специалните закони, уреждащи различните аспекти от проблемите на инвалидите. Целият раздел IV на глава II от ЗЗРСИИ е посветен на трудовата заетост на тази категория граждани, като една от най-важните социални области за тяхната рехабилитация и социална интеграция. В чл. 19, ал. 1 е изрично регламентирано правото на инвалидите да работят в интегрирана работна среда, като конкретно проявление на общото конституционно право на труд по чл. 48, ал. 1, изр. I от Конституцията. Също така инвалидите имат право на трудоустрояване при условия и по ред, установени в КТ

и в Закона за държавния служител (чл. 19, ал. 2 от закона). За работодатели, които приспособяват работни места за инвалиди, е предвидено финансово стимулиране със средства от фонд "Рехабилитация и социална интеграция" към МТСП, по ред и начин, предвидени в правилника за дейността на фонда. В закона има подробна регламентация на т.нар. специализирани предприятия, кооперации и цехове за инвалиди, които са търговски дружества и кооперации на инвалиди, осигуряващи специални условия на труд при определено съотношение на здрави и трудоустроени лица (чл. 20-23 и § 1, т. 6 от ДР на закона). Предвидени са също и някои икономически и финансови стимули и изгоди за тази особена категория предприятия²⁶.

За облекчаване на личния и социалния живот на инвалидите през последните години от държавните органи на изпълнителната власт са предприети конкретни действия за усъвършенстване на законодателството в тази област. От друга страна, непрекъснато се създават условия за практическото приложение на съответните нормативни актове.

За приобщаване на инвалидите към трудовия живот допринесе и влизането в сила на Закона за здравословни и безопасни условия на труд (обн., ДВ., бр. 124 от 1997 г., изм. и доп.). При осъществяване на дейността за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, работодателят е длъжен да отчита специфичните опасности за работниците и служителите, които се нуждаят от специална закрила, включително и тези с ограничена работоспособност, както и да предвиди съответните улеснения за тези лица на работните им места при изпълнение на трудовите им функции (чл. 16, ал. 1, т. 3 и 4).

С влезият в сила от 1 януари 2002 г. Закон за насърчаване на заетостта (обн., ДВ., бр. 112 от 2001 г., изм. и доп.) са уредени някои въпроси, свързани със създаване на подходящи работни места за лицата с трайно намалена работоспособност. В чл. 52 от закона са предвидени програми и мерки,

²⁶ Законите положения относно разглежданата проблематика са доразвити в Правилника за прилагане на ЗЗРСИИ, приет с ПМС № 269 от 1 ноември 1996 г. (обн., ДВ, бр. 97 от 1996 г., изм. и доп.).

осигуряващи равни възможности чрез социално-икономическа интеграция на безработни лица с трайно намалена работоспособност като една от рисковите групи на пазара на труда. В отделните хипотези на нормата, на работодателя, който наема на работа за срок не по-малък от 12 месеца такива лица, насочени от поделенията на Агенцията по заетостта се предоставят премии, представляващи сумите за трудово възнаграждение и дължимите вноски за сметка на работодателя за фондовете на държавното обществено осигуряване и Националната здравноосигурителна каса за всяко лице за времето, през което е било на работа, но за не повече от 12 месеца, а при наемане за временна, сезонна или почасова работа – за не повече от 6 месеца²⁷.

През различен период от време са приети и няколко подзаконови нормативни актове, като сред основните са Наредба за трудоустрояване²⁸, Наредба № 8 за определяне на работните места, подходящи за трудоустрояване на лица с намалена трудоспособност²⁹, Наредба за експретизата на работоспособността (обн., ДВ., бр. 61 от 2000 г.) – във връзка с издаването на болничен лист при трудоустрояване. През м. октомври 1999 г. (в сила от 08.01.2000 г.) се прие Наредба № 7 на МТСП и Министерството на здравеопазването за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд на работните места и при използване на работното оборудване (обн., ДВ., бр. 88 от 1999 г., изм. и доп.). С нея работодателите се задължават да осигуряват подходящо изградени работни места за работещите лица с увреждания. Това се отнася и за използваните от тях врати, проходи, стълбища, бани, умивални, тоалетни и други съоръжения (вж. чл. 245 от наредбата). Изпълнението на тези задължения на работодателите се контролира от Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда" към министъра на труда и социалната политика чрез нейните териториални структури.

²⁷ В глава девета на ЗНЗ "Контрол и административно-наказателна отговорност" се съдържа разпоредба – чл. 80, съгласно която на работодател, отказал без уважителни причини да наеме на работа насочен от поделенията на Агенцията по заетостта безработен с трайно намалена работоспособност, в рамките на определения норматив в чл. 315 от КТ се налага глоба или имуществена санкция в размер до 1000 лева за всеки отделен случай.

²⁸ Приета с ПМС № 72 и Централния съвет на Българските професионални съюзи от 30 декември 1986 г. (обн., ДВ, бр. 7 от 1987 г., изм. и доп.).

Разпоредби, свързани с различни аспекти на специалната закрила на работници или служители с намалена работоспособност може да се съдържат и в недържавни източници на трудовото право – колективен трудов договор и правилника за вътрешния трудов ред или друг вътрешен акт на работодателя.

3. На основата на направения преглед на действащата правна уредба на специалната трудовоправна закрила на работниците или служителите с намалена работоспособност, разпоредбата на чл. 16 от ЗЗДиск. също трябва да се причисли към нормения комплекс на този правен институт. Тя се отнася към т. нар. **позитивна защита срещу дискриминация** при упражняването на трудовите права и по-конкретно на трудовите права на лицата с увреждания. В нормата се съдържа **юридическо задължение за действие** (активно поведение), като носителя на това задължение е работодателя. Корелативно на това юридическо задължение е субективното трудово право на работника или служителя да изисква от работодателя изпълнението на това задължение. За разлика от някои други анализирани разпоредби на ЗЗДиск., в чл. 16 не се съдържа правна забрана.

Приложното поле на тази разпоредба се отнася както до възникването на индивидуалното трудово правоотношение – “при наемане на работа”, когато като кандидат за свободната длъжност в предприятието се яви лице с увреждания, така и до функционирането на трудовото правоотношение, когато увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа. По този начин в законовата разпоредба могат да се открият две близки по съдържание, но различни по фактически състав логически правни норми. Първата, свързана с началния етап от съществуването на трудовото правоотношение, може да се разглежда като логическо продължение и доразвитие на нормите на чл. 12, ал. 1, 2 и 4 от ЗЗДиск. по отношение на дискриминационния признак по чл. 4, ал. 1 “увреждане”. Втората правна норма, включена в съдържанието на разпоредбата на чл. 16 от ЗЗДиск., е конкретно проявление спрямо признака “увреждане” на принципа по чл. 13, ал. 1 от ЗЗДиск.

²⁹ Приета от Комитета по труда и социалното дело, Министерството на народното здраве и Централния съвет на Българските професионални съюзи (обн., ДВ, бр. 52 от 1987 г., изм. и доп.).

Пригодяването на работното място към нуждите на лице с увреждания цели осигуряване на равенство в условията на труд. Тази специална закрилна мярка е необходима с цел изравняване на възможностите за участие в трудовата дейност на лицата с увреждания, които се намират в неравностойно положение на основата на признак по чл. 4, ал. 1 от закона спрямо останалите работници или служители в предприятието (вж. и чл. 7, ал. 1, т. 13 и 14 от ЗЗДиск.). Ефективното прилагане на тази закрилна мярка ще доведе до фактическо изравняване на възможностите за полагане на труд на лице с физически или психически увреждания с тези на другите работници или служители в конкретно предприятие.

За фактическия състав и възникването на юридическото задължение на работодателя няма правно значение вида на увреждането – физическо или психическо. Последното има фактическо значение, предвид на това, че пригодяването на работното място трябва да се съобрази с нуждите на лицето с увреждания, т.е. да се направи от работодателя преценка за вида и степента на самото увреждане. В този смисъл вида на увреждането има правно значение за изпълнението на юридическото задължение в количествено и качествено отношение. На практика въпросната преценка ще бъде преднамерена от работодателя в експертното решение за определяне степента на инвалидност, постановено от органите на експертизата на трайната неработоспособност – териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) и Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК) – вж. чл. 15, ал. 2 от КСО.

Анализираната разпоредба говори за пригодяване на работното място. Последният правно-технически термин има легална дефиниция в § 1, т. 4 от ДР на КТ. Това е всяко помещение, цех, стая, нахождение на машина, съоръжение или друго подобно териториално определено място в предприятието, където работникът или служителят по указание на работодателя полага труда си в изпълнение на задълженията по трудовото правоотношение³⁰. Считаю, че разпоредбата в това

³⁰ Подобна е и дефиницията в § 1, т. 2 от ДР на Наредба № 7 от 1999 година за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд на работните места и при използване на работното оборудване –

отношение трябва да се **тълкува разширително**, като освен работното място в посочения смисъл, юридическото задължение на работодателя се разпростре и върху работното оборудване и неговото използване, както и спрямо защитните приспособления (елементи, оборудване, предпазни устройства)³¹. Работното оборудване е всяка машина, апарат, инструмент, инсталация, устройство, уредба или съоръжение, използвани при работа. То и неговото използване, както и различните защитни приспособления са всъщност част (компонент) от работното място. В много случаи тяхното пригодяване към нуждите на работник или служител с увреждания ще е много по-належащо и с по-голям ефект спрямо пригодяването на работното място.

В известен аспект новата разпоредба на чл. 16 от ЗЗДиск. преповтаря в смислово отношение съдържанието на вече посочените по-горе чл. 16, ал. 1, т. 3 и 4 от ЗЗБУТ и чл. 245 от Наредба № 7 за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд на работните места и при използване на работното оборудване. Новото в нея е финалната формулировка – “освен когато разходите за това са необосновано големи и биха затруднили сериозно работодателя”. Тази формулировка придава **относителен и условен характер** на юридическото задължение на работодателя. Условието, при които отпада работодателското задължение са две и трябва да са дадени **кумулятивно**. На първо място разходите в стойностно изражение трябва да са необосновано големи. Наличието на това условие в обективната действителност може сравнително лесно да бъде установено чрез една финансово-счетоводна справка за пазарната стойност на съответните материали и услуги, необходими за пригодяване на работното място. И ако това е така, то второто условие – разходите биха затруднили сериозно работодателя – е вече изцяло в субективната преценка на работодателя. “Сериозното затруднение” се

мястото, където се предвижда извършването на работата в помещения или на което и да е място на територията на предприятието, или до което работещият има достъп във връзка с изпълняваната работа.

³¹ Последните термини също имат легално определение в различни нормативни актове. "Защитно приспособление (елемент, оборудване, предпазно устройство)" е определено в § 1, т. 8 от ДР на ЗЗБУТ, а "работно оборудване" и "използване на работното оборудване" – в § 1, т. 4 и 5 от ДР на цитираната по-горе в текста Наредба № 7 от 1999 година.

отнася до финансовото отражение на тези необосновано големи разходи върху сегашното и бъдещото икономическо състояние и развитие на предприятието на работодателя като стопански субект. Всеки разход по принцип затруднява работодателя – производител в някаква степен, разходите са “необходимото зло” във всяка стопанска дейност, но въпросът е кога това затруднение е сериозно? Законодателят е търсил необходимия баланс между икономическите интереси на работодателя и интересите на лицето с увреждания. Проблемът е обаче, че възможността за суверенна работодателска преценка до голяма степен обезмисля основното съдържание на разпоредбата и тя придобива повече характера на едно пожелание, отколкото на правило за поведение. Поради това, че правната норма на чл. 16 от ЗЗДиск. е по-нова по време, се поставя и въпроса за нейното съотношение и действие спрямо по-старите, цитирани по-горе правни норми. До голяма степен и те са изпразнени от съдържание, ако работодателят се позове на наличието на двете условия по чл. 16 от ЗЗДиск. Въпреки споменатата по-горе идея за търсене на баланс между противоречивите интереси на лицето с увреждания (и на обществото като цяло) и на работодателя като страни по индивидуалното трудово правоотношение, **de lege ferenda** предлагам при една бъдеща промяна на закона посочената финална формулировка в текста на чл. 16 да бъде заличена. Така съдържанието на правната норма в максимална степен ще бъде в унисон с покровителствената идея в трудовото право, основния принцип на този правен отрасъл – закрилата на наемния труд, както и правните цели на трудовия закон (чл. 1, ал. 3 от КТ).

III. От направения доктринерен анализ се налага извода, че заложените идеи като законодателна политика са актуални, напредничави и с поглед към бъдещето. Основният проблем се свежда до недоброто редактиране на разпоредбата на чл. 16 от ЗЗДиск., което може да доведе до противоречия при правоприлагането на нормата от работодателя, а впоследствие при евентуален трудов спор относно изпълнението на юридическото задължение, нормирано в нея – и в съдебната практика. Непрецизното текстово формулиране на една правна норма значително

намалява нейната правна ефективност и може да доведе до сериозни проблеми при нейната правна реализация.