

ПОНЯТИЯ ЗА РАБОТНИЧЕСКОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО, ИНФОРМИРАНЕ И КОНСУЛТИРАНЕ ПО КОДЕКСА НА ТРУДА

Д-р Мария Чочова, НБУ

CONCEPTS OF WORKING REPRESENTATION, INFORMATION AND CONSULTATION ACCORDING TO THE LABOR CODE

Maria Chochova, PhD

Abstract: *The right to inform and advice employees and workers and to participate in the management of the enterprise is recognized as fundamental in various sources of labor law. In the statement are discussed the concepts of employees and workers representation, giving information and consulting on the Labor Code. These concepts are analysed, considering the existing definitions for some of them in other normative acts, which are adopted on a national level or a part of the European Union Law. A critical analysis of some provisions of the current legislation has been provided and relevant proposals de lege ferenda have been made.*

Keywords: *employee representation, representation of interests, information, counseling.*

Правата на информиране и консултиране на работниците и служителите и участие в управлението на предприятието са признати като фундаментални в различните източници на трудово право. Тези права следва да бъдат възприети освен като защитни механизми срещу загубата на заетост и адекватна превенция срещу засягането на работническите интереси, но и като част от механизмите за защита на интересите на работодателите от негативните ефекти на динамично променящите се икономически и финансови условия.

Съществуването на множество представители на работниците и служителите не само в Кодекса на труда, но и в други закони, създава предпоставка за объркване и ограничава прилагането на практика на работническото представителство (извън синдикалното). Поради това в правната доктрина нееднократно е отчетена необходимостта от въвеждане на единно представителство на работниците и служителите. Заслужава внимание и възможността да се направи преценка на всички форми на представителство, разпръснати в трудовото законодателство и извън него, ясно да се дефинират техните функции и да се обединят, когато това е възможно. Това впоследствие ще даде възможност за установяване на препащащи норми за реализиране на представителство, когато то е предвидено в други нормативни актове.

Общото при всички категории представителство на работниците и служителите, установени в трудовото законодателство, е реализирането във възможно най-пълна степен на работническите интереси съгласно законоустановените възможности за това.

Представителството на работниците и служителите във всички случаи на установяване и във всичките му разновидности е представителство на интереси¹. Освен че е нормативно установено, то има и своите социални измерения.

Представителите, извън синдикалните, са представители на целия трудов колектив, избрани от общо събрание на работниците и служителите. И въпреки че в редица норми се регламентира съществуването на представители на работниците и служителите, в Кодекса на труда няма установена легална дефиниция. Необоснован остава и законодателният подход през 2006 г. със ЗИД КТ да се създадат и допълнителни представители – тези по чл. 7а КТ.

¹ Вж. Средкова, Кр., За представителите на общите интереси на работниците и служителите в предприятието, В:- Юбилеен сборник посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, С.: Труд и право, 2014 г., с. 339-362.

Понятието за представителство на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а КТ се определя основно от две норми на кодекса, които го установяват. Резултат от упражненото представителство е участието в управлението на предприятието и осъществяване на информирането и консултирането.

Целта на представителството е осъществяването на по-качествена взаимовръзка (осъществяването на комуникация) между работниците и служителите, колективът на предприятието и работодателят, за да се защитят и реализират балансирано интересите на страните по трудовите правоотношения. Тази комуникация би била затруднена в предприятия с по-многобройни колективи, ако следваше да се провежда лично, между всеки работник и работодателя.

Механизмите, посредством които ще се реализира представителството на интересите, са определени в закона – те са участие, информиране, консултиране. А средствата – информация, становища, съгласувания и прочие.

Съгласно Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация (чл. 41, ал. 1 КРБ). Правото на информация, отнасяща се до трудовите отношения има особено важно значение от гледна точка на основното социално значение на труда, като начин за осигуряване на средства за препитание. Следва да бъде отчетена и важноста на информирането и консултирането като механизми за ангажирано участие на работниците и служителите чрез техните представители в управлението на предприятието и в процесите, които са от особено значение за запазването на трудовата заетост и подобряването и/или съхраняването на условията на труд.

Средствата, посредством които ще се реализира представителството са информация, становища, съгласувания.

Освен едно от основните блага в съвременния свят най-общо информацията представлява сведение за нещо. Тя е съобщение, което дава сведение за положението на нещата или за нечия дейност.² Информацията, която работодателят предоставя, трябва да е своевременна и да е разбираема и достоверна, както и да дава възможност да се формира преценка от представителите на работниците и служителите за конкретна ситуация и предстоящо реализиране на конкретни дейности.

Становището изразява гледна точка³, то изразява позиция по даден въпрос. А „съгласуване” значи да бъде нагледено едно нещо към друго нещо.⁴ Едно от значенията на думата „съгласувам“ е координирам⁵.

Съгласуването може да представлява координиране на две отделни позиции в процеса на консултиране, то може да бъде и възприемане на дадена позиция. Становището и съгласуването могат да бъдат изразени писмено или устно, но при всички случаи те трябва да бъдат обективирани на някакъв носител, за да бъдат съхранени.

Освен установяването на средства и механизми за реализирането на представителството в пространството се реализират и връзки между отделните участници (субекти) в процесите по информиране, консултиране и участие (най-общо).

Връзките между представители и представлявани, както и между работодателя (държавния орган) и представителите, които се осъществяват, са правни връзки.

Отношенията, породени от реализирането на работническото представителството са на първо място обществени отношения, а характерна черта на обществените отношения е, че техни носители са хората, организирани за определени дейности в

² Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Тодоров, Цв., Български тълковен речник, изд. С.: „Наука и изкуство”, 1955 г., с. 268.

³ Пак там, с. 823.

⁴ Пак там, с. 843.

⁵ Нанов, Л., Нанова, А., Български синонимен речник, С.: Наука и изкуство, 1987г., с. 236.

социални общности, групи и колективи⁶. Тези отношения са предмет на правно регулиране и това ги превръща в правни отношения за реализиране на законов интерес.

Благото, заради което ще се реализират тези правни отношения е информацията, а целта е реализирането на правата, установени в разпоредбите на Кодекса на труда и други нормативни актове.

Всеки един от двата вида представителство, предмет на анализ, се изразява в две групи правоотношения, обвързващи, от една страна, представлявани и представители, а от друга представители и работодател. Тези правни отношения възникват от конкретен юридически факт - решението за избор на общото събрание на работниците и служителите. Въпреки че законът не го указва, необходимо е и съгласието на представителите да участват в избора. От момента, в който представителите бъдат избрани, за работодателя вече съществува задължение при определени действия, събития или конкретна необходимост от получаване на информация и провеждане на консултации да се обърне към представителите на работниците и служителите и/или да предостави необходимата информация и да предприеме съответните законоустановени действия.

Понятието за информиране е легално понятие по отношение на европейските норми, като в тях е установена и дефиниция. За националното ни законодателство, то също е легално, но в Кодекса на труда не е установена дефиниция. Следва да се отбележи, че Европейската комисия констатира „несъответствия между директивите относно информирането и консултирането на работници, по-специално по отношение на конкретни определения, дадени в тях. Отчита се, че отстраняването на тези недостатъци ще помогне за подобряване на преструктурирането на равнище предприятие.⁷

Съгласно Директива 2001/86/ЕО за допълнение на Устава на европейското дружество по отношение на участието на заетите лица, „информиране“ означава информирането на представителния орган на заетите лица и/или представителите на заетите лица от страна на компетентния орган на SE по въпроси, които се отнасят до самото SE или до всяко от неговите дъщерни дружества или установявания в други държави-членки, или които надхвърлят правомощията на органите по вземане на решения в отделна държава-членка по време, по начин и със съдържание, които дават възможност на представителите на заетите лица да направят задълбочена оценка на възможното въздействие и, когато е подходящо, да подготвят консултации с компетентния орган на SE.

Директива 2002/14/ЕО за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност дефинира, че „информиране“ означава предоставяне на данни от работодателя на представителите на работниците и служителите с цел да се запознаят със съответен въпрос и да го проучат.

В някои държави от ЕС, които са приели отделни законодателни промени, с които да транспонират Директивата (Директива 2002/14/ЕО), дефиницията е установена по идентичен начин. В Австрия, Франция и Германия дефиницията за информиране е предвидена от съдебната практика, в Белгия от колективен трудов договор с *erga omnes* ефект.⁸ В някои страни липсва дефиниция, както е в случая на българското национално законодателство.

Директива 2003/72/ЕО от 22 юли 2003 година за допълване на Устава на Европейското кооперативно дружество (ЕКД) относно участието на работниците и служителите определя, че „информиране“ означава информиране на представителния

⁶ Колев, Т., Правни отношения и правни връзки, С.: И. к. „Юриспрес“, 2000 г., с. 12.

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Рамка за качеството на ЕС за предвижданите и преструктуриране“, Брюксел, 13.12.2013 г., с. 6.

⁸ Ales, Ed., Synthesis report Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community, 2007, p. 10.

орган на работниците и служителите и/или представителите на работниците и служителите от компетентния орган на ЕКД по въпроси, които се отнасят до самото ЕКД и всяко от дъщерните му дружества или клонове, намиращи се в друга държава-членка. Или по въпроси, които надхвърлят правомощията на органите, които вземат решения, в една държава-членка в момент, по начин и със съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите да оценят в детайли евентуалното въздействие и, ако е целесъобразно, да подготвят консултации с компетентния орган на ЕКД”.

„Информирание“, по смисъла на Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение, означава „предаване на данни от работодателя на представителите на работниците и служителите с цел да се запознаят с разглеждания въпрос и да го проучат; информирането се осъществява в подходящ момент, по подходящ начин и с подходящо съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите да извършат задълбочена оценка на възможното въздействие и, по целесъобразност, да подготвят консултации с компетентния орган на предприятието с общностно измерение или на групата предприятия с общностно измерение”.

И четирите директиви са транспонирани в българското законодателство посредством Кодекса на труда и Закона за информиране и консултиране на работниците и служителите в многонационални предприятия, групи от предприятия и европейски дружества, който е в сила от 01.01.2007 г.

За разлика от Кодекса на труда в ЗИКРСМПГПЕД е регламентирана легална дефиниция за „информирание“. Това е „предоставяне на данни от органите за управление по чл. 4, 12 и 20 ЗИКРСМПГПЕД на представителите на работниците и служителите с цел да се запознаят с разглеждания въпрос и да го проучат. Информиранието се осъществява в подходящ момент, за да не се забавя процесът на вземане на решенията, по подходящ начин и с подходящо съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите да извършат задълбочена оценка на евентуалното въздействие на предвидените мерки и по целесъобразност да подготвят консултации с компетентния орган на многонационалното предприятие или групата предприятия”.

При прилагането на нормите на Кодекса на труда не би могло да се прибегне до дефиниции от други нормативни актове дори когато предмет на тези нормативни актове също е уреждането на трудовоправни въпроси. Ето защо е необходимо да се въведе дефиниция за „информирание“ по смисъла на кодекса.

В правната теория съществуват аналогични дефиниции за информиране. Така според проф. Васил Мръчков то е „предоставяне на информация, т. е. на данни за дейността на предприятието и неговото управление”, а като цяло „информиранието и консултирането поставя работниците и служителите в течение на „делата на предприятието” и на проблемите, които стоят пред него.”⁹

Чрез откритите в европейското законодателство, в ЗИКРСМПГПЕД и съществуващата правна теория установени дефиниции може да бъде предложено следното определение, което *de lege ferenda* да намери своето място в Кодекса на труда. Информирание е предоставяне на данни от работодателя на работниците и служителите, директно или чрез избраните от тях представители с цел да се запознаят с разглеждания въпрос и да го проучат. Информиранието се осъществява в подходящ момент, за да не се забавя процесът на вземане на решенията, по подходящ начин и с подходящо съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите да извършат задълбочена оценка на евентуалното въздействие на предвидените мерки и по

⁹ Мръчков, В., Трудово право, С.: Сиби, 2012 г., с. 749.

целесъобразност да подготвят участието си в консултациите с работодателя, както и да запознаят останалите работници и служители.

В този смисъл информацията представлява набор от достоверни данни и сведения, предоставени от страна на работодателя или от представителите на работниците и служителите на колектива. Тези данни следва да бъдат в такива обем, съдържание и на подходящ носител, от които да може да се формира обективна оценка за конкретното състояние на предприятието и възможните последици от планираните промени за трудовите отношения на работниците и служителите, свързаните с тях отношения, социалноосигурителни такива и жизненото равнище на работещите. За информация следва да се възприема и всеки проект на вътрешнонормативен документ, установяващ или изменящ реда за работа в предприятието или водещ до бъдещи изменения на трудовите отношения.

Аналогичен е въпросът относно дефинирането на понятието „консултиране“. То също е легално за европейското законодателство, съществуват и дефиниции. В Кодекса на труда не е установена дефиниция за „консултиране“. Такава съществува в ЗИКРСМПГПЕД.

Консултациите, според Директива 98/59/ЕО, за сближаване на законодателствата на държавите-членки в областта на колективните уволнения включват най-малко начини и средства за избягване на колективните уволнения или намаляване на броя на засегнатите работници; смекчаване на евентуалните последици чрез използване на съпътстващи социални мерки, които имат за цел, *inter alia*, помощ за пренасочване или преквалифициране на уволнените работници.

Съгласно Директива 2001/86/ЕО „консултиране“ означава установяването на диалог и обмен на мнения между представителния орган на заетите лица и/или представителите на заетите лица и компетентния орган на SE по време, по начин и със съдържание, които дават възможност на представителите на заетите лица на основата на предоставената информация да изразят становище по предвижданите от компетентния орган мерки. Те могат да се вземат предвид в процеса на вземане на решения в SE.

Директива 2002/14/ЕО установява, че „консултиране“ означава обмен на възгледи и установяване на диалог между представителите на работниците и служителите и работодателя.

Някои държави-членки на ЕС, като Австрия, Белгия, Гърция, не предвиждат дефиниция за консултиране по смисъл на Директива 2002/14/ЕО, но установяват конкретни процедури. В Италия и Дания във вътрешното законодателство е установена същата дефиниция като тази в чл. 2 от Директивата.¹⁰ В българското законодателство при транспонирането на Директивата в Кодекса на труда не е установена дефиниция за консултиране.

Част от държавите-членки на ЕС са предвидили в своите законодателства задължително сключване на споразумение между представителите по информиране и консултиране и работодателя по въпросите, по които се водят консултации (каквото е изискването на Директивата - чл. 4, параграф 4, буква д). Такива са Чехия, Литва, Холандия, Германия, Словения.¹¹

„Консултиране“, по смисъла на Директива 2003/72/ЕО, е установяването на диалог и обмен на възгледи между представителния орган на работниците и служителите и/или представителите на работниците и служителите и компетентния орган на ЕКД в момент, по начин и със съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите въз основа на предоставената информация да изразят становището си по предвижданите от компетентния орган мерки, което може да се вземе предвид в процеса на вземане на решения в ЕКД.

¹⁰ Ales, Ed., Synthesis report Directive 2002/14/EC establishing ..., 2007, p. 10.

¹¹ http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2010/05/en/1/EF1005EN.pdf (07.12.2017 г.)

Според Директива 2009/38/ЕО „консултация“ означава установяване на диалог и размяна на мнения между представители на работниците и служителите и централното управление или на всяко друго по-подходящо ниво на управление в момент, по начин и със съдържание, позволяващи на представителите на работниците и служителите въз основа на предоставената информация и без да се засягат отговорностите на управлението, да изразят в разумен срок становището си относно предложените мерки, предмет на консултацията, което може да бъде взето предвид в рамките на предприятието с общностно измерение или на групата предприятия с общностно измерение.

Според националното ни законодателство (ЗИКРСМПГПЕД) „консултиране“ е установяване на диалог и размяна на мнения между представителите на работниците и служителите и/или техния представителен орган и съответните органи за управление по чл. 4, чл. 12 и чл. 20 ЗИКРСМПГПЕД или всяко друго по-подходящо ниво на управление в подходящ момент, по подходящ начин и с подходящо съдържание, които позволяват на представителите на работниците и служителите въз основа на предоставената информация и без да се засягат отговорностите на управлението, да изразят в разумен срок становището си по предложените мерки - предмет на консултирането, което може да се отчете при вземането на решения в рамките на многонационалното предприятие или групата предприятия.

В правната теория консултирането е възприето като „обмен на мнения и становища, процес на диалог между работодателя и представителите на работниците и служителите по чл. 7 и 7а КТ и представителите на синдикалните организации.”¹²

По отношение на понятието „консултиране”, използвайки откритите съществуващи дефиниции, би могло да се изведе общото определение, което да се приложи по отношение на Кодекса на труда. То може да регламентира, че „консултиране” е установяване на диалог и размяна на мнения между работодателя и работниците и служителите (директно или чрез съответните представители) в подходящ момент, по подходящ начин.

Задължение на работодателя е да предостави информацията така, че представителите на работниците и служителите, въз основа на нея, да изразят в разумен срок становището си по предложените мерки и дейности - предмет на консултирането, което следва да се отчете при вземането на решения от работодателя или негови представители.

В някои случаи, когато няма избрани представители по чл. 7, ал. 2 или представители на синдикалните организации, работодателят ще е длъжен да предостави информация на съответните работници и служители. Това е хипотезата на чл. 130б, въвеждащ процедурата за информиране и консултиране при промяна на работодателя.

Ето защо при извеждането на конкретните дефиниции за информиране и консултиране следва да се имат предвид и случаите на директно предоставяне на информация и провеждането на консултации, когато няма избрани съответни представители.

Участието в управлението на предприятието е всяка форма на информиране, консултиране и участие, чрез която работниците и служителите, макар и чрез избраните от тях представители, могат да оказват влияние при приемането на съответните решения от работодателя и ръководството на предприятието, като участват при вземането им, когато законът го установява. Това „участие” е предвидено в чл. 7, ал. 1, но на практика се реализира чрез представителите по чл. 7, ал. 2 КТ.

Определянето на правната стойност на становищата, които представителите на работниците и служителите дават, както и съгласуването по определени въпроси е проблем, който стои при конкретното прилагане на нормите, установяващи процедури,

¹² Мръчков, В., Трудово право, С.:Сибир, 2012 г., с. 749.

при които се изисква съгласуване или становище. При всички случаи становищата трябва да бъдат обосновани освен от интереса на работниците и служителите и аргументирани от законовия интерес, който нормите на трудовото законодателство целят да бъде реализиран.

Като цяло понятието „интерес“ характеризира обективно значимо качество на нещата за човека. То е нужно за индивида, групата, обществото като цяло. Интересът отразява съответствието с обективните социални условия, които определят субективната насоченост на волята и действията на хората.¹³

В този смисъл работническият интерес може да бъде определен като интерес, както на всеки един работник и служител, така и като колективен интерес на всички работещи или на отделни групи от тях. Когато произтичащият от правната норма законов интерес на работника бъде нарушен, за него се явява правен интерес от защита по съответния ред – съдебен или извънсъдебен.

В трудовото право законен интерес представлява пълното и безпрепятствено реализиране на правата, които трудовото законодателство провъзгласява. Тези права не са само част от правния статус на работниците и служители, но и на други субекти – работодател, синдикални организации, дори и на държавните органи.

Работническият интерес не се обосновава само със защита на права, произтичащи от трудовите отношения на работниците и служителите. В съвременните глобални и икономически условия работническият интерес е свързан и с интереса от това работодателят, предприятието и дейността му да са най-малкото стабилни, а в най-добрия случай - да се развиват, за да бъде гарантирана заетостта на работниците и служителите. Такъв трябва да е интересът и на държавата, за да се осигури заетост, да се понижи процентът на безработица, да се повиши икономическата активност и да се осигури баланс на пазара на труда.

Представителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а КТ са изразители на общи трудовоправни интереси на всички работещи, когато определено решение или акт на работодателя ще засегнат по някакъв начин техните трудови и осигурителни отношения. Част от законния интерес е тяхното право да представляват, участвайки в процесите по информиране и консултиране, излагайки становища и съгласувайки вземането на определени решения. Когато това право бъде нарушено (чрез волеизявление, действие или бездействие), за тях ще е налице правен интерес да сигнализират работодателя, контролните органи или да се породи спор по чл. 357, ал. 2 КТ.

В заключение следва да бъде отбелязано, че към настоящия момент законодателството не предпоставя достатъчно гаранции за ефективното упражняване на правата на участие в управлението на предприятието, информиране и консултиране, поради редица несъвършенства и липса на ефикасна практическа приложимост на редица норми. Тези проблеми се дължат на, така да се каже, разпиляването в отделни текстове на видовете представителство (по чл. 7, ал. 1, ал. 2 и чл. 7а КТ). Въвеждането на единство в представителните фигури на двата вида представителство би облекчило значително ориентацията в правната материя, като по този начин би се постигнало ефективното и резултатно ѝ приложение.

Представителството на работническите интереси следва да бъде възприето като един от основните институти на трудовото право. Необходимо е усъвършенстване на нормите, които го установяват в съответните му разновидности. С цел реалното упражняване на правата по информиране и консултиране и участие на работниците и служителите в управлението на предприятието би било подходящо въвеждането на единно работническо представителство, с което да се избегне нерационалното натрупване на юридически фигури.

¹³ Философски речник, под ред. на М. Бъчваров, С., 1985, с. 233.

Библиография

1. Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Тодоров, Цв., Български тълковен речник, изд. С.: „Наука и изкуство”, 1955
2. Колев, Т., Правни отношения и правни връзки, С.: И.к. „Юриспрес”, 2000
3. Мръчков, В., Трудово право, С.: Сиби, 2012
4. Нанов, Л., Нанова, А., Български синонимен речник, С.: Наука и изкуство, 1987
5. Средкова, Кр., За представителите на общите интереси на работниците и служителите в предприятието, В:- Юбилеен сборник посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, С.: Труд и право, 2014
6. Философски речник, под. ред. на М. Бъчваров, С., 1985
7. Ales, Ed., Synthesis report Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community, 2007