



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

А Н А Л И З

Директива (ЕС) 2023/970/ от 10 май 2023 година за укрепване прилагането на принципа на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за прилагане

(разработен по собствена инициатива)

**София
март 2024 г.**

Планът за дейността на Икономическия и социален съвет за 2024 г. включва изготвянето по собствена инициатива на „Анализ на Директива (ЕС) 2023/970/ от 10 май 2023 година за укрепване прилагането на принципа на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за прилагане“.

Разработването на анализа бе разпределено на Комисията по социална политика. За докладчици са определени – Теодор Дечев от I група, Чавдар Христов от II група и Татяна Кметова от III група.

На заседания на комисията от 01 март 2024 г. и 15 март 2024 г. бе приет проект на анализа.

На своята пленарна сесия, проведена на 25 март 2024 г. Икономическият и социален съвет обсъди и прие настоящия анализ.

Съдържание

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	4
ИЗВОДИ.....	5
УВОДНА ЧАСТ	7
ЧАСТ ПЪРВА.....	11
ЧАСТ ВТОРА	17
ЧАСТ ТРЕТА.....	29
ЧАСТ ЧЕТВЪРТА.....	37
Приложение 1	42

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ГИТ	Главна инспекция по труда
ГПК	Гражданско-процесуален кодекс
ДАМРЗ	Директива (ЕС) 2022/2041 от 19 октомври 2022 г. относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗЗДскр	Закон за защита от дискриминация
КТ	Кодекс на труда
КТД	Колективен трудов договор
МТСП	Министерство на труда и социалната политика

ИЗВОДИ

1. ИСС оценява транспонирането на **Директива 2023/970 на ЕП и Съвета за укрепване прилагането на принципа на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за прилагане** е сред приоритетите в работата на Правителството. Към този извод ни насочва и фактът, че в България разликата в заплащането по пол е средно 12.6% по-малко за жените отколкото за мъжете (Евростат, 2022 г., НСИ по данни за 2022 г.¹), независимо от значителния напредък, който те са отбелязали по отношение на образователните им постижения и професионален опит.

1.1. Изводът по т. 1 относно транспонирането на директивата се подкрепя и от:

- нейния предмет и цели и изводите, направени в отделните части на настоящия анализ, относно необходимите интервенции в законодателството;

- факта, че близо 11 месеца от влизането ѝ в сила не са предприети практически стъпки от Правителството за тространен, съвместен със социалните партньори, подход на работа за транспонирането ѝ (чл. 13, § 1²).

1.2. Транспонирането на директивата трябва да завърши до 07.06.2026 г. (чл. 34), т.е. след близо две години. Това е относително кратък период от време, в който следва да се изяснят, обсъдят и подготвят сериозни по обем и ефект изменения в законодателството, някои от които с потенциал за противопоставяне на различни интереси, без аналог в нормативни актове и практика, както и да преминат през законоустановените процедури по приемането им, включително и от Народното събрание.

1.3. Допълнителни опасения ИСС намира в забавения процес по транспониране на **Директива (ЕС)2022/2041 от 19 октомври 2022 г. относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (ДАМПЗ)**, чийто срок за транспониране е 15 ноември 2024 г., т.е. след около седем месеца! Съвместната експертна група за

¹ НСИ, Разлика в заплащането по пол: <https://www.nsi.bg/bg/content/3976/различие-в-заплащането-по-пол>

² Чл.13.1. Без да се засяга автономността на социалните партньори и в съответствие с националното право и практика, държавите членки вземат подходящи мерки, за да гарантират ефективното участие на социалните партньори, чрез обсъждане на правата и задълженията, предвидени в настоящата директива, когато е приложимо и по тяхно искане.

подготовка на транспонирането ѝ бе създадена преди една година (заповед РД-02-7/25.01.2023 г.), но до момента забележима съвместна, конкретна работа не е извършена.

1.4. ИСС отчита, че двете директиви имат някои пресечни точки в областта на заплащането на труда (насърчаване на преговорите и колективното договаряне за определяне на работните заплати, уредени в чл. 4 от ДАМРЗ и Глава II „Прозрачност в заплащането“ от Директива 2023/970). Това обстоятелство, както и възможността за взаимобвързан законодателен подход, предполагат координация в процесите на транспонирането им.

2. ИСС насърчава Министъра на труда и социалната политика да ускори започването на дейността на работната група, формирана съгласно негово писмо № 61-00-16/12.01.24 г. с оглед транспониране на Директива (ЕС) 2023/970 на ЕП и на Съвета.

3. Във връзка с предходната точка ИСС настоятелно препоръчва ангажираните с транспонирането на директивата държавни органи и най-вече Министерство на труда и социалната политика (МТСП) незабавно да започнат подготовка на анализ за съответствието на националното законодателство с изискванията на директивата към държавите членки. Както се вижда от настоящия анализ, в редица закони ще се наложат, продиктувани от директивата, изменения и допълнения. Същото се отнася и за допълването или създаване на нови подзаконови нормативни актове.

4. Съдържателната част на анализа очертава проблемни и с конфликтен потенциал въпроси и групи въпроси.

4.1. Тази констатация дава основание на ИСС да предложи на МТСП изпреварващо, преди започване работата на тристранната експертна работна група, да организира и проведе тристранни конферентни обсъждания на въпросите, които биха могли да породят напрежение и които изискват по-задълбочен дебат, като опасенията развити в анализа, в това число потенциалната опасност за необоснована административна тежест. Според ИСС настоящият анализ би изиграл ролята на добра основа за провеждане на подобни обсъждания.

4.2. ИСС смята за полезно и необходимо да се предприемат и проведат действия за информиране на обществеността и по-широко обсъждане на проблемните въпроси, налагащи изменения в трудовото законодателство.

5. ИСС отчита, че особено внимателно трябва да се обмисли ситуацията и възможните решения относно предвидените органи по чл. 28 и чл. 29 от директивата –

за равнопоставеността и за наблюдение, тъй като ролята и функциите им ще имат съществено значение с оглед необходимостта от регистрация и обобщаване на данни и пр. В тази връзка ДАМРЗ поставя изисквания (регистрация и следенето на обхвата на колективните трудови договори, други въпроси, свързани с насърчаване на колективното трудово договаряне), които биха могли да намерят общи решения с решенията по двата органа от Директива 2023/970.

б. В текстовата част на анализа на съответните глави и членове от Директивата, ИСС е насочил внимание и изразил отношение по повече от двадесет съществени въпроса, свързани със съдържанието и намирането на коректни и отговарящи на изискванията на директивата решения по транспонирането ѝ.

Анализът на Директивата е разработен по инициатива на социалните партньори и цели да направи първа стъпка към транспонирането ѝ.

УВОДНА ЧАСТ

Директива 2023/970 на ЕП и Съвета от 10.05.2023 г. за укрепване прилагането на принципа на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за прилагане е в сила от май 2023 г.³ Транспонирането ѝ следва да завърши най-късно до 07.06.2026 г.

Основната цел на настоящия анализ е да направи начална стъпка за транспониране на директивата, като разкрие съдържанието и предметната ѝ същност и насочи вниманието към онези текстове, които нямат аналог в националното ни законодателство.

Преамбюлът на Директивата съдържа 66 рецитала, в които се обосновават/обясняват целите, задачите и принципите на директивата, актовете върху които се основава или с които е свързана, причините и мотивите за приемането ѝ, сфера ѝ на действие, други условия, обвързани с приложението ѝ, субекти и други обстоятелства, свързани със създаването и прилагането ѝ.

Преамбюлът не само представя директивата, общите ѝ насоки в цялост, но и пресъздава нейната основна философия, връзката между „дух“ и „буква“, отразени/съдържащи се и в основната ѝ част.

³ Публикувана е в Официален вестник на Европейския съюз на 17.05.2023 г., влязла в сила от 28.05.2023 г.

Като изходна позиция в Преамбюла директивата се позовава на **правото на равенство между жените и мъжете**, утвърдено като една от **основните ценности** на Европейския съюз в чл. 2 и чл. 3 §3 от Договора за Европейския съюз, както и на изискването към членовете на Съюза в чл. 8 и 10 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) да полагат усилия за **премахване на неравенствата** и за **борба с основата на пола дискриминация**. Задължение на всяка държава членка е и *„да осигури прилагането на принципа на равно заплащане на мъжете и жените за равен труд или за труд с равна стойност“* (чл. 157 §1 на ДФЕС).

Тези основни ценности и принципи са залегнали в редица Европейски и други универсални международни актове, конвенции на МОТ и др., по които Република България е страна. Наред с другото те включват правото на равно възнаграждение, на равно третиране относно полагането на труд и относно оценката на качеството на труда⁴. Съгласно Конституцията на Р България (чл. 16) *„Трудът се гарантира и защитава от закона“*. В този смисъл и **правото на равно заплащане за труд с равна стойност**, очертано в редица рецитали на Преамбюла и с Глава I на директивата, е защитено в Кодекса на труда (чл. 243 КТ), Закона за защита от дискриминация (чл. 14) и др. Държавата полага усилия да насърчава адекватното прилагане на това право. Националната стратегията за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете 2021-2030 обаче констатира, че *„Въпреки заложените правни гаранции равенството в заплащането все още не е реалност за работещите жени и мъже. Жените продължават да печелят средно по-малко от мъжете... Освен, че е икономически неефективно, това е и несправедливо от социална гледна точка, тъй като равното заплащане за равен труд е очевидна предпоставка за равнопоставено участие на пазара на труда и равна степен на икономическа независимост“*. В Стратегията също се изтъква, че *„Липсата на информация и прозрачност относно индивидуализираната система за заплащане, прилагана от работодателите, създава предпоставки за разлики в заплащането между служители на сходни нива“*. Същевременно стратегията, както и досегашните годишни планове за изпълнението ѝ обаче, не предвиждат

⁴ Виж Конвенцията на ООН от 18 декември 1979 г. за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Всеобщата декларация за правата на човека, Хартата на основните права на ЕС, Европейски стълб на социалните права, Конвенция № 100 на МОТ и др.

специални законодателни, административни и други мерки освен в сферата на информираността.

В Преамбюла на директивата се прави специална връзка с Директива 2006/54/ЕО на ЕП и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (рец. 10 и 11, чл. 26). Анализът от 2020 г. на прилагането на Директива 2006/54/ЕО, установява, че работниците не разполагат с необходимата информация, за да подадат успешен иск за равно заплащане, нито информация за нивата на заплащане на работниците, когато извършват една и съща работа или работни места с еднаква стойност. Анализът също така показва, че прилагането на принципа на равно заплащане е възпрепятствано от *„липсата на прозрачност в системите на заплащане, липсата на правна сигурност относно понятието „труд с равна стойност“ и от процесуални пречки, с които се сблъскват жертвите на дискриминация“*. В анализа също се твърди, че по-голямата прозрачност би позволила да се разкрият *„обусловени от пола предубеждения и дискриминация в структурите на заплащане в дадено предприятие или организация“*. Това ще даде възможност на работниците, работодателите и социалните партньори да предприемат подходящи действия, за да се гарантира прилагането на правото на равно заплащане за равен труд и за труд с равна стойност (рец. 11).

Особен акцент в Преамбюла на Директива (ЕС) 2023/970 се поставя върху фактическото положение – свръхпредставеността на жените на нископлатени работни места; продължаващото структурно подценяване на високата социално-икономическа стойност на работата, извършвана предимно от жени, особено в областта на услугите, *„което силно контрастира с тяхната ниска видимост и признание“*, както и на структурните пречки, които създават сложни предизвикателства за постигането на качествени работни места и равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност (рец. 13, 15).

Настоящата директива е резултат от намерението на ЕК да предложи **обвързващи мерки във връзка с прозрачността в заплащането** и така да затвърди принципа на равно заплащане за еднакъв труд на мъжете и жените чрез повишена прозрачност и правоприлагане, за да приведе държавите-членки на ЕС към **общ набор от стандарти** и да **подобри въздействието на съществуващите разпоредби**. Процесът на докладването относно заплащането, което се предвижда, би допринесъл и за намаляването на разликата

в заплащането на жените и мъжете в отделни отрасли (хоризонтална сегрегация) и на отделни длъжности (вертикална сегрегация) (рец. 39).

Специално внимание в Преамбюла обаче се обръща на въвеждането там, където е необходимо в националното законодателство, на разпоредби, изясняващи съществуващите правни понятия като понятията „заплащане“ и „труд с равна стойност“, които следва да бъдат пояснени в съответствие с практиката на Съда на Европейския съюз: *„Това следва да улесни прилагането на тези понятия, най-вече за микропредприятията, малките и средните предприятия“* (рец. 16, 20).

Освен със споменатата по-горе, настоящата директива е в съответствие и с друг регламент на ЕС, приет наскоро, Директивата за отчитане на корпоративната устойчивост (CSRD)⁵, според която предприятията трябва да оповестяват информацията, относно социални и свързани с правата на човека фактори: *„Стандартите за отчитане във връзка с устойчивостта, които се отнасят до равенството между половете и равното заплащане за равностоен труд, следва да посочват, наред с другото, информацията, която трябва да се оповестява относно разликата в заплащането на жените и мъжете, като се вземат предвид друго приложимо право на Съюза“*.

В Преамбюла се обръща внимание и на важноста на неутралните по отношение на пола системи за оценка и класификация⁶ на професиите; те позволяват ефективно установяване на прозрачна система на заплащане и са от огромно значение за това да се гарантира, че е изключена пряката или непряката дискриминация, основана на пола. С тях се установяват случаи на непряка дискриминация в заплащането, свързана с подценяването на професии, които типично се упражняват от жени. Те обаче дават възможност да се *„измерват и сравняват професии, чието съдържание е различно, но е с равна стойност, като по този начин се подкрепя прилагането на принципа на равно заплащане“* (рец. 31).

⁵ Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта.

⁶ Виж например Списъка на длъжностите в националната класификация на професиите и длъжностите, 2011 г., Приложение 4 към Заповед № РД01-931/27.12.2010 г. с влезлите в сила промени в НКПД-2011 от 01.01.2023 г., в който всички професии са в мъжки род, с изключение например на *Медицинска сестра* и *Персонал, грижещ се за деца: Детегледачка, Бавачка, Гувернантка, Приеман родител, но Стюард/Стюардеса*.

Положително за нашата страна би било и изискването в рец. 40 за събиране на данни чрез националните администрации и свързването на данни от няколко публични администрации, което би намалило административната тежест на работодателите, а би дало възможност на различни заинтересовани страни да се ползват от десегрегираните по пол данни, каквито за момента не са обществено достъпни.

Поставя се и изискването при транспонирането на директивата държавите членки да представят и обобщение на резултатите от оценката за въздействието на акта за транспониране върху работниците и върху работодателите с по-малко от 250 работници, и да се посочи къде е публикувана тази оценка.

Директивата обръща внимание, че държавите членки следва да гарантират достатъчно ресурси за органите по равнопоставеността да изпълняват и предвидените в директивата задачи, което ще повиши статута и отчетността им.

ЧАСТ ПЪРВА

Общи разпоредби на директивата

Предметната същност на директивата, в по-общ план, включително и във връзка с други международни актове, е очертана още в преамбюла ѝ. Предметът ѝ се съдържа в **чл. 1** – „...тя установява минимални изисквания за укрепване на прилагането на принципа на равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност на жените и мъжете...“ (наричан още „**принципът на равно заплащане**“)⁷.

Минималните изисквания, към които насочва чл. 1, се съдържат:

1. Основно в чл. 5 – чл. 13 от Глава II и анализът на съдържанието им показва в какви посоки и с какви подходи и инструменти е възможно да се транспонират те в националното ни законодателство (виж анализа на чл. 5 – чл. 13 по-долу, част II).

2. В процесуален план и като средства за защита на засегнатите лица минимални изисквания се съдържат в Глава III, членове чл. 14 – чл. 26, насочващи и към прилагането на минималните изисквания с материално-правен характер (виж анализа на членове чл. 14 – чл. 26 по-долу, в част III).

⁷ Виж връзката с чл. 157 от ДФЕС и с чл. 4 от Директива 2006/54/ЕО.

3. ИСС установява, че независимо от обезпечаващия транспонирането характер на нормите в Глава IV – хоризонтални разпоредби, някои от тях, като например чл. 28 и чл. 29, изискващи създаване на органи (или определяне на съществуващи такива) по равнопоставеността и по наблюдението, както и други членове от хоризонталните разпоредби, имат значение и на минимални изисквания, по смисъла на чл. 1 от директивата.

Според ИСС ключово значение в предметната същност на директивата и с оглед минималните ѝ изисквания има „**принципът за равно заплащане**“, т.е. принципът за **равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност на жените и мъжете**. В тази посока **чл. 4**, чрез § 1 и § 2, въвежда конкретни задължения за държавите членки, чрез които се очертават контурите на този принцип.

Първото е свързано с предприемане на мерки, чрез които се гарантира, че работодателите имат/разполагат със “**структури на заплащане**“, чрез които се осигурява заплащане за равен труд или за труд с еднаква стойност. ИСС отбелязва, че в националното ни законодателство липсва правно определение и уредба за “структури на заплащане“ (независимо дали става дума за структурни звена, отделни длъжности, екипи от длъжности, или методологии, правила, процедури). Сам по себе си този израз се нуждае от допълнително тълкуване, изясняване и легално определение, тъй като директивата дава посоки на тълкуване, но не разкрива докрай същността и съдържанието му, включително и с няколко рецитала в преамбюла.

Второто задължение изисква от държавите предприемане на мерки, чрез които се гарантира „...*че се предоставят леснодостъпни инструменти или методики за анализ, които да подкрепят и направляват оценката и съпоставянето на стойността на труда в съответствие с критериите, определени в настоящия член*“.

Текстът обаче не дава категорична яснота какви следва да са по естеството си мерките (законодателни, административни или се свеждат до координация), още повече става дума за „*предоставяне*“, а не разработване на методики за анализ, които да подкрепят оценката и съпоставянето на стойността на труда.

ИСС отчита, че задължението за държавите членки по чл. 4, § 2, следва да се изрази основно в законодателни стъпки, чрез които да се създаде яснота относно условията, принципите, параметрите и съдържанието, на които следва да отговарят

„...инструментите и/или...методиките за анализ...“, чрез които се правят съпоставянето и оценката на стойността на труда в изискуемите от директивата случаи.

Основание за това ИСС намира в свързаните с чл. 4 членове в Глава II относно съвместната оценка на заплащането (чл. 10), правото на информация (чл. 7), прозрачност при определяне на заплащането и политика за увеличение на заплащането (чл. 6), докладване относно разликата в заплащането на жените и мъжете работници (чл. 9) и всички останали от основните материално-правни изисквания, съдържащи се в Глава II на директивата. Както посочихме, те са основните „...минимални изисквания за укрепване на прилагането на принципа на равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност..“ по чл. 1 от директивата.

Предмет на подробен анализ относно съответствието на националното законодателство с изискванията на директивата е да бъде уточнено в кои нормативни актове следва да има интервенция по този и редица други въпроси, свързани с транспонирането на директивата. Изготвянето на такъв анализ е задължителна в методологичен план стъпка. Очакваме тя да бъде направена от държавата в хода на експертната работа, която ще предшества наложителните промени в законодателството.

Важен ориентир с оглед транспонирането на директивата, като цяло и в отделните ѝ части, са нейните рецитали, които следва да бъдат взети предвид при анализа. По принципа за равното заплащане такива са рец. 21; рец. 26 и др.

ИСС обръща внимание върху съдържанието на чл. 4, § 4.

1. В него е налична допълнителна индикация относно словосъчетанието „структури на заплащане“, употребено в чл. 4, § 1 (виж по-горе), като се доуточнява, че по своята същност те следва да „...позволяват да се прецени дали работниците са в сравнимо положение по отношение на **стойността на труда** въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии, договорени с представителите на работниците, когато такива представители съществуват“.

2. Чрез второто и особено чрез третото изречение на чл. 4, § 4 директивата насочва към това, че тези критерии не се основават пряко или косвено на пола на работниците, а включват „...умения, усилия, отговорност и условия на труд, и ако е целесъобразно – всякакви други фактори, имащи отношение към конкретната работа или длъжност“! Тези, обективни по своята същност критерии, „...се прилагат по обективен, неутрален

по отношение на пола начин, като се изключва всякаква пряка или непряка дискриминация, основана на пола“.

Горното насочва към изводи, според които словосъчетанието „**структури на заплащане**“, с които се осигурява равно заплащане за равен труд или труд с равна стойност (§ 1) се разбира, като:

1. Комплекс от (§ 4, изр. 1-во и 2-ро):

- обективни,

- неутрални, т.е. неопределени се от пола критерии,

- договорени с представителите на работниците,

- всички те относими към конкретна работа или длъжност (§ 4, изр. 3-то, виж и чл. 3, § 1, б. „ж“ – определението за труд с равна стойност).

2. Комплексът от критерии включва (§ 4, изр. 3-то):

- умения,

- усилия,

- отговорност и условия на труд,

- ако е целесъобразно – всякакви други фактори, **имащи отношение към конкретната работа или длъжност.**

В крайна сметка „**структурата на заплащане**“, с която следва да разполага всеки работодател (чл. 4, § 1) и която представлява сложен комплекс от съдържими компоненти (описаните в предходните т. 1 и т. 2), трябва „... да се прилага по обективен, неутрален по отношение на пола начин, като се изключва всякаква пряка или непряка дискриминация, основана на пола“ (§ 4, изр. 3).

Допълнение в разбирането за критериите и в крайна сметка за „структурата на заплащане“ се съдържа и в чл. 6, § 1 (виж анализа по-долу в част II).

ИСС смята, че употребеният в чл. 4, § 4 израз „**представителите на работниците**“, съдържащ се в чл. 4, § 4 в контекста на изр. 1-во „...неутрални по отношение на пола критерии, **договорени с представителите на работниците, когато такива представители съществуват**“, следва да се разбира съобразно определенията за колективни преговори и колективни трудови договори (чл. 3, т. 2 и 3 от ДАМРЗ), според които такива са синдикалните организации, социалните партньори на работодателите, упълномощени да преговарят и договарят.

Българското законодателство не дава правомощия на представителите по чл. 7а КТ да бъдат пълномощници в преговори и страна по договори. Те имат строго определени в закона правомощия, в които участие в преговори и сключване на договори не се съдържат.

Такива правомощия не са уредени и по отношение на представителите по чл. 7 КТ. Те имат право само на общо представителство (чл. 7, ал. 2 КТ), но не и на представителство с оглед участие в преговори и сключване на договори. Ето защо това разбиране намира отражение и е в съзвучие и с определението за представители на работниците в чл. 3, б. “м“, според която „**представители на работниците**“ означава представителите на работниците в съответствие с националното право и/или практика.

Независимо от горното, стои проблемът относно това ще се изпълнява ли изискването на чл. 4, § 1, изр. 1-во в предприятията, в които няма такива представители (*“...договорени с представителите на работниците, когато такива представители съществуват“*). Решение на този проблем може да се намери, ако се обсъдят предварително възможните варианти, техните положителни и отрицателни последици и се прецени, кое от възможните решения е най-приемливо от гледна точка на всички възможни аспекти, свързани с това решение. ИСС преценява, че по такъв набор от проблеми е необходимо да се водят тристранни разговори, преди да се пристъпи към съвместна експертна работа по намиране на законодателни решения с оглед транспонирането на директивата.

ИСС установява, че по отношение на обхвата и определенията, уредени в **чл. 2** и **чл. 3**, няма съществени тълкувателни и други проблеми, свързани с транспонирането на директивата.

С оглед обхвата ѝ тя ще намери приложение към:

1. Работодателите в публичния и в частния сектор (чл. 2, § 1).
2. Работниците и служителите с трудово правоотношение, възникнало от трудов договор, конкурс или избор (чл. 2, § 2).
3. Към кандидатите за работа – ограничено приложение в хипотезата на чл. 5 (чл. 2, § 3).

ИСС отбелязва, че:

1. Приложението спрямо кандидатите за работа е новост с оглед националното ни законодателство, което изисква намиране на точните и отговарящи на директивата

изисквания и формулирането им като правни норми основно в КТ и в подзаконовата нормативна уредба, свързана с приложението му. Внимателно следва да се прецени приложимостта на тази новост и спрямо кандидатите за работа, чиито отношения се уреждат по специфичен начин и от други закони с оглед естеството на задълженията и отговорностите им.

2. Въпроси буди решението, което предлага директивата по обхвата ѝ с оглед специфичните правила по заплащането на труда за работещите по трудов договор в държавната администрация, както и за приложението ѝ спрямо лицата, които работят в условията на т.нар. „служебно“ правоотношение, уредено от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Във връзка с горните две констатации и, както вече бе отбелязано, във връзка с необходимостта от намирането на коректни спрямо директивата отговори на комплекса от неясни или с конфликтен потенциал въпроси, отбелязани в предходното и в последващото изложение, оправдано е да се проведат тристранни съвместни експертни обсъждания, преди да започне конкретна тристранна експертна работа, свързана с транспониране на директивата.

Чрез чл. 3, §1 са въведени 13 определения за думи и словосъчетания, употребени в текстовата част, чрез които се унифицира и урежда общо разбиране за тях. За преобладаващата част от тях в националното ни законодателство има същите, близки или подобни определения. Очевидно е, че в хода на експертната работа те трябва да бъдат преценени с оглед евентуалното им изменение предвид определенията в чл. 3. В рамките на този експертно сравнителен процес ще се прецени доколко, в кой нормативен акт и в какъв съдържателен план да се намери решение за словосъчетания, които поставят въпроси, например „квартилен сегмент от гледна точка на заплащането“ (чл. 3, § 1, б. „е“). Следва да отбележим и препоръка на ИСС от Становището на ИСС „Гарантиране на достоен труд във веригите на доставки: Равно заплащане на труд с еднаква стойност“, прието през ноември 2023 г., относно понятието за „труд с равна стойност“⁸, което ИСС поддържа и в настоящия анализ.

⁸ Виж https://esc.bg/wp-content/uploads/2023/11/ESC_4_045_2023.pdf: „1.4.1. ИСС препоръчва да се формулират ясни критерии на национално равнище на понятието „труд с равна стойност“, за да могат работниците да установят валиден представител за сравнение и да преценяват дали третирането им е по-неблагоприятно от представителя за сравнение, който полага труд с равна стойност“.

Параграф 2 съдържа пояснителни насоки относно понятия, свързани с **дискриминацията**, които са отразени достатъчно добре в Закона за защита от дискриминацията (ЗЗДскр) и други закони. Разбира се, в процеса на транспониране в сравнителен план и те следва да бъдат преценени за съответствие, както думите и словосъчетанията, съдържащи се в § 1.

ЧАСТ ВТОРА

Прозрачност в заплащането

Съществени са изискванията в Глава II – чл. 5 до чл. 13 включително, определени като „минимални“ (по чл. 1). В тях се съдържат определени ангажименти за работодателите. Те трябва да бъдат въведени в действие с оглед целения от директивата ефект, чрез процеса на транспониране, т.е. чрез законодателни стъпки от държавата.

Преди да навлезем по същество в анализа, отново насочваме вниманието към Становището на ИСС от ноември 2023 г. „Гарантиране на достоен труд във веригите на доставки: Равно заплащане на труд с еднаква стойност“, в което се съдържат постановки, свързани с транспонирането и на настоящата директива, като например: „1.4.2. ИСС предлага иницизирането на процес по дефиниране на цялостна методология и подход за прозрачност на политиките по възнаграждение, като съдейства за изработването на национална методика за компетентностен модел, базиран на опит, ефективност и компетенции“.

Конкретни задължения към работодателите са уредени в седем от членовете (чл. 5 – чл. 10, вкл., и чл. 12). Общото между тях е отразено в заглавието на Главата – „Прозрачност в заплащането“. Следва да отбележим, че духът на тези текстове е добре осветлен в преамбюла (виж например рец. 16; рец. 19; рец. 34 и др.).

Водещо значение в тази поредица от минимални изисквания има **чл. 6, § 1**. В съдържателен план той изисква от държавата да уреди в законодателството задължение за работодателите да осигурят за наетите от тях работници „лесен достъп“ до три групи критерии:

- такива, които се използват за определяне на заплащането;
- такива, които определят нивата на заплащането, и
- онези, които уреждат и определят увеличението на заплащането.

Очевидна е връзката между чл. 6, § 1 със „структурите на заплащане“ по чл. 4, § 1, и по-конкретно с:

а) лесната достъпност по чл. 4, § 2 до „...инструменти или методики за анализ, които да подкрепят и направляват оценката и съпоставянето на стойността на труда в съответствие с критериите, определени в настоящия член“;

б) обективните и неутрални по отношение на пола критерии, които са основна характеристика на структурите на заплащане по чл. 4, § 1. Критериите, към които насочва чл. 6, § 1, допълват разбирането за критериите по чл. 4. Всъщност и двата члена имат предвид едни и същи критерии, но ги разглеждат от различни аспекти. Обратното предположение не издържа на логически и други аргументи. Общото между критериите по двата члена личи и от еднаквото изискване към тях в единия и другия член – да са обективни и неутрални по отношение на пола.

В крайна сметка, в единство и взаимна връзка структурите на заплащане, разбирани като комплекс от критерии (уреждани от чл. 4 и чл. 6), придружени от „...леснодостъпни инструменти или методики за анализ, които да подкрепят и направляват оценката и съпоставянето на стойността на труда...“, които следва да се обезпечат от държавата (чл. 4, § 2, изр. 1-во), се приемат от директивата (чл. 4, § 2, изр. 2-ро) като инструменти и методики за анализ, които подкрепят и направляват оценката и съпоставянето на труда в съответствие с критериите по чл. 4.

ИСС отбелязва, че в националното ни законодателство, уреждащо трудови правоотношения (Кодекс на труда, други закони, в които частично са уредени специфични въпроси на трудовото правоотношение, включително и в ЗДСл), не се съдържат норми, чрез които да са очертани в конкретен или принципен план, или като подходи за създаване критериите, към които насочват в своята съвкупност чл. 4 и чл. 6 от директивата. Отделни правни норми с по-общ и/или насочващ характер се съдържат в „Наредбата за структурата и организацията на работната заплата“ и в „Наредбата за договаряне на работните заплати“.

Както вече бе посочено по-горе в анализа (чл. 2, обхват), в рамките на преценките за разпространение на обхвата от гледна точка на това дали и доколко директивата се отнася за всички служители в държавната администрация (работещи по отношения уредени по КТ и по ЗДСл) следва да бъде анализирана за съответствие „Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация“, която има разгърнатата

структура и правила, приближаващи се до минималните изисквания на директивата по чл. 4 и чл. 6.

В тази връзка ще припомним, че след измененията и допълненията в КТ (ДВ, бр. 100 от 1992 г.), които са в съответствие с генералните промени, настъпили в България в общественopolитически и икономически план след приемане на действащата Конституция на Р България (1991), в трудовото законодателство настъпва пълно либерализиране от гледна точка на съществуващите до момента прецизни, подробни правни уредби, голяма част от тях предмет на подзаконовни нормативни актове по изграждането на работната заплата – тарифни таблици, щатни таблици и други подобни (виж приложената справка № 1). Към онзи момент, включително и до 2000 г., не съществува и специално законодателство, уреждащо труда на работещите в държавната администрация.

Правото на информация (чл. 7) е уредено като минимално изискване на директивата и заема съществено място, не само в Глава II. Чрез него тя тангира с Директивата 2002/14/ЕО на ЕП и Съвета относно установяване на обща рамка за информирането и консултирането на работниците и служителите от Европейската общност. В националното ни законодателство, най-вече в КТ, това право е уредено в пълнота, като заслужава да се отбележи активното участие на социалните партньори при транспонирането на тази директива в навечерието на приемането на България в ЕС (виж чл. 7а – чл.7г КТ и свързаните с тях чл. 130, чл. 130в и чл. 130г КТ).

Извън добавените в КТ текстове в процеса на транспониране на рамковата директива в България има установена традиция за информиране и консултиране с работниците и служителите; включително в КТ има действащи текстове, свързани с това право и чрез синдикалните организации (виж например чл. 130, чл. 130а и чл.1 30б КТ, както и всички относими към синдикалните организации и техните компетенции по информирането на работниците).

Горните констатации дават основание на ИСС да приеме, че по принцип правото на информиране е добре отразено и уредено в националното ни трудово законодателство, което обстоятелство ще облекчи в значителна степен транспонирането на директивата в тази ѝ част. Отново възниква въпросът за адекватността на ЗДСл с изискванията за това право и неговото отразяване в ЗДСл.

В сравнителен план между правото по чл. 7 КТ и чл. 130в, ал. 1 КТ, в който са групирани четири области на задължително информиране и консултиране, добре личи, че спецификата на правото по чл. 7 от директивата не се съдържа в нито една от тях. В процеса на експертна работа по транспонирането на директивата по този въпрос следва да се намерят верните решения, свързани със спецификите на правото по чл. 7.

Основната му специфика е, че то е свързано с информацията относно:

- *„...индивидуално ниво на заплащане и средните нива на заплащане с разбивка по пол за категориите работници, които полагат равен труд като тях или труд със стойност, равна на стойността на техния труд“* (чл. 7, § 1.);
- информацията е писмена в някои от хипотезите по чл. 7;
- може да бъде поискана чрез представители *„...в съответствие с националното законодателство...“* (чл. 7, §2), включително и чрез „орган по равнопоставеността“ (виж анализа по чл. 28), включително и допълнителна такава при определени условия;
- ежегодно работодателите информират работниците за правото им да получат съответната информация, включително и за начина и стъпките, които работникът трябва да предприеме, за да упражни това право (чл. 7, § 3);
- разумния срок за предоставяне на информацията, тъй като такъв не е определен конкретно в чл. 7, §4.

Чл. 8 естествено допълва тези характеристики на информацията, като изисква от работодателите да я предоставят в достъпна форма и по достъпен начин за всички субекти, спрямо които правото има действие, включително кандидатите за работа. Задължението за достъпност се отнася и за информацията по чл. 5 и чл. 6 от директивата, а за лицата с увреждания тя следва да е във формат, достъпен за тях.

Обръщаме внимание на **чл. 7, § 5**, който вероятно ще предизвика дебати, както при възприемане на неговото съдържание, така и при създаването на конкретна правна/и норма/и, чрез която ще бъде транспониран в законодателството. Причината за това е, че в националното ни законодателство не се съдържа норма, която да забранява на работниците да разкриват, разбират, споделят информацията относно заплащането им сред неограничен кръг лица. В същото време в практиката са се наложили различни форми, чрез които спрямо работещите се въвежда задължение да не споделят информацията (т.нар.

“конфиденциалност“) относно размера на трудовите им възнаграждения и други данни относно него.

Член 7, § 5 съдържа нова за нашата действителност постановка по въпроса. Според него за работниците „...не могат да се създават пречки да разкриват своето заплащане за целите на прилагането на принципа на равно заплащане. По-специално, държавите членки въвеждат мерки за забрана на договорни условия, които ограничават работниците да разкриват информация за своето заплащане“.

Проекция на този текст следва да бъде въведена в нашето законодателство – с каква редакция и къде в закона, е отделен въпрос. Отново, както и в някои от предходните текстове, сме изправени пред **конфронтация – необходимостта установена в определени предприятия практика да бъде преустановена чрез закона**. Това обстоятелство неминуемо ще даде отражения върху нагласите на отделни работодатели, което е естествено, и отново ни връща към предложеното от ИСС **предварително, експертно обсъждане на възможните и приемливи варианти за решение по всички проблемни въпроси**, преди да се пристъпи към създаване на проект за правни норми. В тази посока приемаме, че и съдържанието на чл. 7, § 6 може да изиграе съпътстваща, облекчаваща роля в този процес. Според него „Работодателите могат да изискват от работниците, които съгласно настоящия член са получили информация, различна от информацията относно тяхното собствено заплащане или ниво на заплащане, да не използват тази информация за цели, различни от упражняването на правото си на равно заплащане“.

Сам по себе си този текст се нуждае от прецизен анализ, за да се видят възможните практически варианти и техният ефект, например по отношение на това, какви биха могли да бъдат целите на използваната информация извън правото на равно заплащане.

Нови предизвикателства пред законодателя съдържа и **чл. 5**, който урежда хипотези на правото на информация и прозрачност в заплащането преди назначаването. Субект на правото по чл. 5 е **кандидатът** за работа. Субект на задължението е бъдещият работодател, който дължи на кандидата информация относно две групи въпроси:

„а) първоначалното заплащане или неговия диапазон, въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии, които да бъдат определени за съответната длъжност“;

„б) когато е приложимо – съответните разпоредби на колективния трудов договор, прилагани от работодателя по отношение на длъжността“.

И двете групи информация не поражда затруднения с оглед съдържането им. По първата група – очевидно става дума за „структурата на заплащане“ по чл. 4, разбрана като критериите, които бяха обект на анализа на чл. 4 и чл. 6. Втората е напълно разбираема и изисква извлечена от колективен трудов договор информация за надграждащи в КТД клаузи, относими към заплащането за съответната длъжност, стига да има условия за прилагане на КТД към кандидата, ако с него възникнат трудови правоотношения.

Специфичната цел на това право и неговото съдържание са изрично уредени и свързани с необходимостта *„...да се гарантират информирани и прозрачни преговори за заплащането, като например в публикувана обява за свободно работно място, преди интервюто за работа или по друг начин“.*

Друга новост, която намираме в § 2 на **чл. 5**, е забраната към работодателя *„...да задава въпроси на кандидата относно заплащането по време на неговото текущо трудово правоотношение или предходни трудови правоотношения“.*

Подобна забрана не се съдържа в трудовото ни законодателство. Поначало то не съдържа принципи и правила, свързани с формите и методите на набиране на кандидати за работа, и контактите, процедурите с тях. В практиката са въведени различни „техники“, интервюта, дискусии, тестове и прочие. В ЗЗДскр., от гледна точка на неговия предмет и цели (чл. 1 и чл. 2), се съдържа система от разпоредби, свързани с недопускане или предотвратяване на дискриминация при прилагане правото на труд (Глава втора, Раздел I).

Част от тези норми (в ЗЗДскр.) са относими и към чл. 5, § 3, който изисква от работодателите да *„...гарантират...“*, че обявите за търсене на работници или за свободни работни места *„...са неутрални по отношение на пола и процесите за набиране на персонал се осъществяват по недискриминационен начин, за да не се подкопава правото на равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност („правото на равно заплащане“)“.* Дали и доколко те изпълняват изискванията на директивата, е въпрос на анализ и експертна дискусия в процеса на подготовката за транспонирането ѝ.

Ново по предмет и същност за нашето законодателство и практика е изискването на **чл. 9** за докладване относно разликата в заплащането на жените и мъжете работници (за по-кратко в изложението „докладването“)⁹.

Това изискване на директивата ангажира държавите членки „да гарантират“, че работодателите предоставят строго определена в § 1 информация относно своята организация в определени срокове и по дати, конкретно определени в следващите параграфи на чл. 9. По съдържание информацията е свързана изцяло с разликата в заплащането на жените и мъжете с различни вариации, конкретно посочени в седемте хипотези на § 1, отразени в т. от „а“ до „ж“ вкл. (виж текста под линия).

Всичките те имат конкретно съдържание и специфични характеристики, свързани и с определенията, съдържащи се в чл. 3 на директивата. За целите на настоящия анализ не е необходимо да се спираме на характеристиките на всяка от посочените информации, съдържащи се в точките на § 1. Тук само ще посочим, че в § 9 е отразено изискване към работодателите, според което те предоставят информацията по § 1, буква „ж“, на всички свои работници и на представителите на своите работници. При поискване те предоставят информацията на инспекцията по труда и на органа по равнопоставеността (чл. 28).

Необходимо е обаче да обърнем внимание на следните въпроси, свързани с транспонирането на изискванията на няколкото параграфа на чл. 9 в националното ни законодателство.

Първо. Изразът „да гарантират“, относим към държавите членки, не може да се разбира по друг начин, освен че става дума за законодателни стъпки и създаване на правни норми и свързаните с тях механизми за контрол и изпълнението им, чрез които „се гарантира“.

Второ. Подобен следва да е подходът, т.е. създаване на правни норми, чрез които в националното законодателство да намерят място сроковете, датите, условията и други

⁹ §1 Държавите членки гарантират, че работодателите предоставят следната информация относно своята организация в съответствие с настоящия член: а) разликата в заплащането на жените и мъжете; б) разликата в заплащането на жените и мъжете в допълнителните или променливите компоненти; в) медианната разлика в заплащането на жените и мъжете; г) медианната разлика в заплащането на жените и мъжете в допълнителните или променливите компоненти; д) делът на жените и мъжете работници, получаващи допълнителни или променливи компоненти; е) делът на жените и мъжете работници във всеки квартилен сегмент от гледна точка на заплащането; ж) разликата в заплащането на жените и мъжете по категории работници, разбита по нормална основна заплата или възнаграждение и допълнителни или променливи компоненти.

подобни, отразени в § 2, § 3 и § 4¹⁰, с които работодателите с определена численост на наетите, са задължени да предоставят съответната информация, включително носителите на информацията и начина, по който това трябва да стане.

Трето. Необходимото внимание следва да се отдели на § 7 и § 8¹¹, свързани с предоставяне на информацията от работодателите на съответния орган (виж и анализа на чл. 29) и възможността за самостоятелно набиране на информация от държавата при посочените в § 8 условия. ИСС смята, че тези хипотези изискват експертна и организационна преценка преди създаването на правна конструкция, чрез която да се отговори на съответните изисквания на директивата.

И на последно място, сложността на транспонирането на тази система от задължителни, минимални изисквания в правна конструкция, независимо в кой закон и на кое системно място в него, приключва с изискването на чл. 9, § 10¹², който е финалният шрих на задълженията на работодателите, които са нови, не уредени в правото ни, респективно липсващи в практиката. Те обаче определено ще изискват нови организационни и всякакви други усилия от страна на работодателите.

Подобни проблеми, както пред държавата с оглед намиране на съответните законодателни решения, така и пред работодателите с оглед изпълнението им, очертава и **чл. 10 – Съвместна оценка на заплащането** (виж и рец. 25 от преамбюла).

¹⁰ §2. До 7 юни 2027 г. и всяка година след това работодателите с 250 или повече работници предоставят посочената в параграф 1 информация за предходната календарна година.

§3. До 7 юни 2027 г. и на всеки три години след това работодателите със 150 до 249 работници предоставят посочената в параграф 1 информация за предходната календарна година.

§4. До 7 юни 2031 г. и на всеки три години след това работодателите със 100 до 149 работници предоставят посочената в параграф 1 информация за предходната календарна година.

¹¹ §7. Информацията, посочена в параграф 1, букви а) – ж) от настоящия член, се съобщава на органа, отговарящ за съставянето и публикуването на такива данни съгласно член 29, параграф 3, буква в). Работодателят може да публикува посочената в параграф 1, букви а) – е) от настоящия член информация на своя уебсайт или да я направи публично достояние по друг начин.

§8. Държавите членки могат сами да събират посочената в параграф 1, букви а) – е) от настоящия член информация въз основа на административни данни, като например данните, които се предоставят от работодателите на данъчните или социалноосигурителните органи. Информацията се оповестява публично съгласно член 29, параграф 3, буква в).

¹² §10. Работниците, техните представители, инспекциите по труда и органите по равнопоставеността имат право да поискат от работодателите допълнителни пояснения и подробности във връзка с които и да е от предоставените данни, включително обяснения относно разлики в заплащането на жените и мъжете. Работодателите отговарят на такива искания в разумен срок, като представят аргументиран отговор. Когато разликите в заплащането на мъжете и жените не са обосновани въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии, работодателите коригират ситуацията в разумен срок в тясно сътрудничество с представителите на работниците, инспекциите по труда и/или органа по равнопоставеността.

Параграф 1 на чл. 10 (подобно на чл. 9, § 1) изисква от държавите членки „**да вземат подходящи мерки, за да гарантират**“, че работодателите, които трябва да докладват относно заплащането (по чл. 9), правят **съвместна оценка на заплащането** в сътрудничество с представителите на наетите от тях работници, когато са изпълнени посочените в него условия (дословно цитирани), които са както следва:

„а) докладваното заплащане показва разлика от най-малко 5% в средното ниво на заплащане на жените и мъжете работници за която и да е категория работници;

б) работодателят не е обосновал тази разлика в средното ниво на заплащане въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии;

в) работодателят не е коригирал тази необоснована разлика в средното ниво на заплащане в срок от шест месеца от датата на подаване на информацията за заплащането“.

Първо. Както посочихме и в анализа на чл. 9, §1, под „**подходящи мерки**“, предприети с оглед „гарантираното“ изпълнение, както на чл. 9, така и на чл. 10, следва да разбираме законодателна инициатива и въвеждане на правни норми в законодателството относно изискването и на чл. 10. Тази констатация се опира и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, според който „*Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната*“.

Второ. Напълно разбираеми са условията относно начина на извършване на съвместната оценка. Тя се извършва в сътрудничество с представителите на работниците. По отношение на тях важи казаното в анализа на в чл. 4, § 4 в съзвучие и с определението на това словосъчетание в чл. 3.

Трето. Трите условия, букви а); б) и в), следва да са налице, за да се прави съвместната оценка.

Четвърто. Целта и значението на съвместна оценка са определени в §2 на чл. 10. Тя се извършва, за да се установят, коригират и предотвратят евентуални „...*разлики в заплащането между жените и мъжете работници, които не са обосновани въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии.....*“.

Текстът не се нуждае от подробен анализ. В него се съдържат конкретни условия/изисквания към съвместната оценка, определени по разбираем, описателен

начин в седем точки, обозначени с букви от а) до ж) включително¹³, които показват пряката връзка със заглавието на Глава II „Прозрачност в заплащането“.

Пето. Изготвената оценка се предоставя на работниците и представителите им (виж чл. 10, § 3) и се предава на органа за наблюдение (чл. 29, § 3, б. „г“). Работодателят е длъжен да я предаде на инспекцията по труда и на органа по равнопоставеността (чл. 28).

Шесто. Както видяхме в анализа на чл. 10, § 2, един от компонентите на съвместната оценка изисква предприемане на *„мерки за справяне с разликите в заплащането, ако тези разлики не са обосновани въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии“* (виж б. „е“ в бележка 4 под черта). В тази връзка чл. 10, § 4, изр.1-во, изисква прилагането на тези мерки да е свързано с коригиращи действия от страна на работодателя по *„...необоснованите разлики в заплащането в разумен срок в тясно сътрудничество, в съответствие с националното право и/или практика, с представителите на работниците“*.

Този параграф насочва и към участие на инспекцията по труда и/или органа по равнопоставеността, ако това бъде поискано. Според текста прилагането на мерките включва:

- анализ на съществуващите неутрални по отношение на пола системи за оценка и класификация на професиите или ;

- създаването на такива системи;

за да се гарантира, че е изключена всякаква пряка или непряка основана на пола дискриминация в заплащането.

Защита на данните при информационните процеси и процедури по чл. 7, чл. 9 и чл. 10 изисква чл. 12 от директивата.

¹³ а) анализ на дела на жените и мъжете работници във всяка категория работници; б) информация за средните нива на заплащане на жените и мъжете работници и за допълнителните или променливите компоненти за всяка категория работници; в) всякакви разлики в средните нива на заплащане на жените и мъжете работници във всяка категория работници; г) причините за тези разлики в средните нива на заплащане, въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии, ако има такива, установени съвместно от представителите на работниците и работодателя; д) дела на жените и мъжете работници, които са се възползвали от повишение на заплащането след завръщането си от отпуск по майчинство или бащинство, родителски отпуск или отпуск за лица, полагащи грижи, ако такова повишение е настъпило в съответната категория работници в периода, през който е ползван отпускът; е) мерки за справяне с разликите в заплащането, ако тези разлики не са обосновани въз основа на обективни, неутрални по отношение на пола критерии; ж) оценка на ефективността на мерките от предходни съвместни оценки на заплащането.

ИСС отбелязва значимостта на съдържащите се в **чл. 12** изисквания и тяхната обвързаност с Регламент (ЕС) 2016/679 относно достъпа и обработката на лични данни. Няма да се спираме на изискванията на трите параграфа, съдържащи се в този член, от които съществен с оглед законодателни действия е § 3. Очевидно е, че предприемането на законодателни стъпки следва да се предхожда от сравнителен анализ, който да измери съответствието на Закона за защита на личните данни, който урежда отношенията, свързани със защита на правата на физическите лица при обработка на личните им данни, доколкото същите не са уредени в Регламент (ЕС) 2016/679, с изискванията на директивата.

Чл. 11 Подкрепа за работодатели с по-малко от 250 работници систематично е разположен в Глава II, в която основната група от членове (чл. 5 до чл. 10) са посветени на прозрачността на заплащането. Член 11 обаче не е обвързан с темата на Глава II, т.е. с прозрачността в заплащането. На няколко места в корпуса на постановъчната част на директивата има текстове, които са насочени към специално отношение или внимание към отделни работодатели или групи работодатели.

Още в чл. 3, § 3, във връзка с **чл. 13**, § 2, б. “д”, е отбелязано, че работодателите не са задължени да събират данни по отношение на основания, различни от пола, за които е предвидена защита срещу дискриминация. Този текст изисква внимателна преценка как точно и в кой нормативен акт да бъде транспониран (КТ, ЗЗДскр. или в друг).

На следващо място в **чл. 6**, § 2 е дадена възможност за освобождаване или не прилагане **спрямо работодатели с по-малко от 50 работника** на задължението за „лесен достъп“ до критериите, които се използват за определяне на заплащането на работниците, нивата на заплащане и увеличението на заплащането (уредено в чл. 6, § 1).

Диференцираното отношение към работодатели с определен брой работници и разграничаването им с оглед броя на наетите работници виждаме и в **чл. 9**, § 2, § 3 и § 4 с оглед периодичните доклади.

Следва да отбележим и **чл. 9**, §5, който дава израз на отношението към работодатели с **по-малко от 100 работника**. Такива работодатели не са задължени по § 1 да предоставят информация, обхващаща шест основни пункта, но ако желаят, ако преценят за необходимо, могат да предоставят доброволно такава информация.

Всъщност още в рец. 65 от преамбюла е отбелязано, че при прилагането на директивата следва да се избягват „...налагането на административни, финансови и

правни ограничения по начин, който би попречил на създаването и развитието на микро, малки или средни предприятия“ (виж и рец. 20, рец. 34, рец. 38 и други).

Чл. 11 дава израз на рец. 65 с конкретността си, като изисква от държавите членки да *„...оказват подкрепа под формата на техническа помощ и обучение на работодатели с по-малко от 250 работници и на съответните представители на работниците, за да ги улеснят при спазването на задълженията, предвидени в настоящата директива“.*

ИСС смята, че при сравнителния анализ на директивата с националното законодателство и с оглед транспонирането ѝ по адекватен начин в частта ѝ за работодатели, отговарящи на изискванията за микро, малки и средни предприятия, трябва да се подходи комплексно и като се отчитат в максимална степен националните условия и практика.

В същото време е необходимо внимателно да се прецени какъв ще бъде ефектът от транспониране на директивата, ако се приложат:

- чл. 6, § 2, допускащ възможност задължението за информация към работниците да не се прилага за работодатели с по-малко от 50 работника;

- чл. 9, § 5, допускащ работодатели с по-малко от 100 работника да не предоставят периодичните доклади по чл. 9, § 1.

Подобен подход при транспонирането на чл. 6 и чл. 9 (§ 2 и § 5) ще ограничи действието на директивата за 98.8% от работодателите и 54.2% от наетите работници¹⁴.

В тази посока ще отбележим **чл. 11** (виж по-горе анализа) и **чл. 27**, § 1, според които държавите членки *„...могат да въведат или да запазят разпоредби, които са по-благоприятни за работниците от предвидените в настоящата директива“.*

¹⁴ По данни на НСИ (Основни икономически показатели на нефинансовите предприятия по статистически райони и групи предприятия според броя на заетите в тях лица) предприятията в България с по-малко от 50 работника представляват 98.8% от общо 449 481 нефинансови предприятия. В тях се осигурява работа на 54.2% от общо заетите лица. Предприятията със заети лица в диапазона от 50 до 250+ представляват едва 1.2% от общия брой, като осигуряват работни места на 45.8% заети. Липсата на информация за разпределението на предприятията в групата от 100+ заети лица ограничава възможността, но на база на изходни данни може да се предположи, че около или малко над 1/3 от заетите лица ще бъдат обхванати от прилагането на директивата.

ЧАСТ ТРЕТА

Средства за правна защита и прилагане

Глава III съдържа 12 члена и 32 параграфа. В преобладаващата си част текстовете имат гражданско-правна и процесуална насоченост и характеристики, макар че някои от тях имат материално-правна природа и насоченост (например чл. 17 Право на компенсиране).

Тази характеристика на членовете и параграфите и взаимната им свързаност, включително тяхната обемност, предполагат обвързан, компресиран аналитичен подход. Той се изгражда в съответствие с тяхното съдържание и същност, като текстовете се изследват обвързано, доколкото е възможно.

Като цяло в преамбюла в редица рецитали (виж например рец. 46, рец. 48, рец. 58 и др.) са представени обосновки относно необходимостта от установяване на годни инструменти за правна защита на правата, произтичащи от директивата. Така например в рец. 46, изр. 2-ро, се дава генерална постановка с оглед защитата на тези права: *„Националното законодателство, предвиждащо използването на помирителна процедура или разпореждащо задължителната намеса на орган по равнопоставеността, или обуславящо тази намеса със стимули или санкции, не следва да възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдилищата“*. В изр. 1-во на същия рецитал пък е обявена постановката, според която *„Всички работници следва да имат на разположение необходимите процедури, за да се улесни упражняването на правото им на достъп до правосъдие“*. В този план текстовете от преамбюла имат значение на дух на директивата с оглед конкретните ѝ „букви“, т.е. членове, особено що се отнася до правната защита.

„Духът“ от посочения рецитал е отразен в „буквата“ на **чл. 14**. Той се основава върху разбирането, че правата на работниците, произтичащи от транспонираната директива, трябва да бъдат защитени по установен ред, включително и съдебен. Текстът насочва вниманието към помирителна процедура, като **предхождаща** предвиден в законите достъп до съдебно производство с оглед *„...прилагане на правата и задълженията, свързани с принципа на равно заплащане“*. Изрична е постановката за **„леснодостъпно“** производство за работниците и *„...за лицата, действащи от тяхно*

име“, включително и „...след края на трудовото правоотношение, в рамките на което се предполага, че е възникнала дискриминацията“.

Що се отнася до помирителната процедура, такава е уредена в ГПК и следва да се дискутира възможността дали има възможност за **извънсъдебна** помирителна процедура, къде и как следва да бъде уредена.

Леснодостъпното производство е постижимо, още повече че КТ и ГПК предлагат правна уредба за облекчен достъп до правосъдие по трудови спорове, каквито ще бъдат и евентуалните спорове, свързани с равното заплащане. Отделен въпрос е дали е възможно и в какво ще се изрази допълнително облекчаване с оглед още по-лесен достъп.

Във връзка с казаното по-горе и **чл. 15** въвежда изисквания, които в крайна сметка облекчават достъпа до съдебно производство. Те са свързани с възможното участие на други правни субекти, които имат правен интерес и в съответствие с националното законодателство „... могат да участват във всякакво административно или съдебно производство относно предполагаемо нарушаване на правата или задълженията, свързани с принципа на равно заплащане“. Става дума за представителство от името на работниците с нарушени права по принципа за равното заплащане, което от името на работника да участва в административно или съдебно производство по нарушение на такива права. Изискването на чл. 15 е към държавите членки, които трябва да „гарантират“ (изяснихме по-горе какво следва да се разбира под този израз), че посочените субекти могат или ще имат такива права. Без да навлизаме в детайли, ще отбележим например съществуващите права за синдикалните организации по чл. 45 КТ¹⁵. Вероятно в хода на експертната съвместна работа по транспониране на директивата ще бъдат намерени решения с оглед правната уредба на представителство и на други от споменатите в чл. 15 правни субекти.

Други възможни средства за правна защита са посочени в **чл. 17** от директивата:

- а) *„разпореждане за преустановяване на нарушението;*
- б) *разпореждане за предприемане на мерки, за да се гарантира прилагането на правата или задълженията, свързани с принципа на равно заплащане“.*

¹⁵ Чл. 45 (1) Синдикалните организации и техните поделения имат право по искане на работниците и служителите да ги представляват като пълномощници пред съда. Те не могат да сключват спогодби, да признават искове, да се отказват, да оттеглят или намаляват исканията на работниците и служителите и да получават суми за сметка на представляваните лица, освен ако бъдат изрично упълномощени за това. (2) (Нова - ДВ, бр. 105 от 2016 г., в сила от 30.12.2016 г.) Алията 1 се прилага и по отношение на работниците и служителите по чл. 121а.

Ангажиментът на държавите членки е да „гарантират“, т.е. уредят чрез правни норми „...*че в случай на нарушаване на права или задължения, свързани с принципа на равно заплащане...*“ компетентните органи и съдилища, могат да издадат по искане на ищеца такива разпореждания.

На следващо място (чл. 17, § 2) ангажимент на държавата е да уреди санкции, включително и парични, наложени по определен в закона ред, „...*с цел осигуряване на изпълнението*“, когато разпореждането не е изпълнено, т.е. нарушението продължава.

Наред с възможната правната защита, търсена или получавана от различни органи, чрез **чл. 16 Право на компенсация** директивата въвежда и друг инструмент за защита и последващо компенсиране на вредните за работниците ефекти от нарушения, свързани с правото на равно заплащане.

В трудовото ни законодателство е възприето да се използва думата „обезщетение“, в основата на която е думата щета.

Това право следва:

- да бъде уредено от държавата за всеки работник, който е претърпял вреди в резултат на „...*нарушаване на право или задължение, свързано с принципа на равно заплащане...*“;

- да може да се реализира по исков път по съдебен ред;

- и да доведе до „...*пълна компенсация или възстановяване, както е определено от държавата членка*“.

Държавата не може да определя предварително максималната стойност на компенсацията. Обезщетението/компенсацията представлява действително и пълно възстановяване за понесените загуби и вреди, определено по възпиращ и пропорционален начин (виж § 3 и § 4, и рец. 50).

Предвид прецизната и подробна правна уредба на имуществената отговорност и други видове обезщетения в Глава десета на КТ и имуществената отговорност на работодателя в Раздел 1 от тази глава, логично е решенията по транспонирането на правото по чл. 16 да се търси в рамката на пълната имуществена отговорност от работодателя. Отделен въпрос е при какви материално-правни и процесуално-правни условия и изисквания.

Все с оглед защитата на правата с оглед принципа на равното заплащане в директивата е уредено и прехвърлянето на доказателствената тежест в **чл. 18** (виж и рец.

52). В националното ни законодателство този принцип вече е възприет от чл. 9 в ЗЗДскр. Текстът на чл. 9 от ЗЗДскр е в съответствие с чл. 18, §1, и това обстоятелство дава основание да предположим, че няма да има затруднения по транспонирането на този принцип в КТ и/или в друг нормативен акт. Принципът за прехвърляне на доказателствената тежест в чл. 18 е обвързан с обстоятелства и доказване на пряка или непряка дискриминация по отношение на заплащането. Възниква въпросът само в производство, свързано с установяване на дискриминация ли е допустимо да се прилага този принцип? Отговор дава § 2, според който той намира приложение и в производства, свързани с членове 5, 6, 7, 9 и 10. Следва да отбележим, че § 2 изключва приложението на този принцип в случаите, при които *„...работодателят докаже, че нарушаването на задълженията, посочени в членове 5, 6, 7, 9 и 10, е очевидно непреднамерено и несъществено“*. Добре е това изключение внимателно да се обсъди в процеса на експертната работа, за да се уреди в правен аспект въпросът съобразно възприетото в нашето право разбиране за съществено и несъществено, виновно и по непредпазливост.

Параграф 3 дава основание да очакваме, че в хода на експертната работа по транспониране на директивата ще бъде обсъден по-детайлно приложимостта на принципът за прехвърляне на доказателствената тежест. И това е така, защото чрез него се обявява, че държавите членки не са възпрепятствани да *„...въвеждат правила по отношение на доказването, по-благоприятни за работника, образуващ административно производство или съдебно производство относно предполагаемо нарушаване на някое от правата или задълженията, свързани с принципа на равно заплащане“* (виж и рец. 60).

Два члена от тази глава – **чл. 19** и **чл. 20** – предявяват изисквания, свързани с доказването и достъпа до доказателства. И двата имат процесуално-правен характер и ще бъдат съпоставяни с процесуални правила, съдържащи се в гражданско-процесуалните ни закони. Дали и доколко ще бъдат транспонирани тези текстове, е въпрос за установяване на съответствие или липса на такова с действащите процесуални закони.

Интересна и напълно нова е постановката за т. нар. **„единен източник“** (чл. 19, § 1), който е от значение в каквито и да е процедури (административни или съдебни), при които се установява/преценява дали жените и мъжете извършват равен труд или труд с равна стойност. Параграф §1 изисква сравнението, респ. преценката да се прави не на

базата на заплащането при един работодател, т.е. този, при който работи съответният ищец, а да се разшири до „...единен източник, установяващ условията на заплащане“. Пояснението, което е направено във второто изречение на § 1, едва ли е достатъчно, за да сме сигурни, т. е. напълно ориентирани в изискването: „Единен източник е налице, когато в него са посочени елементите на заплащането, които са от значение за съпоставянето на работниците“.

При обсъждането на този текст следва да се ползват поясненията съдържащи се в рец. 28 (...подходящо лице за сравнение...) и рец. 29 (...сравнимо положение...), които ще бъдат от полза с оглед транспонирането му.

Според §2 „Оценката на това дали работниците се намират в съпоставимо положение, не се ограничава до работници, наети по същото време като засегнатия работник“. Ясно е, че доказателства относно преценката по данните по заплащането могат да се търсят в посока назад във времето.

Параграф 3 урежда хипотеза, при която не може да се установи реално лице за сравнение. При нея „може да се използват всякакви други доказателства, за да се докаже предполагаема дискриминация при заплащането, включително статистически данни или сравнение на начина, по който даден работник би бил третиран в съпоставима ситуация“. Отново обръщаме внимание към рецитали 28 и 29 с оглед търсене на съответните решения.

Предвид изложеното и без да поставя под съмнение добрите намерения, заложили в текста, ИСС отчита, че постановката за „единния източник“ следва да намери годни проекции за транспониране в нашето законодателство след задълбочени и съобразени с традиции и състояние на законодателството ни дискусии и постигане на взаимно приемливо решение.

Достъп до доказателства по **чл. 20**. Основното в него е задължението на държавата да създаде подходяща правна уредба (норма/и, нормативен акт), чрез която да уреди задължение за ответник по иск за равно заплащане да разкрие всички относими към спора доказателства, намиращи се под негов контрол. В процесуалните ни закони има подобни текстове, които биха могли да бъдат преценени в сравнителен план дали и доколко се нуждаят от изменения или допълнения, или да се търсят нови нарочни решения с оглед специфичните спорове, чрез които да се отговори на това изискване.

В тази посока е и § 2, който дава възможност компетентните органи и националните съдилища да бъдат оправомощени да разпоредят разкриването на доказателства, съдържащи поверителна информация, когато сметат, че тя е от значение за иска за равно заплащане. Ако и доколкото такава норма бъде въведена, то постановилият такова решение орган ще следва да разполага с възможност за защита на тази информация, каквито хипотези има уредени в процесуалните ни закони.

Съществено е да отбележим, че § 3 допуска държавата да запази или въведе по-благоприятни за ищците правила. Дали, какви и къде, ще е обект на дискусия в експертен план при подготовка на транспонирането на директивата, съобразно националните специфики и законодателство.

В рамките на Глава III са уредени и хипотези за **давностни срокове – чл. 21** и **съдебни разноски – чл. 22**. Правна уредба и за двете има в националното ни законодателство.

Внимание заслужава постановката на § 1 от чл. 21, според която давностните срокове не започват да текат, преди ищецът да е узнал или разумно да се очаква, че е узнал за дадено нарушение. Няма пречка в съответния закон (най-вероятно КТ) за искове по тази материя да се приложи това решение. Включително, давностните срокове да не започват да текат, докато нарушението продължава, или преди прекратяването на трудовия договор или трудовото правоотношение, което също е допустимо от § 1. Тези давностни срокове са с продължителност не по-малко от три години, което е в съответствие и с решението в КТ.

Що се отнася до съдебните разноски, чл. 22 (виж и рец. 54) предлага решение, което не се съдържа в националното ни законодателство, но няма пречка да бъде възприето поне за споровете и производствата, свързани с възможни искове за нарушени права по принципа за равното заплащане: *„...когато ответник спечели в производство за дискриминация при заплащането, националните съдилища могат да преценяват, в съответствие с националното право, дали ищецът, чийто иск е отхвърлен, е имал разумни основания да предяви иска, и ако това е така, дали не е целесъобразно от ищеца да не се изисква да заплаща съдебните разноски“*.

Разбира се, при положително решение ще стои и въпросът за чия сметка ще са разноските, но наличието на този въпрос не пречи да се обсъжда такава възможност.

Чл. 23 (виж и рец. 55 и 56) възлага задължение на държавите членки да *„...определят правилата относно ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, приложими при нарушаване на правата и задълженията, свързани с принципа на равно заплащане“*, както и да предприемат мерки, чрез които да:

- осигурят изпълнението на тези правила;
- гарантират, че санкциите осигуряват реален възпиращ ефект по отношение на нарушенията на правата и задълженията, свързани с принципа на равно заплащане (§ 2);
- гарантират, че се прилагат конкретни санкции в случай на повторни нарушения на правата и задълженията, свързани с принципа на равно заплащане (§ 4);
- гарантират, че предвидените санкции ефективно се прилагат на практика.

Според § 2 санкциите *„...включват глоби, които се определят въз основа на националното право“*.

Съществено е изискването, според което при налагането и определянето на размера им, да *„...се взема предвид всеки приложим към обстоятелствата на нарушението утежняващ или смекчаващ фактор, който може да включва комбинирана дискриминация“*.

Става дума за административни мерки, свързани с установяване на нарушения на принципа на равно заплащане, и налагане на административни наказания – глоби, за които следва да се предвидят съответните правила (най-вероятно в КТ), доколкото такива вече не са уредени в Глава деветнадесета на КТ (контрол за спазване на трудовото законодателство и административно-наказателна отговорност за неговото нарушаване). Дали и доколко, какви и къде промени ще бъдат направени в тази глава, би следвало да се установи по пътя на сравнителния анализ за съответствие и пълно разкриване на изискванията на чл. 23 от директивата. В тази връзка вероятно ще се наложи и преценка доколко на ГИТ следва и могат да се възложат функции, свързани с органите по чл. 28 и чл. 29 от директивата.

Изискванията на **чл. 24** за равно заплащане в сферата на **обществените поръчки и концесиите** систематично е отнесено в Глава III Средства за правна защита и прилагане. Видно от съдържанието му не става дума за средства за правна защита, а за специфичен обхват на директивата, за разпространение на действието ѝ в специфичните дейности на обществените поръчки и концесиите. Основното изискване, което е отправено към държавите членки чрез чл. 24 е да вземат подходящи мерки,

т.е. законодателни стъпки, чрез които се гарантира, „...*че при изпълнението на обществени поръчки и концесии икономическите оператори спазват задълженията си, свързани с принципа на равно заплащане*“ (§ 1).

Правната уредба в двете сфери се съдържа в Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите. Прецизният сравнителен анализ за съответствие на нормите на двата закона с изискванията на чл. 24, който следва да се изготви и да предшества подготовката на транспонирането на директивата, ще очертае в детайли какви норми и къде в двата закона да бъдат добавени или изменени съществуващи такива.

Съществено е да отбележим, че § 2 изисква от държавите членки да „...*обмислят изискването възлагащите органи да въвеждат по целесъобразност санкции и условия за прекратяване, с които да се гарантира спазването на принципа на равно заплащане при изпълнението на обществени поръчки и на концесии*“. Едва ли изразът „**обмислят**“ дава възможност да не се въведат правни норми, чрез които да бъдат създадени санкциониращи норми, санкции, включително и условия за прекратяване на възлагането, чрез които да се гарантира спазването на принципа на равно заплащане от изпълнители и подизпълнители на държавни поръчки и концесионери. Такива следва да бъдат въведени, включително и като дъщерно задължение от **чл. 23 Санкции**. По-скоро идеята на чл. 24, § 2, е насочена към установяване на такива санкции по пътя на възлагането от възлагащите органи. Осъществяването на тази идея също е въпрос на промени в двата закона, които действително следва да се обсъдят и обмислят в експертен порядък в процеса на подготовка на транспонирането, като се има предвид целият текст на § 2, който се опира и на редица други Директиви на ЕС.

Чл. 25 Виктимизация изисква от държавите членки чрез съответни законодателни стъпки да прогласят и гарантират, че „*Работниците и техните представители не се третират по-неблагоприятно заради това, че са упражнявали правата си, свързани с равното заплащане, или че са подкрепяли друго лице в защитата на правата му*“ (§ 1).

Основното задължение за държавите членки е за създаване на система от норми, „...*необходими за защитата на работниците, включително на тези от тях, които са представители на работниците, от уволнение или друго неблагоприятно третиране от страна на работодател в отговор на жалба в рамките на организацията на работодателя или на административно или съдебно производство за целите на*

прилагането на всяко право или задължение, свързано с принципа на равно заплащане“ (§ 2).

Система от подобни норми вече има в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, в сила от 04.05.2023 г. (ДВ, бр. 11/02.02.2023 г., изм. и доп., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 88/20.10.23 г.). ИСС смята, че този закон може директно да се прилага към хипотези по чл. 25 от директивата.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

Хоризонтални разпоредби (заключителни, с оглед транспонирането)

Глава IV Хоризонтални разпоредби включва 11 члена (чл. 27 – чл. 36) с разпоредби, които имат заключителен характер и са от значение за транспонирането и прилагането на директивата. ИСС обръща внимание на два текста, които имат принципно и ключово значение с оглед транспонирането и действието на нормите относно правото на равно заплащане, като цяло.

Чл. 28 обявява за „...компетентни по въпросите, попадащи в обхвата на настоящата директива...“ органите по равнопоставеността. В § 1 обаче изрично е посочено, че тази компетентност не засяга компетентността на инспекциите по труда или на други органи, отговарящи за прилагането на правата на работниците, включително и социалните партньори.

Без да навлизаме в подробности, ще отбележим, че съгласно определението (по чл. 3, б. „л“) **„орган по равнопоставеността“** означава орган или органи, определени съгласно чл. 20 от Директива 2006/54/ЕО. Пряко произтичащ и представляващ вътрешен акт, транспониращ посочената директива, е Законът за равнопоставеността между жените и мъжете. Чрез него е създаде Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете – **орган за осъществяване на консултации, сътрудничество и координация** между централните и териториалните органи на изпълнителната власт и структурите на гражданското общество, който не може да отговори на идеята на чл. 28. Чрез закона са създадени и областни координатори, чиито функции и права също не покриват изискването на чл. 28, § 1. При тази ситуация още по-малко може да се очаква и приложение на чл. 28, § 2 и § 3 от директивата.

Транспонирането на този текст, координацията и тясното сътрудничество по отношение на принципа за равното заплащане, които § 2 изисква и очаква между тези

органи и социалните партньори, когато е възможно и приложимо, поставят въпроси по които следва да се даде отговор. Такъв е възможен в резултат на анализа за съответствие и на задълбочена тристранна, експертна дискусия, за да се намерят работещи решения по приложението на чл. 28.

С оглед изложеното ИСС отбелязва, че принципното изясняване в структурен план и разпределението на отговорностите по чл. 28 между съществуващите държавни органи е ключов въпрос с оглед на приложението на директивата. Още повече, че неговото функциониране обезпечава и важни изисквания на директивата, например в информационен план – чл. 7, § 2, чл. 8, § 9, чл. 9, § 9; задължения по съвместната оценка – чл. 10, § 3 и § 4 и др.

Подобна е ситуацията и относно приложението на **чл. 29** от директивата. Основното задължение на държавите членки е да *„...осигуряват последователното и координирано наблюдение и подкрепа за прилагането на принципа на равно заплащане и за прилагането на всички налични средства за правна защита“*. С оглед на това ключово задължение на държавите членки § 2 изисква от тях да определят *„...орган, който да наблюдава и подпомага прилагането на националните мерки за изпълнение на настоящата директива („орган за наблюдение“)*.

Параграф 2 допуска две възможности с оглед определянето на такъв орган:

- той да е част от съществуващ орган или структура на национално равнище, или
- държавата да определи повече от един орган с цел повишаване на осведомеността и събиране на данни, НО при условие, че функциите му, определени в § 3, букви „б“, „в“ и „д“, се осигуряват от **централен орган**.

Определените в § 3 функции са групирани в пет групи (от б. „а“ до б. „д“ вкл.) и анализът на съдържанието им сочи, че органът за наблюдение има съществена, ключова роля (виж и рец. 61) по приложението на директивата¹⁶. Ще припомним в тази връзка и

¹⁶ Чл.9, §3 Държавите членки гарантират, че задачите на органа за наблюдение включват следното: а) повишаване на осведомеността сред публичните и частните предприятия и организации, социалните партньори и обществеността за утвърждаване на принципа на равно заплащане и правото на прозрачност в заплащането, включително чрез преодоляване на комбинираната дискриминация във връзка с равното заплащане за равен труд или за труд с равна стойност; б) анализиране на причините за разликата в заплащането на жените и мъжете и разработване на инструменти за подпомагане на оценката на неравенствата в заплащането с помощта по-специално на аналитичната работа и инструменти на EIGE; в) събиране на данни, получени от работодателите съгласно член 9, параграф 7, и незабавно публикуване на данните, посочени в член 9, параграф 1, букви а)–е), по леснодостъпен и удобен за ползване начин, което позволява сравняването между работодателите, отраслите и регионите на съответната държава членка и осигуряване на достъп до информацията от предходните 4 години, ако е налична; г) събиране на

задълженията му по чл. 9 (Докладване) да събира и обобщава информацията, която се подава по § 1 б. „а“ до б. „е“ от различните групи работодатели (чл. 9, § 2, § 3 и § 4).

Отново, както и при органа по чл. 28, ИСС обръща внимание върху необходимостта от прецизен сравнителен анализ за съответствие и разумен подход за определяне на органа по чл. 29 от директивата измежду двете възможности, които предлага тя. Това е съществен въпрос, тъй като в този орган ще се съсредоточава цялата докладвана от отделните работодатели информация по чл. 9, която, освен за управленски решения, ще служи да се правят необходимите обобщения, въз основа на които Държавата ще предоставя „...ежегодно на Комисията (Евростат) актуализирани национални данни за изчисляване на разликата в заплащането на жените и мъжете в некоригиран вид. Тези статистически данни са разбити по пол, икономически отрасъл, работно време (пълно/непълно), икономически контрол (държавна/частна собственост) и възраст и се изчисляват на годишна основа“. Това задължение за държавата произтича от **чл. 31 Статистика** на директивата.

От другите хоризонтални разпоредби ИСС обръща внимание на три. **Чл.33 Прилагане** дава възможност държавите членки да възложат прилагането на директивата на социалните партньори в частта ѝ относно:

а) разработването на аналитични инструменти или методики, както е посочено в член 4, § 2;

б) финансови санкции, равностойни на глоби, при условие че са ефективни, пропорционални и възпиращи.

Такова възлагане обаче е допустимо, ако всички гаранции за прилагане на директивата и ефектите от него се поемат от държавата. ИСС смята, че условията, възможностите и предмета на директивата не предполагат реализация на възможността по чл. 33.

Двата параграфа на **чл. 27 Равнище на защита** съдържат принципи, които са от значение при транспонирането ѝ:

докладите за съвместната оценка на заплащането съгласно член 10, параграф 3; д) агрегиране на данните за броя и видовете жалби за дискриминация при заплащането, заведени пред компетентните органи, включително органите по равнопоставеността, и искове, предявени пред националните съдилища.

- §1 – според който при транспонирането на директивата държавите членки могат да въведат или запазят разпоредби, които са по-благоприятни за работниците от предвидените в директивата;
- §2 – според който прилагането на директивата не представлява при никакви обстоятелства основание за намаляване на равнището на защита в областите, които тя обхваща.

Принципно значение по отношение на транспонирането и прилагането на директивата има **чл. 30 Колективно трудово договаряне**. Според него директивата **не засяга по никакъв начин** правото на договаряне, сключване и прилагане на колективни договори или на предприемане на колективни действия в съответствие с националното право или практика.

Макар и системно да е отнесен в друга глава, с оглед водещото начало – транспониране и прилагане – ще направим анализа на **чл. 13 Социален диалог** в тази част.

Извън съдържанието на чл. 33 (виж по-горе), чл. 13 самостоятелно, отделно и независимо от евентуалното приложение на чл. 33 задължава държавите членки да вземат подходящи мерки, за да гарантират участието на социалните партньори, чрез обсъждане на правата и задълженията в директивата, когато е приложимо и по тяхно искане. Второто изречение на чл. 13 изисква от държавите членки да предприемат законодателни мерки за утвърждаване на ролята на социалните партньори **и да поощрят упражняването на правото на колективно договаряне по отношение на мерките за преодоляване на дискриминацията при заплащането**. Очевидно е, че това изискване се нуждае от конкретен израз, от съответните правни норми, чрез които да му отговори.

Като изхожда от трайно установената практика подобни международни актове да се транспонират задължително, чрез активен експертен, изпреварващ диалог между социалните партньори ИСС изразява увереност, че в предстоящата работа по транспониране на директивата по традиция и с оглед уредените в КТ социален диалог и тристранно сътрудничество (чл. 2, чл. 2а, чл.3 КТ и следващите) активно ще се включат представителните организации на работниците и служителите и работодателите.

Анализът е разработен по тяхна инициатива и цели да направи първа стъпка към транспонирането ѝ.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Справка относно изменения в КТ- ДВ, Бр.100/1992г.

Глава дванадесета

ТРУДОВО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ- общо 32 члена

Раздел I.Общи разпоредби с общо 5 члена.

Обхват - от чл.242 до чл.246КТ вкл.

Чл.246 отменен.

Останалите 4 члена с изменени 92г.; чл. 244 от 2023г.

1 нов (ДВ, бр. 25/2001г.) Право на равно възнаграждение-чл.243 КТ

Раздел II.Системи на заплащане на труда с общо10 члена.

Обхват - от чл.247 до чл.256 вкл.

Отменени 8 члена, 2 изменени, всичките от ДВ 100/92

Раздел III. Допълнителни и други трудови възнаграждения с общо 13 члена

Обхват - от чл.257 до чл.268.

Отменени 2 чл.- чл.257 и чл. 258 ДВ 100/92

Изменени от ДВ 100/92 - 10 члена

Един изменен 2001г

Нов - чл.267а от 2020г.

Раздел IV. Изплащане на трудовото възнаграждение с общо 4 члена.

Обхват от чл.269 до чл.272.

Всичките те изменени от ДВ 100/92

Рекапитулация по глава 12. От общо 32 члена :

1 нов от ДВ, бр. 25/2001г. Право на равно възнаграждение – чл.243 КТ

От съществувалите 31 члена

Отменени - 11 члена.

Изменени 20.

Всичките от ДВ 100/1992 г.