

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА
ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ

гр.София 1125, бул."Драган Цанков" 35
тел.: 02/ 807 30 30, факс: 02/ 870 84 48
e-mail: kzd@kzd.bg



COMMISSION FOR PROTECTION
AGAINST DISCRIMINATION

35, Dragan Tsankov Str. ; 1125 Sofia, BULGARIA
phone: +359 2 807 30 30, fax: +359 2 870 84 48
e-mail: kzd@kzd.bg

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО ВЕРОИЗПОВЕДАНИЯТА
И ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
Г-Н КРАСИМИР ВЕЛЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО ОБРАЗОВАНИЕТО
И НАУКАТА
Г-ЖА МИЛЕНА ДАМЯНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ
Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО
И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
Г-Н ИСКРЕН ВЕСЕЛИНОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ТРУДА,
СОЦИАЛНАТА
И ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА –
Г-Н ХАСАН АДЕМОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА
И ТУРИЗЪМ
Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Приложено изпращам Ви, Становище на Комисията за защита от дискриминация по законопроект със сигнатура 902-01-42, във връзка с текста на чл. 78, ал. 13 от § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование.

Становището е изготвено на основание чл. 47, т. 8 от Закона за защита от дискриминация и е прието със седем гласа „за“, един „въздържал се“ и един „против“, на заседание на пълния деветчленен състав на Комисията за защита от дискриминация, проведено на 15.01.2020 г.

С уважение,

ДОЦ. Д-Р АНА ДЖУМАЛИЕВА

Председател на Комисията за защита от дискриминация

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. No 020-00-1

Дата 16.01.2020 г.

1078

До адресатите

16.01.2020

**КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА
ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ**

гр.София 1125, бул."Драган Цанков" 35
тел.: 02/ 807 30 30, факс: 02/ 870 84 48
e-mail: kzd@kzd.bg

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА
ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ



COMMISSION FOR PROTECTION
AGAINST DISCRIMINATION

**COMMISSION FOR PROTECTION
AGAINST DISCRIMINATION**

35, Dragan Tsankov Str. ; 1125 Sofia, BULGARIA
phone: +359 2 807 30 30, fax: +359 2 870 84 48
e-mail: kzd@kzd.bg

**СТ А Н О В И Щ Е
НА
КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ**

Относно: Нарушен принцип на равенство на гражданите пред закона и допусната дискриминация в чл. 78, ал. 13 от § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (ЗИД ЗВО)

Правно основание: чл. 47, т. 8 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.)

На основание чл. 47, т. 8 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) и с оглед спазване на основния принцип на равенство на гражданите пред закона и недопускане на дискриминация, Комисията за защита от дискриминация, алармира вас, народните представители, за нарушен конституционен принцип на равноправие (чл. 6, ал. 2 КРБ) и допуснато неконституционно ограничаване на основно право – правото на труд.

Неравно третиране, несъобразено с конституционния принцип на равноправие и ЗЗДискр., ограничаване на основно човешко право и нарушаване на принципа на равноправие се съдържат в чл. 78, ал. 13 от § 28 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за висшето образование (ЗВО).

Визираната разпоредба предвижда, че член на академичния състав може да участва в акредитацията на едно висше учебно заведение само ако работи по основен трудов договор.

Уважаеми народни представители, на основание чл. 47, т. 8 от Закона за защита от дискриминация, посочваме следното:

Посочената разпоредба следва да се тълкува (ал. 13 на чл. 78 от § 28 от ЗИД ЗВО) през призмата на Решение № 11 от 05.10.2010 г. на Конституционния съд (КС) на Република България (РБ) по к.д. 13/2010 г.

Ал. 13 на чл. 78 от § 28 от ЗИД на ЗВО допуска неравно третиране, в две основни части, а именно:

- Първата дискриминационна част на разпоредбата касае ограничението за участие на академичния състав в акредитацията на висшите училища, сведено до участието единствено на лицата, наети на основен трудов договор;
- Вторият момент от разпоредбата, допускащ неравно третиране е свързан с ограничението за участие в акредитация само на едно висше училище.

Недвусмислено и категорично Конституционният съд на Република България в свое Решение № 11 от 05.10.2010 г., постановено по к.д. 13/2010 г., по повод разпоредби на Закона за развитие на академичния състав на Република България (ЗРАСРБ), е приел, че изискването за заемане на академична длъжност само и единствено при условията на основен трудов договор е противоконституционно, тъй като по този начин се засяга правото на труд по чл. 48 КРБ и се засяга принципа на равноправието, установен в чл. 6, ал. 2 КРБ, като се създава неравенство.

Следва да се отбележи, че е налице идентичност на аргументите за приемане на сегашния ЗИД ЗВО и тогава (2010 г.) по повод приемане на ЗРАСРБ, отнасящи се до повишаване качеството на образование и имплицитно заложената стабилност на трудовите отношения. Използването на едни и същи цели и аргументи в двата закона е логично и неизбежно, тъй като двата закона са неразривно свързани с оглед характера на регулирания от тях предмет (кръг от обществени отношения). Допускайки обратното, то би означавало заобикаляне на закона, конструкция несъвместима с правовата държава.

Конституционният съд в посоченото Решение № 11 от 05.10.2010 г., приема, че изведените цели за повишаване качеството на образование и стабилитет в трудовите отношения са израз на управленска политика и нямат характеристиките и тежестта на основанията, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на права. Конституционно недопустимо е ограничаването на основни човешки права с аргументи, неотговарящи на установените конституционни ценности и основания, каквито се явяват целите на ЗИД ЗВО, отразени в неговия § 28 (чл. 78, ал. 13). Единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите, при условие, че ограничението не е по-голямо от необходимото и не е неопределено във времето, изисквания, каквито

поставените цели на ЗИД ЗВО и ограничението за основен трудов договор по ал. 13 на чл. 78 от § 28 не притежават.

§ 28 на ЗИД ЗВО и конкретно предложението на чл. 78, ал. 13 не се отнася пряко до условията за заемане на академична длъжност, а установява възможността за участие в акредитацията на висшето училище. Но доколкото акредитацията следва да се разбира като законово регламентирана процедура за оценка на възможностите и капацитета на висшите училища да обучават и да дават висше образование по образователно-квалификационни степени, което образование висшите училища могат да дадат основно чрез академичния си състав, притежаващ необходимия професионален капацитет и познания, то механичното отделяне на изискването за академичния състав от акредитацията и условията, свързани с тях, е недопустимо.

Получаването на акредитация от висшите училища е обвързано с изискване за наличие на академичен състав, което предопределя имплицитно заложената обвързаност на условията за заемане на академична длъжност и условията за участие в акредитацията на същия този академичен състав.

Ето защо съдържащото се изискване на ал. 13 на чл. 78 от § 28 на ЗИД ЗВО, в частта му относно изискването за академичен състав на **основен** трудов договор, по аргументи отразени в Решение № 11 от 05.10.2010 г. на Конституционния съд на Република България, би довело до нарушаване принципа за равенство и на забраната за допускане на неравно третиране.

Въпреки че разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от § 10 от ЗИД ЗВО допуска известна възможност (от 30 % - до 50%) академичния състав да се заема от лица на допълнителен трудов договор, то последните са поставени в по-неблагоприятно положение и са третирани по-малко благоприятно в сравнение със състава на основен трудов договор, тъй като им се отнема възможността да участват пълноценно в академичния живот на съответното висше учебно заведение и трудовоправното им положение е поставено под риск от прекратяване, което нарушава правната сигурност и засяга честта и достойнството им.

Въпреки разпоредбата на чл. 26, ал. 1, неблагоприятно третиране ще е налице и при упражняването на ръководните функции на академичния състав. Академичният състав на допълнителен трудов договор може да участва в ръководните органи на факултетите и университетите, да взема решения за подобряване на качеството на образование, но ще му бъде забранено да участва в процедурата, установяваща качеството и капацитета за образование – акредитацията, което е абсурдно!

Следвайки логиката на изложението, неравноправно третиране ще е налице и при упражняване на трудовоправните задължения, касаещи

участието на хабилитираните лица, наети на допълнителен трудов договор, в израстването на академичния състав. Така например хабилитираните лица ще участват в ръководството и обучението на докторанти, които в последствие се отчитат от акредитацията, но самите лица, обучаващи докторантите, не могат да участват в акредитацията. Абсурдна и категорично дискриминираща е ситуация, в която учителят не може, а ученикът участва в процедура, установяваща капацитет на обучение, т.е., оказва се, че ученикът има по-добрите възможности да обучава от учителя си!

Поставянето в по-неблагоприятно положение на група лица (доцент/професор на допълнителен трудов договор) в сравнение с друга сходна група лица (доцент/професор на основен трудов договор), на основание привидно неутралната горещитирана разпоредба, говори за наличие на непряка дискриминация.

От друга страна, щом Конституцията обявява равенството на гражданите пред закона за принцип, не всяка цел ще може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права¹. И доколкото отразената без аргументи и обосновка на стр. 4 от мотивите към законопроекта констатация, че „При оценяването на съответствието с изискванията за академичен състав на основен трудов договор член на академичния състав ще може да участва в акредитацията на едно висше училище“, не представлява ограничаващо основание от конституционен порядък, то и забраната за участие в акредитацията на друго висше училище би се оказало несъвместимо с конституционния принцип за равенство.

Неравното третиране ще се прояви и в това, че лица, заемащи еднакви академични длъжности, в повечето случаи придобили ги по едни и същи законови процедурни правила, ще бъдат третирани различно единствено с оглед на различния им трудовоправен режим (основен или допълнителен трудов договор).

Доколкото акредитацията на висшите училища е насочена към установяване на наличие или липса на обучителен капацитет от съответното висше училище, то заемането на академична длъжност (доцент; професор) на основен или допълнителен трудов договор се явява ирелевантен факт по отношение възможностите и капацитета за обучение. Доколкото разликите между основното и допълнителното трудово правоотношение при заемане на академична длъжност касаят продължителността на работното време и заплащането и не засягат трудовата дисциплина и качеството при изпълнение на трудовите

¹ РКС № 11 от 05.10.2010 по к.д. 13/2010 г.

задължения, то разликата във вида на сключения трудов договор не следва да представлява ограничително основание за участие в акредитацията на висшето училище.

Запазването на разпоредбата на ал. 13 на чл. 78 от § 28 от ЗИД ЗВО ще означава, че доцент или професор, който е на основен трудов договор е по-квалифициран едва ли не от друг доцент или професор, упражняващ правото си на труд при условията на допълнителен трудов договор. В този си вид, разпоредбата ще задължи еднаквите да бъдат третирани различно, вместо еднакво, което условие е несъвместимо с принципа на равноправието.

Доколкото трудовите договори се сключват при условията на свободно договаряне, предполагащо взаимен интерес на страните и невъзможността за отделяне на академична длъжност (придобита при равни условия, независимо от трудовото правоотношение), с условия за участие в акредитация, то императивното налагане за участие само на преподаватели на основен трудов договор в акредитацията само на едно висше училище, изпълва фактическия състав на непряката дискриминация (чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр.), където привидно неутралната разпоредба на чл. 78, ал. 13 от ЗИД ЗВО поставя в неблагоприятно положение лицата на допълнителен трудов договор в сравнение с лицата на основен трудов договор, като им забранява да участват в акредитацията на висшето училище. Допълнителен аргумент в подкрепа на твърдяното се явява обстоятелството, че лицата не могат да бъдат наети на повече от един основен трудов договор, ето защо забраната за участие в акредитацията на наетите на допълнителен трудов договор (единственият възможен), се явява обективна ограничаваща, непропорционална мярка при упражняване правото на труд и нарушаване принципа на равенство.

Ограничаване правото на труд и неравно третиране (непряка дискриминация) ще е налице и по отношение на лицата, наети на основен трудов договор или служебно правоотношение (държавни служители) при работодател, който не е висше училище и същевременно преподаващи във висши училища. И само защото в конкретния случай ще преподават на допълнителен трудов договор, тъй като основният е сключен с друг работодател, то те, въпреки високите си професионални качества и академични длъжности, не биха могли да участват в акредитацията на висшите училища.

Според чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. непряка дискриминация е поставянето на лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1, или на лица, които без да са носители на такъв признак, съвместно с първите, търпят по-малко благоприятно третиране или са поставени в особено неблагоприятно положение, произтичащо от привидно неутрални разпоредба, критерий или практика, освен ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно

оправдани с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

В конкретната привидно неутрална разпоредба на чл. 78, ал. 13 от ЗИД ЗВО, хабилитираните лица, носители на защитения от Конституцията и ЗЗДискр. признак „обществено положение“, наети на допълнителен трудов договор, са поставени в особено неблагоприятно положение и се третират по-неблагоприятно в сравнение с хабилитираните лица, наети на основен трудов договор. Липсата на пропорционална легитимна цел, оправдаваща неравното третиране, предопределя несъвместимостта на чл. 78, ал. 13 ЗИД ЗВО с установения в чл. 6, ал. 2 КРБ принцип на равенството пред закона и със ЗЗДискр., като естествено продължение на конституционната разпоредба.

Комисията за защита от дискриминация не споделя становището, че ЗИД на ЗВО, включващ чл. 78, ал. 13 в § 28, не противоречи на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека. Разпоредбата на чл. 78, ал. 13 ЗИД ЗВО е в абсолютен разрез с константната практика на Европейския съд по правата на човека, който приема, че винаги ще е налице непропорционалност, ако липсва разумна толерантност² при приемане на ограничителната мярка. Не само че липсва разумна толерантност в разрешаването за участие в акредитацията само в едно учебно заведение, а мярката сама по себе си е крайна. Следва да се добави, че принципът на разумна толерантност е възприет и споделян в практиката на Съда на Европейския съюз и е застъпен в Хартата на основните човешки права. Ето защо, КЗД смята, че разпоредбата на чл. 78, ал. 13 ЗИД ЗВО освен че противоречи на равноправието и вътрешното антидискриминационно законодателство, то също така противоречи на правото на ЕС.

От направеният анализ също така има основание да се приеме, че е на лице дискриминация на самите висши училища по отношение на техния академичен състав.

В заключение, с оглед гореизложеното, разпоредбата на чл. 78, ал. 13, установена в § 28 от ЗИД на ЗВО допуска нарушаване принципа на равноправието по отношение на думата „основен“, отнасящо се до „основния трудов договор“ и забраната за участие в акредитацията на повече от едно висше училище.

Водени от горните аргументи и

² Решение на Европейския съд по правата на човека по делото *Altınay v Turkey* (2013), по което съдът установява, че промяна в правилата за достъп до университет, без предвиждане на преходни мерки, е непропорционална цел да се осигурят по-високи образователни стандарти.

Запазвайки структурата на предложения текст на чл. 78, ал. 13 от ЗИД ЗВО и на основание чл. 47, т. 8 от ЗЗДискр., КЗД отправя препоръка до вас, народните представители, от текста на чл. 78, ал. 13 от ЗИД ЗВО, който гласи „При провеждане на акредитацията по ал. 1 и оценяване на съответствието с изискванията за академичен състав на основен трудов договор член на академичен състав може да участва в акредитацията на не повече от едно висше училище“ – да отпадне думата „основен“ и да отпадне израза „не повече от едно“, като текста става:

„При провеждане на акредитацията по ал. 1 и оценяване на съответствието с изискванията за академичен състав на трудов договор член на академичен състав може да участва в акредитацията на висшето училище“.

Становището е гласувано и прието на заседание, проведено на 15.01.2020 г. на деветчленен състав на КЗД при следния вот:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:.....

/Доц. д-р Ана Джумалиева-
„въздържал се“/

ЗАМ.- ПРЕДСЕДАТЕЛ:.....

/Доц. д-р Баки Хюсеинов - „за“ /

ЧЛЕНОВЕ:.....

/д-р Владимир Стоименова – Делииска – „за“/

.....
/Златина Касърова – Дукова –
в“/

.....
/инж. Наско Атанасов – „за“/

.....
/д-р Орлин Колев – „за“/

.....
/инж. Саврие Капунджиева – „за“/

.....
/София Йовчева – „за“/

.....

✓
/Петър Кичашки – „за“/
✓