



СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ПО ЗАЕТОСТТА: ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Европейската интеграция доведе до значително социално развитие през годините. Последният пример е обявяването на Европейския стълб на социалните права, който потвърждава ангажимента на ЕС за осигуряване на по-добри условия на живот и труд в цяла Европа.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 9, 10, 19, 45—48, 145—150 и 151—161 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, подходяща социална закрила, диалог между ръководството и другите членове на персонала, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и превенция на социалното изключване са общите цели на Европейския съюз и неговите държавите членки в социалната област и в областта на заетостта съгласно член 151 от ДФЕС.

ПОСТИЖЕНИЯ

А. От Договора от Рим до Договора от Маастрихт

За да могат работниците и техните семейства изцяло да се възползват от правото на свободно движение и търсене на работа на общия пазар, Договорът от Рим предвижда координиране на системите за социално осигуряване на държавите членки. В него е заложен принципът на равно заплащане за мъжете и жените, признат от Съда на ЕС като пряко приложим, и се предвижда създаването на Европейски социален фонд (ЕСФ) ([2.3.2](#)).

Загрижеността за структурните дисбаланси и неравномерния растеж в Европа по-късно доведоха до по-активна социална политика на общностно равнище. През 1974 г. Съветът прие първата програма за социално действие.

Единният европейски акт (ЕЕА) въведе разпоредби за хармонизиране на здравословните и безопасни условия на труд. Действайки с квалифицирано мнозинство, в сътрудничество с Парламента, Съветът прие определен брой директиви, които залагат минимални изисквания в тази област. ЕЕА даде възможността социалните партньори на европейско равнище да договарят



колективни трудови договори и установи общностна политика за икономическо и социално сближаване.

Увеличи се консенсусът относно нуждата да се обърне повече внимание на социалните фактори във връзка с доизграждането на вътрешния пазар. След дълги обсъждания на срещата на високо равнище в Страсбург през декември 1989 г. се прие Хартата на Общността за основните социални права на работниците (Социална харта) от държавните и правителствените ръководители на 11 държави членки, като Обединеното кралство не участва.

Б. От Договора от Амстердам до Договора от Лисабон

Неудобното положение на двойно правно основание, предизвикано от неучастието на Обединеното кралство, най-накрая беше преодоляно с подписването на Договора от Амстердам, когато всички държави членки, включително Обединеното кралство, начело на което беше ново правителство, се споразумяха да включат споразумението за социална политика в текста на Договора за ЕО с някои малки изменения (членове 151—161 от ДФЕС). В член 153 процедурата на съвместно вземане на решение замени процедурата на сътрудничество и също беше разширена с разпоредби, свързани с Европейския социален фонд (2.3.2), свободното движение на работници и социалното осигуряване за работници мигранти в Общността (2.3.4). В новия член 19 на ЕС се дава възможност „да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на различията в пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“. На тази основа скоро след това бяха приети две директиви: Директива 2000/43/ЕО относно равното третиране на лица без разлика на расата или етническия произход и Директива 2000/78/ЕО за създаването на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите.

Договорът от Амстердам включва към целите на ЕС и насърчаването на високо равнище на заетост и прехвърля на ЕО отговорността за поддържане и допълване на дейностите на държавите членки в тази област, за да насърчи сътрудничеството между тях и за развитие на „съгласувана стратегия“, по-конкретно Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ) (членове 145—150 от ДФЕС), на базата на отворен метод на координация (2.3.3).

През 2000 г. по време на Срещата на високо равнище в Ница беше също така приета Хартата на основните права на ЕС, изготвена от специален Конвент. Беше създаден Комитет за социална закрила, който да насърчава сътрудничеството в политиките в областта на социалната закрила между държавите членки и Комисията (член 160 от ДФЕС), но всички предложения за разширяване на процедурата на съвместно вземане на решение бяха отхвърлени.

В светлината на средносрочния преглед на Лисабонската стратегия през 2005 г. насоките за заетостта, приети в рамките на ЕСЗ, бяха включени в интегрираните насоки за растеж и работни места.

През 2005 г. беше приета нова социална програма за периода 2006—2010 г., с цел да съпътства подновяването на Лисабонската стратегия. През 2007 г. беше



създаден Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), за да се осигури подкрепа за работници, съкратени поради промяна на тенденции в световната търговия (2.3.2).

Договорът от Лисабон от 2007 г. позволи постигането на по-нататъшен напредък в консолидирането на социалното измерение на европейската интеграция. Договорът за Европейския съюз вече изтъква социалните цели на ЕС, в това число пълната заетост и солидарността между поколенията (член 3). Член 6 признава на Хартата на основните права същата обвързваща сила като на договорите. В самата харта се признават т.нар. „права на солидарност“ като правото на работниците на информиране и консултиране, както и правото на колективно договаряне и на справедливи и равни условия на труд, на социална сигурност и социално подпомагане. В ДФЕС беше въведена хоризонтална социална клауза, изискваща ЕС да изпълнява гореспоменатите социални цели при определянето и осъществяването на другите си политики и дейности (член 9).

В. Развитие след Договора от Лисабон

Приета през 2010 г. в контекста на финансовата и икономическа криза, стратегията „Европа 2020“ определя приобщаващия растеж — стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която води до социално и териториално сближаване — като една от приоритетните области. Стратегията определя също пет водещи цели, включително социална цел (да се гарантира, че 20 млн. души по-малко са изложени на риск от бедност до 2020 г.) и подновен ангажимент за заетост (цел за 75 % заетост за възрастовата група 20—64 г.). Седем водещи инициативи бяха създадени, за да се спомогне за постигането на тези цели. Те включват Програмата за нови умения и работни места, която е насочена към обновяване на политиките за гъвкава сигурност; „Младежта в движение“, чиято цел е да подобри мобилността и да подобри образованието и обучението; и Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване (2.3.9). Напредъкът по тези инициативи се наблюдава в рамките на годишния цикъл на икономическото управление на ЕС: Европейския семестър. В отговор на нарастващите равнища на бедност през 2014 г. беше създаден Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПННЛ). Той осигурява храни и основно материално подпомагане, както и дейности за социално приобщаване.

През април 2017 г. Комисията представи съобщение относно европейския стълб на социалните права (ЕССП), с който се определят 20 основни принципа и права, с цел да се допринесе за подновен процес на сближаване в посока на по-добри условия на живот и труд. Те са групирани в три категории: i) равни възможности и достъп до пазара на труда, ii) справедливи условия на труд и iii) социална закрила и приобщаване. На социалната среща на високо равнище в Гьотеборг през ноември 2017 г. Европейският парламент, Европейският съвет и Комисията изтъкнаха споделения си ангажимент, като приеха съвместна прокламация относно европейския стълб на социалните права. Редица законодателни и незаконодателни инициативи в области, като правото на информиране и консултиране на работниците, достъпа до социална закрила и баланса между професионалния и личния живот, са свързани с изпълнението



на стълба. Социалният стълб се придружава от „социални показатели“ за проследяване на напредъка (2.3.9), както и от нов подход за интегриране на социалните приоритети във всички политики, например Плана за инвестиции за Европа и енергийния съюз. Освен това Комисията предложи създаването на Европейски орган по труда (ELA), по който Парламентът и Съветът постигнаха предварително споразумение през февруари 2019 г.

През декември 2017 г. Комисията предложи директива за прозрачни и предвидими условия на труд. Целта е да се предостави на работниците — определени като физически лица, които за определен период от време извършват услуги за и под ръководството на друго лице в замяна на възнаграждение — основен набор от нови права. Наред с други мерки, това включва предоставяне на право на работниците на по-конкретна информация относно основните аспекти на тяхната работа; определянето на горна граница за продължителността на изпитателните срокове в началото на работата; повече възможности за търсене на допълнителна заетост чрез забрана на клаузите за изключителност; предварително уведомление за референтните часове и предоставянето на безплатно задължително обучение. Временно споразумение относно директивата беше постигнато между Парламента и Съвета и прието от Парламента през април 2019 г.; понастоящем то очаква потвърждение от страна на Съвета.

Освен това през март 2018 г. Комисията публикува предложение за препоръка на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила. То цели да се преодолеят пропуските в официалното покритие, така че работниците и самостоятелно заетите лица, които работят при сравними условия, да могат да бъдат членове на съответните социалноосигурителни системи. Една от препоръките е, освен това, да се улесни прехвърлянето на социалноосигурителни права от една работа на друга.

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Въпреки че ролята на Парламента дълго време е била само консултативна и надзорна, той винаги е бил активен в развиването на дейността на ЕС в областта на заетостта и социалната политика. От ранните етапи на европейската интеграция Парламентът често е призовавал за по-активна социална политика, която да отразява нарастващото значение на ЕС на икономическата сцена, и е подкрепял различните предложения на Комисията в тази област. Парламентът беше по-тясно ангажиран в изготвянето на Договора от Амстердам, отколкото при предишните редакции на договорите, като някои важни нововъведения отразяват неговите препоръки, например включването на социалното споразумение и добавянето на глава, свързана със заетостта.

По време на разработването на Лисабонската стратегия Парламентът настояваше за ролята, която трудовата заетост и социалните съображения следва да играят в проектирането на стратегии за растеж, които да бъдат приложени на равнище ЕС и на национално равнище. Той твърдеше, че наличието на високо равнище на социална закрила следва да е от централно значение за Лисабонската стратегия и че е неприемливо хора да живеят под прага



на бедността и в състояние на социално изключване. Според него Лисабонската стратегия не е поставила достатъчно обвързващи цели в социалната сфера и той призовава държавите членки да следят отблизо заетостта и социалното въздействие на реформите, осъществявани в рамките на стратегията „Европа 2020“. По същия начин едно от посланията, отправени от Парламента по време на обсъждане на икономическата криза, беше настойчив призив за ангажираност на ЕС за запазване на европейските социални модели и за една силна социална Европа.

Тъй като основните цели на стратегията „Европа 2020“ се наблюдават и се прилагат като част от процеса на европейския семестър, Парламентът неколккратно е настоявал за по-ефективното включване на целите за заетост и на социалните цели в европейския семестър, наред с другото чрез превръщането на социалните показатели в задължителни и чрез разширяване на обхвата на показателите, така че да обхванат детската бедност и достойните условия на труд, например.

И най-накрая, Парламентът е критичен по отношение на мерки като програмите за икономически корекции, взети извън наднационалната рамка. През март 2014 г. той заяви, че само действително демократичните институции следва да направляват политическия процес по изготвяне и прилагане на програми за корекции в държави, изпаднали в сериозно финансово затруднение.

Парламентът потвърди също своята привързаност към социалните ценности при вземането на решения относно използването на финансови ресурси от бюджета на ЕС. Благодарение на Парламента през текущия програмен период 2014—2020 г. Европейският социален фонд (2.3.2), основният инструмент на Европа за провеждане на борба срещу безработицата и социалното изключване, покрива 23,1 % от общото финансиране на ЕС за сближаването и 20 % от отпуснатите от ЕСФ средства за всяка държава членка ще трябва да бъдат изразходвани за социално приобщаване.

В своята резолюция от 25 февруари 2016 г. относно европейския семестър за координация на икономическата политика Парламентът призова Комисията и държавите членки да предприемат действия за задълбочаване на социалното сближаване в ЕС. Той призова също така Комисията да определи и изрази количествено своята концепция за социална справедливост. Подобен призив беше отправен още веднъж в резолюцията на Парламента от 15 февруари 2017 г.

На 19 януари 2017 г. Парламентът прие резолюция относно Европейския стълб на социалните права. Въпреки че приема изцяло инициативата на Комисията в тази област, в текста се подчертава значението на осигуряването на основен набор от права за всички и се призовават социалните партньори и Комисията да работят заедно, за да се представи предложение за рамкова директива относно достойни условия на труд.

Stefan Schulz
04/2019

