



## СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ

Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел. Той дава възможност на социалните партньори (представителите на работодателите и на работниците и служителите) да допринасят активно, включително посредством споразумения, за изработването на европейската социална политика и политика на заетостта.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 151—156 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС).

### ЦЕЛИ

Съгласно член 151 от ДФЕС насърчаването на диалог между управлението и работниците се приема за обща цел на ЕС и на държавите членки. Целта на социалния диалог е да се подобри европейското управление чрез включването на социалните партньори в процеса на вземане и изпълнение на решения.

### ПОСТИЖЕНИЯ

#### А. Развитие на (двустранен) социален диалог на равнище ЕС

Съгласно Договора от Рим от 1957 г. една от задачите на Комисията е да поощрява тясното сътрудничество между държавите членки във връзка с правото на синдикално сдружаване и на колективно договаряне между работодателите и работниците и служителите. Тази разпоредба, обаче, започва да се изпълнява едва след много години.

Създаденият през 1985 г. по инициатива на председателя на Комисията Жак Делор процес на социален диалог „Вал Дюшес“ имаше за цел да ангажира в процеса на изграждане на вътрешния пазар социалните партньори, представлявани от Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP). Този процес доведе до редица съвместни декларации относно заетостта, образованието, обучението и други социални въпроси.

През 1986 г. [Единният европейски акт](#) (член 118б) създаде правно основание за развитието на „социален диалог на равнището на Общността“ и започна разработването на европейски социален диалог, на първо място със създаването



на управителен комитет, който през 1992 г. се превърна в Комитет за социален диалог (КСД) — основният форум за двустранен социален диалог на европейско равнище. КСД заседава три до четири пъти годишно.

През 1991 г. UNICE, ETUC и CEEP одобриха съвместно споразумение, с което се призовава за задължително консултиране със социалните партньори във връзка със законодателство в областта на социалните въпроси и за предоставяне на възможност на социалните партньори да договарят рамкови споразумения на общностно равнище. Това искане беше признато в споразумението за социалната политика, приложено към Протокола за социалната политика към Договора от Маастрихт, който предвижда конституционно призната роля за социалните партньори в законодателния процес на Съюза. На национално равнище на социалните партньори беше дадена възможност да прилагат директивите посредством колективни трудови договори.

[Договорът от Амстердам](#) (1997 г.) включи Споразумението за социалната политика, с което най-накрая беше установена единна рамка за социалния диалог в рамките на ЕС. Резултатите от този процес за всички сектори включват рамковите споразумения за отпуските за отглеждане на деца (1995 г.), за работата на непълно работно време (1997 г.) и за работата на срочен договор (1999 г.), чието изпълнение беше осъществено чрез директиви на Съвета.

[Договорът от Лисабон](#) (2009 г.) допълнително подчерта ролята на социалните партньори (член 152 от ДФЕС), като изтъкна необходимостта от улесняване на диалога при зачитане на тяхната автономност и разнообразие.

Въпреки това поради икономическата и финансовата криза от 2008 г. социалния диалог се оказа поставен под все по-голям натиск и в същото време бе отслабен поради своята децентрализация, намаляването на обхвата на преговорите и държавната намеса в областта на политиката за заплатите. В този контекст и предвид факта, че държавите членки, в които социалното партньорство е най-силно, бяха най-успешни в преодоляването на кризата, председателят на Комисията Юнкер обяви „ново начало на социалния диалог“ на конференция на високо равнище през март 2015 г. През юни 2016 г. четиристранното споразумение, в което беше потвърдена основната роля на европейския социален диалог в процеса на изготвяне на политиките на ЕС, включително в европейския семестьър, беше подписано от социалните партньори, Комисията и председателството на Съвета на Европейския съюз. По време на социалната среща на върха за справедливи работни места и растеж, проведена в Гьотеборг през ноември 2017 г., Парламентът, Комисията и Съветът обявиха [Европейския стълб на социалните права \(ЕССП\)](#). Наред с други аспекти в него се предвижда зачитане на автономността и правото на колективни действия на социалните партньори и се признава правото им да участват в разработването и осъществяването на трудовите и социалните политики, включително посредством колективни споразумения. Последната законодателна инициатива в рамките на ЕССП — [Предложението на Комисията относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз](#) (COM (2020) 0682), е от съществено значение, тъй като засилва използването на колективното договаряне при определянето на заплатите и изисква от държавите членки, чието



покрытие за колективно договаряне е под 70%, да изготвят план за действие за насърчаване на колективното договаряне.

#### **Б. Постижения на социалния диалог на равнище ЕС**

Съгласно член 154 от ДФЕС Комисията трябва да се консултира със социалните партньори, преди да предприеме каквито и да било действия в областта на социалната политика. Тогава социалните партньори могат да решат вместо това да договорят споразумение помежду си. Те разполагат със срок от девет месеца за договарянето, след което могат:

1. да сключат споразумение и съвместно да поискат от Комисията да внесе предложение Съветът да приеме решение за изпълнението му, или
2. да сключат споразумение, което да изпълнят самите те, в съответствие със своите собствени специфични процедури и практики и практиките на държавите членки („доброволни“ или, по-късно, т.нар. „автономни“ споразумения), или
3. да вземат решение, че не са в състояние да постигнат споразумение, в който случай Комисията подновява работата върху въпросното предложение.

Член 153 от ДФЕС също дава възможност на държавите членки да възлагат на социалните партньори изпълнението на решение на Съвета относно колективни споразумения, подписани на европейско равнище.

От 1998 г. насам, след [Решение 98/500/ЕО на Комисията](#) от 20 май 1998 г., секторният социален диалог също бе силно развит. Бяха създадени няколко комитета в основните икономически сектори, които дадоха ценни резултати. С решения на Съвета бяха сключени и изпълнени три европейски споразумения за организацията на работното време на моряците (1998 г.), за организацията на работното време на мобилните работници в гражданската авиация (2000 г.) и относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги в железопътния сектор (2005 г.). [„Споразумението за здравословни условия на труд чрез правилно третиране и използване на кристален силициев диоксид и продукти, съдържащи кристален силициев диоксид“](#), подписано през април 2006 г., беше първото многоотраслово споразумение. Последваха други секторни споразумения, чието изпълнение бе осъществено чрез директиви на Съвета: споразумение относно някои аспекти на организацията на работното време в транспорта по вътрешните водни пътища ([Директива 2014/112/ЕС на Съвета](#)); споразумение за защита на здравните работници от нараняванията с остри предмети в сектора на здравеопазването и болниците ([Директива 2010/32/ЕС на Съвета](#)); споразумение в сектора на морския риболов ([Директива на Съвета 2017/159](#)); и споразумение между социалните партньори в областта на морския транспорт ([Директива \(ЕС\) 2018/131 на Съвета](#)).

За други споразумения, обаче, Комисията реши да не предлага решение на Съвета.

През април 2012 г. социалните партньори в сектора на фризьорството сключиха споразумение относно насоки за здравословни и безопасни условия на труд



за фризьорите и поискаха решение на Съвета за неговото прилагане. Някои държави членки обаче му се противопоставиха. През юни 2016 г. в сектора на фризьорството бе подписано ново европейско рамково споразумение относно професионалните здравословни и безопасни условия на труд, като секторът отново поиска прилагането му посредством решение на Съвета. Позовавайки се на програмата за по-добро регулиране Комисията взе решение да извърши пропорционална оценка на въздействието преди да внесе предложение за решение на Съвета. В отворено писмо до председателя Юнкер социалните партньори възразиха срещу използването на процеса на оценка на въздействието за целите на обосноваването на решението споразумението да не бъде препратено към Съвета. В началото на 2018 г. Комисията информира социалните партньори, че няма да предложи решение на Съвета и вместо това предложи да подкрепи автономното изпълнение на споразумението чрез план за действие. Социалните партньори се съгласиха, но си запазваха правото да поискат решение на Съвета на по-късен етап, ако резултатите не са задоволителни. През декември 2019 г. между социални партньори от сектора на фризьорството и Комисията беше договорен набор от съвместно договорени дейности в подкрепа на автономното изпълнение на споразумението.

На 5 март 2018 г. Комисията уведоми социалните партньори от централното управление, че няма да предложи на Съвета тяхното споразумение от 2015 г. относно правата на информиране и консултиране за изпълнение като директива (2.3.6). Вследствие на правни действия, предприети от EPSU (Европейска синдикална федерация на работещите в сектора на обществените услуги), на 24 октомври 2019 г. Съдът на Европейския съюз постанови, че правото на инициатива на Комисията ѝ дава право да решава дали да направи споразуменията между социалните партньори правно обвързващи във всички държави — членки на ЕС или не. EPSU понастоящем обжалва това решение.

В съответствие с втория вариант, посочен по-горе, споразумението за дистанционна работа (2002 г.) беше първото споразумение, чието изпълнение прие формата на „автономно споразумение“. То беше последвано от други автономни споразумения относно: свързания с работата стрес, европейския лиценз за водачите на превозни средства, извършващи интероперативни трансгранични услуги (2004 г.), тормоза и насилието на работното място (2007 г.), пазарите на труда, способстващи приобщаването (2010 г.), активния живот на възрастните хора и солидарността между поколенията (2017 г.) и цифровизацията (2020 г.).

И третият вариант — в редица случаи социалните партньори не успяха да постигнат споразумение. Така например преговорите във връзка с рамковото споразумение относно работата чрез агенции за временна заетост приключиха с неуспех през март 2001 г. Затова през март 2002 г. Комисията представи предложение за директива въз основа на постигнатия консенсус между социалните партньори, а през 2008 г. съответната директива ([Директива 2008/104/ЕО](#)) беше приета. По подобен начин, след като социалните партньори изразиха своето нежелание да проведат преговори, Комисията представи предложение за преразглеждане на Директивата за работното време ([Директива 2003/88/ЕО](#)) през



2004 г. През 2009 г. Парламентът, Комисията и Съветът не успяха да постигнат споразумение, а през декември 2012 г. се провали и едногодишният процес на преговори между европейските социални партньори поради големи различия по отношение на разглеждането на въпроса за работата на повикване. През 2013 г. Комисията започна отново процеса на преглед и оценка на въздействието, като през 2015 г. проведе широко допитване до обществеността и през 2017 г. публикува доклад за изпълнението, както и [тълкувателно съобщение](#). Някои от свързаните с работното време аспекти бяха включени в други правни актове като Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот, Директивата за прозрачни и предвидими условия на труд и изменения Регламент за времето на управление.

## **В. Тристранен социален диалог**

От самото начало на европейската интеграция се считаше за важно заинтересованите страни от икономическата и социалната сфера да участват в съставянето на общностното законодателство. За това свидетелстват Консултативният комитет за въглища и стомана и Европейският икономически и социален комитет. От 60-те години насам редица консултативни комитети подпомагаха Комисията. От 1970 г. до 2003 г. един от основните тристранни форуми за социален диалог на европейско равнище беше постоянният комитет по заетостта. Постоянният комитет по заетостта беше заменен през март 2003 г. с Тристранна социална среща на високо равнище за растеж и заетост. Социалната среща на високо равнище обединява високопоставени представители на текущото председателство на Съвета на ЕС, на двете последващи председателства, на Комисията и социалните партньори с цел улесняване на текущите консултации. Тя заседава поне два пъти годишно преди пролетните и есенните срещи на върха на Европейския съвет.

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Парламентът счита, че социалният диалог е съществен елемент в традициите на държавите членки. Комисията по заетост и социални въпроси на Парламента често отправя покани към социалните партньори на ниво ЕС да представят възгледите си. ЕП също така често припомня на Комисията необходимостта от съгласувана промишлена политика на ЕС, в която социалните партньори следва да играят основна роля. Договорът от Лисабон въведе правото на Европейския парламент да бъде информиран за изпълнението на колективните трудови договори, сключени на равнището на Съюза (член 155 от ДФЕС), и за инициативите на Комисията за поощряване на сътрудничеството между държавите членки (член 156 от ДФЕС), включително по въпроси, свързани с правото на синдикално сдружаване и на колективни преговори.

В разгара на икономическата криза Парламентът подчерта в своя [резолюция от 6 юли 2010 г. относно нестандартните трудови договори и новите форми на социален диалог](#), че социалният диалог е от съществено значение за постигането на целите за заетост на стратегията „Европа 2020“. През януари 2012 г. той подчерта, че извеждайки като приоритет фискалната консолидация, препоръките на Годишния обзор на растежа биха изложили на опасност не само създаването



на работни места и социалното подпомагане, но също и социалния диалог. В своята [резолюция от 13 март 2014 г. относно аспектите, свързани със заетостта, и социални аспекти на ролята и действията на Тройката](#) и отново в своята [резолюция от 15 февруари 2017 г. относно управлението на единния пазар в рамките на европейския семестър през 2017 г.](#) Парламентът призова за засилване на ролята на социалните партньори в новия процес на икономическо управление.

В същия дух, в своята [резолюция от 19 април 2018 г. относно предложението за решение на Съвета относно насоките за политиките за заетост на държавите членки](#), Парламентът призова Комисията и държавите членки да увеличат конкретната подкрепа за провеждането на действителен социален диалог, който да надхвърля границите на обикновената консултация. На 16 април 2019 г. в своята [резолюция относно новата директива за прозрачни и предвидими условия на труд](#) и своята [резолюция относно предложението за Европейски орган по труда](#) Парламентът потвърди, че автономността на социалните партньори, тяхната способност да действат като представители на работниците и работодателите и многообразието на националните системи на колективни трудови правоотношения следва винаги да се зачитат.

След избухването на кризата, предизвикана от COVID-19, Парламентът подчерта необходимостта от подходящ социален диалог на всички равнища с цел успешно изпълнение на плана на ЕС за възстановяване — [резолюция от 22 октомври 2020 г. относно политиките за заетост и социалните политики на еврозоната за 2020 г.](#) В резолюцията беше изтъкнато, че социалният диалог и колективното договаряне са ключови инструменти за работодателите и профсъюзите за определяне на справедливи възнаграждения и условия на труд и че силните системи за колективно договаряне повишават устойчивостта на държавите членки по време на икономическа криза; Парламентът също така повтори по-рано призивите към Комисията и държавите членки да подкрепят изграждането на капацитет на социалните партньори и да гарантират, че социалните партньори участват пълноценно в изготвянето на политиките, включително в рамките на европейския семестър, както и че колективните споразумения се спазват при възлагането на обществени поръчки.

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi  
11/2020

