

## СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ

Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел. Той дава правомощия 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 работодателите 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 в областта на правото на синдикално сдружаване и на колективно договаряне между работодателите и работниците и служителите. За да започне да се изпълнява тази разпоредба обаче, бяха необходими десетилетия.

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 (СЕЕР). Този процес доведе до редица съвместни декларации относно заетостта, образованието, обучението и други социални въпроси.

През 1986 г. с [Единния европейски акт](#) (член 118б) се създаде правно основание за развитието на „социален диалог на равнището на Общността“ и така 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 (понастоящем BusinessEurope), ETUC и СЕЕР (понастоящем SGI Europe) 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 европейско 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 европейския законодателен процес. 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.), всяко от които беше изпълнено чрез директиви на Съвета.

В [Договора от Лисабон](#) (2009 г.) допълнително се подчертава ролята на социалните партньори (член 152 от ДФЕС), като се изтъква необходимостта от улесняване на диалога при зачитане на тяхната автономност и разнообразие.

След икономическата и финансова криза от 2008 г. социалният диалог се оказва поставен под все по-голям натиск и отслабен поради своята децентрализация, намаляването на обхвата на преговорите и държавната намеса в политиката за заплатите. Комисията на г-н Юнкер предприе мерки за противодействие на този спад, като обяви „ново начало за социалния диалог“ на конференция на високо равнище през март 2015 г. и четиристранно споразумение, подписано през юни 2016 г. от социалните партньори, Комисията и председателството на Съвета на Европейския съюз. Това споразумение потвърди отново основната роля на европейския социален диалог в процеса на изготвяне на политиките на ЕС, включително в рамките на европейския семестър.

Датиращият от 2017 г. [Европейски стълб на социалните права \(ЕССП\)](#) установява зачитане на автономността и правото на колективни действия на социалните партньори и признава правото им да участват в разработването и осъществяването на трудовите и социалните политики, включително посредством колективни споразумения. Комисията на г-жа Фон дер Лайен многократно потвърди ангажимента за социален диалог, в съобщения като например съобщението относно Европейския зелен пакт и относно силна социална Европа за справедливи промени, в годишната стратегия за устойчив растеж и в специфичните за всяка държава препоръки, както и в целите на Механизма за възстановяване и устойчивост. През февруари 2021 г. Комисията публикува доклад ([доклада „Нал“](#)) относно укрепването на социалния диалог, който беше включен в представения през март 2021 г. план за действие за изпълнение на европейския стълб на социалните права. През май 2021 г. Социалният ангажимент от Порто (подписан от Комисията, Парламента и европейските социални партньори) и Декларацията от Порто на Европейския съвет подчертаха ключовата роля на социалния диалог.

В съответствие с плана за действие за изпълнение на ЕССП Комисията представи насоки за самостоятелно заетите лица, работещи сами, за да гарантира,

че законодателството в областта на конкуренцията не възпрепятства колективните трудови договори за подобряване на техните условия на труд. Освен това Комисията предложи [препоръка на Съвета](#), в която се посочва как държавите от ЕС могат допълнително да засилят социалния диалог и колективното договаряне на национално равнище, и публикува [съобщение](#) относно укрепването и насърчаването на социалния диалог на равнище ЕС.

[Директивата относно адекватните минимални работни заплати в ЕС](#) засилва използването на колективното договаряне при определянето на заплатите, като изисква от държавите членки, чието покритие за колективно договаряне е под 80 %, 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 изпълняват 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.

Секторният социален диалог отбеляза значителни промени след [решение на Комисията от 1998 г.](#) 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 спазване на добрите практики при обработка 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 определени аспекти на организацията на работното време в сектора на вътрешния воден транспорт](#); [споразумение за защита на здравните работници от наранявания и инфекции, причинени от остри медицински предмети](#); [споразумение в сектора](#)

[на морския риболов](#) и [споразумение между социалните партньори в областта на морския транспорт](#).

За други споразумения обаче Комисията реши да не предлага решение на Съвета. След предишно неуспешно искане за решение на Съвета за изпълнение на споразумение за здравословни и безопасни условия на труд за сектора на фризьорството, на което някои държави членки се противопоставиха, през юни 2016 г. секторът подписа ново европейско рамково споразумение по същата тема и поиска неговото прилагане чрез решение на Съвета. 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 като аргумент в подкрепа 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 и през декември 2019 г. между сектора на фризьорството и Комисията беше договорен набор от действия в подкрепа на изпълнението на споразумението.

През март 2018 г. Комисията уведоми социалните партньори от централното управление, че няма да предложи на Съвета споразумението между тях от 2015 г. относно правата на информиране и консултиране за изпълнение като директива (2.3.6). Вследствие на правни действия, предприети от Европейската синдикална федерация на работещите в сектора на обществените услуги (EPSU), 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 обжалва безуспешно решението.

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 бе последвано от други автономни споразумения относно свързания с работата стрес и 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.).

В други случаи социалните партньори не успяха да постигнат споразумение. Преговорите във връзка с рамковото споразумение относно работата чрез агенции за временна заетост приключиха с неуспех през май 2001 година. През март 2002 г. Комисията представи предложение за директива въз основа на очерталия се консенсус между социалните партньори, което беше [прието през 2008 година](#). По подобен начин, след като социалните партньори изразиха своето нежелание да проведат преговори, през 2004 г. Комисията представи предложение за преразглеждане на [Директивата за работното време](#). След като през 2009 г. Парламентът, Комисията и Съветът не успяха да постигнат

споразумение, през декември 2012 г. се провали и друг 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, а 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 началото на европейската интеграция се считаше за важно заинтересованите страни от икономическата и социалната сфера да участват в съставянето на европейското законодателство. За това свидетелстват Консултативният комитет за въглища и стомана и Европейският икономически и социален комитет. От 2003 година насам Тристранната социална среща на високо равнище по въпросите на растежа и заетостта събира 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.

На срещата на високо равнище на социалните партньори, състояла се във Вал Дюшес през януари 2024 г., Комисията, белгийското председателство на Съвета и европейските социални партньори подписаха нова [тристранна декларация за процъфтяващ европейски социален диалог](#), с която се подновява ангажиментът на участниците за укрепване на социалния диалог на равнище ЕС. Освен че е насочена към недостига на умения и работна ръка и че потвърждава ролята на социалните партньори, в декларацията се предвижда създаването на европейски пратеник за социалния диалог като звено за контакт за социалните партньори и се поставя началото на Пакт за социален диалог, който трябва да бъде сключен до началото на 2025 година.

## **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. 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 сдружаване и на колективните трудови договори.

В [резолуция от март 2014 г.](#) и отново в [резолуция от февруари 2017 г.](#) Парламентът призова за засилване на ролята на социалните партньори в новия процес на икономическо управление. В същия дух в [резолуция от април 2018 г.](#) Парламентът призова Комисията и държавите членки да увеличат конкретната

подкрепа за провеждането на действителен социален диалог, който да надхвърля границите на обикновената консултация. През април 2019 г. в своите [резолуции относно прозрачни и предвидими условия на труд](#) и относно [Европейския орган по труда](#) Парламентът потвърди, че автономността на социалните партньори, тяхната способност да действат като представители на работниците и служителите и работодателите и многообразието на националните системи на колективни трудови правоотношения следва винаги да се зачитат. Парламентът припомни основната роля на социалните партньори и социалния диалог в [резолуция](#) от декември 2021 година. В нея Парламентът призовава Комисията и държавите членки, заедно със социалните партньори, да се ангажират с постигането на обхват на колективното договаряне от 90 % до 2030 година.

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. Пример за това са [резолуцията от октомври 2020 г.](#) и [резолуцията от март 2021 г.](#) В тези резолуции се подчертава, 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. Освен това Парламентът потвърди предишните си призови за подкрепа за изграждането на капацитет и за по-голямо участие на социалните партньори в европейския семестър и призова специфичните за всяка държава препоръки в бъдеще да включват резултат във връзка с участието на социалните партньори в механизмите за определяне на заплатите. Парламентът предложи да се обмислят условия за справедливост за дружествата, които имат достъп до публични средства, като от тях се изисква да зачитат колективното договаряне и участието или съвместното вземане на решения на работниците в процесите на вземане на решения в дружествата.

В [резолуция от февруари 2023 г. относно европейските работнически съвети](#) (ЕРС) Парламентът подчерта, че е от съществено значение да се укрепят ЕРС и тяхната способност да упражняват правата си на информиране и консултиране, както и да се увеличи техният брой. Освен това Парламентът повтори призива си към Комисията да представи предложение за преразглеждане на [Директивата относно ЕРС от 2009 г.](#) за създаване на европейски работнически съвет с цел изясняване на нейните цели, определения и процедури и укрепване на правото на представителите на работниците и служителите на информиране и консултиране, особено по време на процесите на реструктуриране. Това предложение беше [представено през януари 2024 г.](#) и понастоящем се обсъжда от съзакондателите.

В [резолуция от юни 2023 г.](#) Парламентът призова държавите членки да преразгледат и отменят всяко национално законодателство, което възпрепятства колективното договаряне, и настоятелно призова Комисията да приложи социалната клауза в действащата Директива на ЕС за обществените поръчки. Освен това той призова Комисията и държавите членки да се консултират със социалните партньори по екологични въпроси и относно справедливия преход като стандартна практика през целия цикъл на изготвяне на политиките.

За повече информация по тази тема посетете [уебсайта на комисията по заетост и социални въпроси](#).

Samuel Goodger / Monika Makay  
05/2024