



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

**СТАНОВИЩЕ**  
на  
**ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**  
на тема:  
**“СОЦИАЛНИТЕ ИЗМЕРЕНИЯ НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН”**  
(разработено по собствена инициатива)

София, 2 ноември 2010 г.

В плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2010 г. е заложено разработване на становище по собствена инициатива на тема: **„Социалните измерения на Договора от Лисабон”**.

Председателят на Икономическия и социален съвет, с писмо № 023-РД-06/08.02.2010 г., на основание чл. 15, ал. 1, т. 9 от Правилника за дейността на Икономическия и социален съвет, разпредели разработването на становището на Комисията по социална политика съвместно с Комисията по международно сътрудничество и европейска интеграция.

С решение от съвместно заседание на двете комисии за докладчик по становището бе определена г-жа Екатерина Рибарова, член на Съвета от втора група – представителни организации на работниците и служителите.

За подготовката на становището бе привлечена доц. Пламенка Маркова от Института по правни науки към Българската академия на науките.

На свое съвместно заседание от 27 октомври 2010 г. Комисията по социална политика и Комисията по международно сътрудничество и европейска интеграция обсъдиха и приеха проекта на становището и го предложиха за приемане от Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет .

На заседанието от 02.11.2010 год. Пленарната сесия прие становището.

На Пленарната сесия присъства и делегация на Европейския икономически и социален комитет /ЕИСК/ в състав: Стафан Нилсон – президент на ЕИСК, Николас Алексопулос – заместник генерален секретар и Ролф Ериксон – началник на кабинета на президента на ЕИСК.

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Изводи и препоръки.....	5
1.1. Основни тези , констатации и изводи.....	5
1.2. Заключение и препоръки.....	6
2. Въведение и общ контекст.....	10
3. Нови моменти в социалната политика според Договора от Лисабон.....	12
3.1. Общи цели на равнище ЕС ( в т.ч. и новите въпроси, възникнали Лисабонския договор).....	13
3.2. Компетенции на ЕС в социалната област.....	14
3.3. Инструменти, с които разполага ЕС за провеждане на социалната политика.....	17
3.4. Процедури по вземане на решения, институционални развития и потенциални размествания между „стълбовете”.....	22
3.5. Значение на Договора от Лисабон за социалната политика...	24
4. Предизвикателства и проблеми за националните социални политики и законодателства.....	26
4.1. Общи предизвикателства и проблеми.....	26
4.2. Специфични предизвикателства и проблеми за социалната политика и законодателство в България.....	31

## **Използвани съкращения**

ДЕИО - Договор за Европейската икономическа общност  
ДЕС – Договор за Европейския съюз  
ДЕС-А – Договорът от Амстердам  
ДЕС-М – Договорът от Маастрихт  
ДЕС-Н - Договорът от Ница  
ДСЕААЕ - Договор за създаване на европейската агенция за атомна енергия  
ДФЕС - Договор за функционирането на ЕС  
ЕЕА - Единният европейски акт  
ЕИО - Европейска икономическа общност  
ЕИП - Европейско икономическо пространство  
ЕИСК - Европейски икономически и социален комитет  
ЕК – Европейската комисия  
ЕКПЧ - Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи  
ЕО - Европейска общност /Европейски общности  
ЕП - Европейският парламент  
ИСС - Икономически и социален съвет (на България)  
ЛД - Договорът от Лисабон  
МОТ - Международна организация на труда  
НС - Народно събрание (на България)  
ОМК - Открит метод на координация  
ООН - Организация на обединените нации  
ОВППС - Обща външна политика и политика на сигурност (на ЕС)  
СЕ - Съвет на Европа  
СЕС - Съд на Европейския съюз

## 1. Изводи и препоръки

### 1.1. Основни тези, констатации и изводи

1.1.1. Лисабонският договор поставя нови социални цели и разширява, макар и недостатъчно, социалните компетенции на ЕС. Въведени или утвърдени са нови инструменти на социална политика. Разширява се ролята на националните парламенти и на социалния диалог при вземането на решения от социален характер. Това предоставя нови възможности за влияние на отделните страни – членки.

1.1.2. Значението на Договора от Лисабон за социалната политика не е еднозначно. От една страна, се предвиждат нови права, политики и механизми. От друга страна, се запазват редица ограничения, в т.ч. възможностите за приемане на решения с квалифицирано мнозинство, налагането на предпазни клаузи от страна на отделните държави -членки. Това предполага сложни и не рядко потенциално конфликтни отношения между отделните страни при обсъждането на общи политики и решения в социалната област.

1.1.3. Като правило значителна част от българските граждани не са добре запознати със съдържанието на **Хартата за основните права на Европейския съюз**. Това се отнася и за други документи на ЕС, третиращи фундаментални права като директивите, Хартата за фундаменталните права на рабтниците от 1989 год., както и за документи на ООН, МОТ, Съвета на Европа и за национални документи, третиращи правата – от Конституцията на Република България до различни подзаконови актове.

1.1.4 Приложението в България на **Хартата за основните права на ЕС**, която е неразделна част от Договора от Лисабон, не може да бъде оценено еднозначно. Равнището на националното законодателство е относително добро и нормативното транспониране на основните права, които вече са съществували като директиви, е осъществено във висока степен. В същото време налице са редица проблеми по приложението на правата - особено на трудовите и социалните права, в т.ч. и по контрола на тяхното спазване.

1.1.5.Осъществяването на допълнителните нови цели на Европейския съюз в България, особено борбата срещу социалното изключване, насърчаване на социалната справедливост и закрила, равенството между мъжете и жените, закрилата на правата на детето и други, се сблъсква с редица трудности, главно от финансов характер, но и такива, породени вследствие формираните в продължение на десетилетия практики и трудно променящи се нагласи и ценности.

1.1.6. В редица области, за които в Договора от Лисабон са заложили нови политики на ЕС, като здравеопазване, дългосрочни грижи, пенсии и социално изключване, в България има натрупани проблеми, а обществото се сблъсква и с нови предизвикателства. Това се отнася най-вече за области, в които изоставането е породено не само от трудности при финансирането на осъществяваните политики и дейности, а и от проблеми в управлението, от

отсъстваща или недостатъчна мотивация за труд на заетите в тези сектори, от липсата на иновации и нагласи за възприемане на модерни практики.

1.1.7. Голяма част от проблемите, възникващи вследствие **увеличаване** свободите на движение и сравнително **ограниченото** законодателно уреждане на техните социални измерения на европейско равнище, се проявяват в българската практика, като не рядко трудовите и социални стандарти са доста ниски. България е страна с ниски доходи и ниски разходи за труд, а квалификацията на работната сила се влошава по редица причини, свързани с недостатъчно адаптираните към пазарната икономика системи на общо и професионално образование, с емиграцията на хора в трудоспособна възраст и други. Тези проблеми са източник на неудовлетвореност за българските граждани, но биха могли, особено в бъдеще, да породят и противоречия с останалите държави - членки на ЕС.

1.1.8. Страната продължава да изпраща мигранти в страните – членки на ЕС, които все по-често се сблъскват с проблемите на националните социално-осигурителни системи. Освен това не всички мигранти работят при условия, адекватни на националните социални и трудови стандарти за съответните страни, има и множество заети в „сивия” сектор.

1.1.9. Държавните институции в България все още не демонстрират достатъчно ясни позиции по общите европейски политики, особено по: енергийната политика и нейните социални измерения; икономическото и социално сближаване; социалните последици от свободното движение на услуги, както и по други конкретни политики в социалната област.

1.1.10. Новата роля на институциите при формиране на политиките, които са от компетенциите на ЕС, изисква **по-активно участие на националния парламент на България - Народното събрание**, както и на депутатите на България в **Европейския парламент** във формирането на общите виждания, особено за социалните и икономически измерения на енергийната политика, икономическите и социални последици от климатичните промени, социалните последици от свободното движение на услуги от обществен интерес, регионалната политика и икономическото и социално сближаване, общественото здравеопазване.

1.1.11. Въпреки че към Съда на Европейския съюз вече се отправят жалби и има дела за България, в българските източници няма достатъчно популярна информация за хода на делата, особено за такива в социалната област.

## 1.2. Заключение и препоръки

1.2.1. Във връзка с подобряване приложението на основните права на гражданите на ЕС **Икономическият и социален съвет предлага следните основни идеи:**

- Законодателната и изпълнителната власт, съвместно със социалните партньори и организациите на гражданското общество, да обсъдят и предложат основни идеи и форми за подобряване информираността на гражданите и популяризиране на основните права на ЕС, залегнали в Хартата;

- Да бъде извършен преглед на законодателството и да се формулират предложения за неговото усъвършенстване с оглед пълна хармонизация с европейските норми и изчерпателно включване на всички основни права, особено в трудовата и социална област;

- Да се направи анализ на нормативно уредените механизми за приложение и особено за контрол по приложението на правата, в т.ч. и налаганите санкции при нарушения, като се предложат подобрения и евентуални нови механизми;

- Да се извърши преглед на съществуващите механизми на съдебната система за решаване на съдебни спорове по основните права с цел възможно усъвършенстване;

- Държавните органи, съвместно с организациите на гражданското общество, да предприемат действия за популяризиране на практиките и решенията на Съда на ЕС в областта на основните права;

- Да се обсъдят и предложат подобрени механизми на участие на социалните партньори и другите организации на гражданското общество в подготовката, приложението и контрола по спазването на нормативната уредба по фундаменталните права в икономическата, трудовата и социалната област;

- Да се предложи усъвършенствана национална стратегия и механизми на взаимодействие на Република България с останалите страни - членки на ЕС относно прилагането на свободите на движение в рамките на ЕС и ЕИП, в т.ч. общите политики, социалните последици и спазването на фундаменталните права;

- Социалните партньори и организациите на гражданското общество да обсъдят и въведат подобрени механизми на координация с организациите на останалите страни - членки, в т.ч. подобряване координацията на **Икономическия и социален съвет с Европейския икономически и социален комитет и националните съвети на страните – членки** в контекста на приложението на основните икономически, социални и трудови права.

1.2.2. Във връзка с осъществяване на социалните цели на новия Договор от Лисабон на национално равнище **Икономическият и социален съвет предлага някои основни мерки**, които държавата следва да предприеме заедно със социалните партньори и гражданското общество :

- Да се подобри анализа и предварителната оценка на въздействието на социалните измерения на всеки нов нормативен акт на национално и европейско равнище, като се отчита и мнението на социалните партньори и гражданското общество. Да се извършва периодична оценка на настъпващите социални последици от приеманите нормативни актове;

- Да се анализират, чрез обществена дискусия, възможностите и условията за влияние на резултатите от социалната политика върху икономическото развитие и конкурентоспособността на страната. Да се

анализират възможностите за подобряване и при необходимост - за преосмисляне на досегашните политики и механизми за развитие на човешкия капитал, като се отчитат въздействията на качеството на човешките ресурси върху конкурентоспособността и икономическия растеж, заетостта, социалното включване, подобряването на обхвата и спазването на основните права и равенството на възможностите и др.;

- Държавната администрация и организираното гражданско общество да търсят нови решения за подобряване на балансите между икономическата и социалната политика на национално равнище и солидарност за подобряване на качеството и приложението на европейските политики;

**1.2.3. Икономическият и социален съвет счита**, че по-сериозното обвързване на страната с европейските социални норми изисква по-активно участие на институциите и гражданското общество в **открития метод на координация на социалните политики**, както за досегашните, така и за заложените нови политики.

**1.2.4. Икономическият и социален съвет настоява** българската държава да предприеме по-резултатни действия и политики за уреждане на проблемите, свързани със **социалното осигуряване на работниците и самонаетите-мигранти и техните семейства**, особено в аспекта на проблеми, възникнали от предпазните процедури на някои от страните – членки на ЕС. Според ИСС проблемите на мигрантите - наемни работници и самонаети, следва да намерят своето адекватно място и в политиките и действията на социалните партньори - работодателски организации и синдикати, както и на организациите на самонаети и на гражданското общество като цяло.

**1.2.5. Икономическият и социален съвет счита**, че преобладаващата част от проблемите, породени от разширяващите се свободи на движение в ЕС, трябва да бъдат обсъждани на национално равнище с цел намиране на **по-добър баланс на интересите** и адекватни позиции, изразявани на европейско равнище чрез институциите и гражданското общество. Това се отнася за трудово - правните гаранции за атипична и нестандартна заетост, минималните възнаграждения и доходи, социално - осигурителните системи в контекста на свободите на движение, подобряване на социалните и демографски политики и други.

**1.2.6. Икономическият и социален съвет очаква** България да представя по-ясни и аргументирани позиции при вземане на решенията в социалната област на равнище ЕС, както и да насърчава и, доколкото е възможно, да се включва в инициативи за засилено сътрудничество в социалната сфера между страните - членки.

**1.2.7. Във връзка с новата роля на институциите Икономическият и социален съвет счита**, че подобряването на координацията на работата на Народното събрание с българския граждански сектор може да се осъществи чрез по-интензивни връзки между Парламента и ИСС, чрез разширяване обхвата на обсъжданите въпроси чрез консултативни съвети към НС, както и чрез директни



връзки с отделните организации. **ИСС заявява**, че има поле за по-интензивни контакти и консултации между българските депутати в ЕП и членовете на ЕИСК от българското гражданско общество. Това е особено важно за процедурите по формиране на становища на ЕИСК, предшестващи дебатите в Европейския парламент и обсъжданията в Съвета на ЕС.

1.2.8. **Икономическият и социален съвет предлага** на Правителството да даде право на участие на представители на ИСС в различни консултативни структури, които формулират позициите на страната по европейските политики.

1.2.9. **Икономическият и социален съвет предлага** на Правителството на Република България, след провеждане на консултации със социалните партньори и други организации на гражданското общество и обществена дискусия, да подкрепи евентуалното подписване на **Протокол за съотношенията между икономическите свободи и фундаменталните социални права в светлината на социалния прогрес като анекс към новия Договор**.

1.2.10. **Икономическият и социален съвет предлага** на Правителството на Република България да организира и проведе, чрез съответните структури на изпълнителната власт, в т.ч. и областните администрации, национална кампания за запознаване с основните права на гражданите на ЕС.

1.2.11. **ИСС приема да осъществи** своя самостоятелна информационна кампания за популяризиране на социалните и икономически измерения на Лисабонския договор и Хартата на основните права. Това включва както самостоятелни инициативи, така и участие в общата политика за дейности на ЕИСК, изготвяне на предложения до ЕИСК за специални мерки за България и/или международни проекти, в които да участва и България.

## 2. Въведение и общ контекст

На 1 декември 2009 г. Договорът от Лисабон (ЛД) влезе в сила. Той ще остане в историята като един от най-дълго обсъжданите (девет години) договори от началото на европейската интеграция, поставено през 50-те години на XX век. Първата му редакция беше проектът за Конституция на ЕС, но неговото отхвърляне от някои страни - основателки на ЕС, както и съпротивата и заплахата за отхвърляне от други, принуди страните - членки да разработят нов вариант на документа, под формата на нов договор. Някои клаузи, които намериха за път към обща държава (федерация) и не се одобряваха от основните противници на Конституцията, бяха премахнати. За съжаление една основна част на проекта за Конституция на ЕС – Хартата на основните права на ЕС беше извадена от основния текст, но тя остана като анекс, който влиза в сила заедно с влизането в сила и на Лисабонския договор - т.е., от 01.12.2009 год. Въпреки това точно Хартата на основните права на ЕС беше известно време „ябълката на раздора“ поради съпротивата на някои страни да я подпишат и ратифицират. Очевидно основните права на гражданите във всичките им измерения все още не се приемат еднозначно от всички страни – членки, особено що се отнася до действието на Хартата в общоевропейски контекст. Като постижение на ЛД може да се посочи намерението за присъединяване на Европейския съюз към **Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи**, независимо от обстоятелството, че всички страни - членки вече са направили това поотделно (условие за присъединяването им към Съвета на Европа).

Договорът от Лисабон замени действащите договори за ЕС и ЕО, без да ги замества, като за бъдеще Договорът за ЕО ще се нарича Договор за функционирането на ЕС - ДФЕС,<sup>1</sup> и даде на ЕС правната рамка и инструментите, необходими за постигане на следните цели:

**2.1. По-демократична и прозрачна Европа**, което означава нова и по-силна роля на Европейския парламент и националните парламенти, с повече възможности за гражданите да бъдат чути и по-ясна представа за това, кой какво прави на европейско и национално равнище. В този контекст настъпват следните промени:

- Европейският парламент е снабден с важни нови правомощия по отношение на законодателството на ЕС, на бюджета на ЕС и международните споразумения. По-специално, засилената възможност за прилагане на процедурата за съвместно вземане на решение гарантира, че Европейският парламент се поставя на едно равнище със Съвета, представляващ държавите - членки, за по-голямата част от законодателството на ЕС;

- Националните парламенти имат повече възможности да участват в работата на ЕС, по-специално благодарение на новия механизъм за наблюдение относно механизмите на действия на ЕС. Чрез този механизъм се следи дали ЕС действа само в случай, че постигнатите резултати могат да бъдат по-добри на равнище ЕС (принцип на субсидиарността). Заедно със

---

<sup>1</sup> Виж Протокол 1, с който се изменят протоколите, приложени към ДЕС, ДЕО и ДСЕААЕ

засилената роля на Европейския парламент ще се укрепи демокрацията и ще се увеличи легитимността на функционирането на Съюза;

- Предоставя се възможност за по-силно влияние на гражданите: благодарение на "Гражданска инициатива", един милион граждани от няколко държави - членки имат възможността да призват ЕК да внесе предложения за нови политики;

- Отношенията между държавите - членки и ЕС стават по-ясни с категоризацията на компетенциите;

- Договорът от Лисабон изрично признава за първи път възможността за държава - членка да се оттегли от Съюза.

**2.2. Една по-ефикасна Европа**, с опростени методи на работа и правила за гласуване, рационализирани и модерни институции за ЕС от 27 членове и подобрен капацитет, която да действа в области, първостепенен приоритет за днешния Съюз, в това число:

- Ефективно и ефикасно вземане на решения: Гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета се разширява в нови области на политиката. От 2014 г. нататък изчисляването на квалифицираното мнозинство ще се базира на двойно мнозинство от държави - членки и хора. Двойно мнозинство ще бъде постигнато, когато решението е взето с 55% от държавите - членки, представляващи най-малко 65% от населението на Съюза;

- По-стабилна и опростена институционална рамка: Лисабонският договор създава поста на Председател на Европейския съвет, избран за две години и половина; въвежда пряка връзка между избора на председателя на ЕК и резултатите от изборите за ЕП; предвижда нов режим за бъдещия състав на Европейския парламент и включва по-ясни правила за засиленото сътрудничество (*enhanced co-operation*)<sup>2</sup> и финансовите разпоредби;

- Подобряване на живота на европейците: ЛД подобрява способността на ЕС да действа в няколко области, които са важни за днешния Съюз и неговите граждани. Такъв е случаят по-специално за областта „Свобода, сигурност и правосъдие“, като например борбата срещу тероризма и борбата с престъпността. Това се отнася до известна степен и за други области, включващи енергийната политика, общественото здравеопазване, гражданската защита, изменението на климата, услугите от общ интерес, изследванията, териториалното сближаване, търговската политика, хуманитарната помощ, спорта, туризма и административното сътрудничество.

---

<sup>2</sup> Като специална процедура за намаляване на възможността от възникване на ситуация за блокиране на дейността в Договора от Амстердам бяха въведени правила за засилено сътрудничество, които не се използваха през първите години. Тези разпоредби бяха формулирани наново в обширни раздели от Договора от Ница и бяха разширени, включвайки сферата на общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС). Модифицираната процедура на вето на страните спрямо започване на засиленото сътрудничество бива заменена в ДЕО чрез суспендиращо вето: всяко правителство може да изисква Съветът да взема решения едва след като Европейският съвет го реши с квалифицирано мнозинство с изключение на сферите, попадащи под изключителната компетентност на ЕС и за отбранителни и военни въпроси. При това минималният брой на страните участници в сътрудничеството се намалява на осем. Някои евро-критици виждат в засиленото сътрудничество по подгрупи на членовете на ЕС създаването на правна основа за разцепление в ЕС. Така, група от държави членки, достатъчно голяма, че да притежава мнозинство в ЕС, ще може да взема решения и да ръководи ЕС без да се консултира с останалите държави членки. Други виждат в засиленото сътрудничество възможност за проявяване на по-голяма гъвкавост.

**2.3. Европа на правата и ценностите, свободата, солидарността и сигурността**, насърчаването на европейските ценности, въвеждане на Хартата на основните права в първичното право, предоставяне на нови механизми за солидарност и гарантиране на по-добра защита на европейските граждани. Това обхваща:

- Демократични ценности: ЛД детайлизира и укрепва ценностите и целите, на които е изграден ЕС. Тези ценности дават възможност на европейските граждани да покажат Европа какво трябва да предложи на своите партньори по света;

- Правата на гражданите и Хартата за основните права: Лисабонският договор запазва съществуващите права и въвежда нови такива. По-специално той гарантира свободите и принципите, изложени в Хартата на основните права и придава на нейните разпоредби обвързваща правна сила. Тя се отнася до гражданските, политическите, икономическите и социалните права;

- Свободи на европейските граждани: ЛД запазва и повишава значението на "четирите свободи на движение" и политическата, икономическата и социалната свобода на европейските граждани;

- Солидарност между държавите - членки: Договорът от Лисабон предвижда, че Съюзът и неговите държави - членки действат съвместно в дух на солидарност, ако една държава - членка стане обект на терористично нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие. "Солидарността" в областта на енергетиката е специално подчертана;

- Повишена сигурност за всички: Съюзът получава разширен капацитет да действа в областта на свободата, сигурността и правосъдието, което повишава способността на ЕС за борба с престъпността и тероризма. Новите разпоредби за гражданската защита, хуманитарната помощ и общественото здраве също имат за цел увеличаване на способността на Съюза да реагира на заплахи за сигурността на европейските граждани.

**2.4. Европа като активно действащо лице на световната сцена.** Лисабонският договор дава на Европа ясна позиция в отношенията с всички партньори в световен мащаб. Той впряга европейските икономически, хуманитарни, политически и дипломатически сили, за да популяризира европейските интереси и ценности по света, като същевременно се зачитат специфичните интереси на държавите - членки в международните дела.

Юридическата самостоятелност на Съюза ще укрепи капацитета за водене на преговори, правейки го по - ефективен на световната сцена и по - осезаем партньор за трети страни и международни организации.

### **3. Новите моменти в социалната политика според Договора от Лисабон**

Европейската интеграция е сложен и многопластов процес, като конкретните разлики при отделните политики са от голямо значение. Някои области изпъкват с нововъведенията, които ЛД въвежда, в други почти няма промени .

Някои от важните аспекти на социалната политика, залегнали в новия договор са:

- общите цели на равнище ЕС;
- компетенциите на ЕС в социалната област;

- наличните политически инструменти;
- процедурите по вземане на решения, институционално развитие и място в архитектурата на договора.

### **3.1.Общите цели на социалната политика на равнище ЕС (в т.ч. новите въпроси, възникнали от Лисабонския договор)**

В Римския договор от 1957 г. социалната политика е допълваща спрямо икономическата политика и е зависима от нея. Тя е оставена в компетенциите на държавите – членки. Малобройните общи цели на този етап на развитие на общата социална политика са:

- Недопускане на дискриминация на наемните работници в сферата на наемането, заплащането и другите условия на труд и заетост (чл. 48 от Договора за ЕИО);
- Социална сигурност за работниците - мигранти и за лицата на тяхна издръжка (чл. 51 от ДЕИО);
- Подобряване условията на труд и жизнен стандарт на работниците (чл.117 от ДЕИО);
- Насърчаване на тясното сътрудничество между държавите - членки в социалната област, например заетостта, трудовото право и условията на заетост, социалното осигуряване, правото на сдружаване и колективно трудово договаряне между работниците и работодателите (чл. 118 ДЕИО);
- Равенство между мъжете и жените при заплащането (чл.119 ДЕИО) и поддържането на съществуващата еквивалентност при схемите за платените отпуски (чл. 120 ДЕИО).

С Единния европейски акт от 1986 г. държавите - членки поставиха допълнителни общи цели за подобряване и хармонизиране на *правилата за безопасни и здравословни условия на труд на работниците* (чл. 118 а от ДЕИО); за развитието на *диалога между наемните работници и работодателите/управленския персонал* (чл. 118 б от ДЕИО) и засилване на *икономическото и социално сближаване* (чл. 130 а от ДЕИО).

С Договора от Маастрихт от 1992 г. целите се обогатяват с насърчаване на социалния прогрес (чл.Б от ДЕС) и с насърчаване на високо равнище на заетост и социална закрила, с повишаване на жизнения стандарт и качеството на живота, икономическо и социално сближаване и солидарност между държавите - членки (чл. Ж ДЕС).

Договорът от Амстердам от 1997 г. включи допълнителна цел за насърчаване на *координацията между политиките по заетостта на отделните държави - членки* с оглед увеличаване на тяхната ефективност чрез развитието на *координирана стратегия за заетост* (чл. 3 ДЕС-А.).

Договорът от Лисабон разширява и прегрупира социалните цели в своя член 3. В съответствие с него ЕС ще се стреми да подпомогне благосъстоянието на своите народи - чл. 3.1 и ще работи за *устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна*

*заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Тук конкуренцията е само атрибут на социалната пазарна икономика. За разлика от този текст, действащият до края на 2009 г. Договор от Ница подчертава ролята на вътрешния пазар, основан на принципа на отворената икономика. В Договора от Ница се говори за „високо равнище на заетост” вместо за „пълна заетост”.*

*Допълнителни нови социални цели са борбата срещу социалното изключване и дискриминацията, насърчаването на социалната справедливост и закрила, равенството между мъжете и жените, солидарността между поколенията и закрилата на правата на детето и подпомагане на икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите - членки (чл. 3.3 от ДЕС).*

Друго нововъведение е изричното включване на *социалните партньори и на социалния диалог* в първичното право, в главата за социална политика - чл. 152 от ДФЕС.<sup>3</sup> До влизането в сила на ЛД, в Договора от Ница /главата за социалната политика/ само се говори за диалог между труда и мениджмънта като за цел<sup>4</sup>, без да споменава изрично социалното партньорство.

Лисабонският договор също така съдържа разпоредба, която е описана в литературата като хоризонтална социална клауза. Член 9 от ДФЕС изрично разпорежда, че *при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.*

Заслужава да се подчертае, че тук отново е използвана формулировката „висока степен на заетост” вместо „пълна заетост”, употребена при определянето на целите на ЕС в чл. 3 от ДЕС-Л.

### **3.2. Компетенции на ЕС в социалната област**

В Римския договор за ЕИО единствената изрично предвидена законодателна компетенция в областта на социалната политика се отнася да *социалното осигуряване на работниците - мигранти и е уредена в чл. 48*. Независимо от това, разширеното тълкуване на договора от Европейската комисия и от Съда на Европейския съюз даде възможност за последващо социално законодателство. Като започна в средата на 70-те години ЕИО регулира общо условията на заетост и безопасните и здравословни условия на труд чрез единодушно приети решения на Съвета, като се базира на разпоредбите за субсидиарната компетентност в чл.чл.100 и 253 от ДЕИО.

<sup>3</sup> В проекта за конституционен договор от 2004 г. тази разпоредба бе включена в Глава 6, посветена на демокрацията

<sup>4</sup> Виж чл.чл. 136, 138 и 139

Ролята на социалната политика нараства с приемането на Единния европейски акт и включването на новия чл. 118 а от ДЕИО (чл. 137 в ДЕС-Н), който урежда минималната хармонизация в областта на безопасните и здравословни условия на труд.

По - късно, с договора от Маастрихт и приложеното към него Споразумение за социалната политика, държавите - членки дадоха широк кръг компетенции в областта на социалната политика на Общността:

- *условия на заетост,*
- *социално осигуряване и социална закрила на работниците;*
- *закрила при прекратяване на трудовия договор;*
- *информирание и консултиране на работниците; представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите и модернизирание на системата за социална закрила (чл. 2 от Споразумението за социална политика.)*

Заплащането, правото на сдружаване, правото на стачка и на локаут са изрично изключени от обхвата на договора.

Договорът от Амстердам добави нови компетенции в областта на социалната политика:

- *действия срещу дискриминацията ( чл. 13 ДЕС-А);*
- *борбата срещу социалното изключване (чл. 132.2ДЕС-А);*
- *„принципът на равните възможности и еднакво третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите, в това число и принципът равно заплащане за равностойна работа” (чл. 141.3 ДЕС-А);*
- *координиране на политиката по заетостта ( чл.125-130 ДЕС-А).*

Накрая, с Договора от Ница бяха добавени мерки за подобряване на *транснационалното сътрудничество* по чл. 137 от ДЕС-Н, както и *„стимулиращите мерки” за борба с дискриминацията*, в съответствие с предвиденото в чл. 13 ДЕС-Н.

Лисабонският договор въвежда систематична диференциация на компетенциите между ЕС и държавите - членки. Социалната политика е част от *споделените компетенции на ЕС, но само в областите, определени в договора* - чл. 4.2.<sup>5</sup> от ДФЕС и *подкрепящи, допълващи и координиращи компетенции* - чл.5.3<sup>6</sup> ДФЕС

---

<sup>5</sup> Член 4 2. Съюзът разполага с компетентност, споделена с държавите-членки, когато Договорите му предоставят компетентност, която не се отнася до областите, посочени в членове 3 и 6 2. Споделената компетентност между Съюза и държавите-членки, се прилага в следните основни области: б) социална политика, що се отнася до аспектите, определени в настоящия договор;

<sup>6</sup> Член 5 1. Държавите-членки координират своите икономически политики в рамките на Съюза. За тази цел Съветът приема мерки, и по-специално общите насоки на тези политики.  
1.Прилагат се специфични разпоредби спрямо държавите-членки, чиято парична единица е еврото. 2.Съюзът предприема мерки, за да гарантира координирането на политиките по заетостта на държавите-членки, и по-специално чрез определяне на основните насоки на тези политики. 3.Съюзът може да предприема инициативи, за да гарантира координирането на социалните политики на държавите-членки.

Лисабонският договор предоставя *няколко нови допълнителни* компетенции в социалната политика. В бъдеще ЕС ще може да приема разпоредби относно социалната сигурност не само за работниците - мигранти и издържаните от тях лица, но също и за *самостоятелно заетите мигранти и издържаните от тях лица* (чл. 48.1 ДФЕС)<sup>7</sup>. В допълнение към това, ЕС може да приема мерки за социална закрила, за да гарантира основното право на придвижване и свободно пребиваване на гражданите на ЕС на територията на държавите - членки (чл. 21.3 ДФЕС)<sup>8</sup>. Заслужава да се отбележи, че Договорът от Ница урежда правото на свободно придвижване и свободен избор на местопребиваване, без да включва разпоредби относно социалното осигуряване или закрила - чл. 18.3.

В същото време Лисабонският договор установява и няколко „червени линии“, които не могат да бъдат преминавани, когато се определят компетенциите на ЕС в социалната политика. В процеса на изработване на първоначалния конституционен договор, който по-късно бе приет като Лисабонския договор, някои правителства - на Великобритания, Ирландия, Испания, Естония и Чехия бяха против разширяването на компетенциите и гласуването с квалифицирано мнозинство за всички области на социалната политика. Като компенсация за някои отстъпки, които приеха в хода на преговорите, те поискаха в Договора да се въведат „червени линии“, които да не могат да бъдат преминавани. Великобритания и Люксембург поискаха включването на „предпазна процедура“ в Договора по отношение *свободното движение на работниците*. Новият чл. 48.2 предвижда, че ако една държава - членка заяви, че проект на законодателен акт би засегнал важни аспекти на собствената ѝ система за социална сигурност, по-специално по отношение на приложното поле, разходите или финансовата структура, или би засегнал финансовото ѝ равновесие, тя може да поиска отнасянето на този въпрос до Европейския съвет. *В такъв случай обикновената законодателна процедура се спира*. След разискване, в срок от четири месеца от спирането, Европейският съвет:

- а) отнася проекта обратно до Съвета, с което се прекратява спирането на обикновената законодателна процедура, или
- б) не предприема действия или отправя искане до Комисията да представи ново предложение - в този случай първоначално предложеният акт се счита за неприет.

---

<sup>7</sup> Член 4 8 (предишен член 42 от ДЕО) Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат такива мерки в областта на социалната сигурност, които са необходими за гарантиране на свободно движение на работниците; за тази цел той създава условия, за да осигури на заетите и самостоятелно заетите работници-мигранти и на лицата на тяхна издръжка: а) сумиране на всички периоди, които се зачитат по съответните национални законодателства, за придобиване и запазване на правото на обезщетение и за изчисляване на размера на обезщетението; б) изплащане на обезщетенията на лицата, пребиваващи на териториите на държавите-членки;

<sup>8</sup> Член 21 (предишен член 18 от ДЕО) 1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. 2. Ако се окаже необходимо Съюзът да предприеме действия за постигането на тази цел и Договорите не са предвидили необходимите правомощия, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да приемат разпоредби с оглед улесняване на упражняването на правата, посочени в параграф 1. 3. За същите цели като посочените в параграф 1, и доколкото Договорите не предвиждат правомощия за тази цел, Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура, може да приема мерки в областта на социалната сигурност или социалната закрила. Съветът действа с еднородни след консултация с Европейския парламент.



В допълнение към тази предпазна процедура относно компетенцията спрямо работниците - мигранти, правителствата на Холандия, Австрия и Белгия предприеха стъпки, които доведоха до приемането на Протокола за „услугите от общ интерес”, приложение към чл. 14 ДФЕС. Протокол 26 определя в своя член 2, че разпоредбите на Договорите по никакъв начин не засягат компетентността на държавите - членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес.

### **3.3. Инструменти, с които ЕС разполага за провеждане на социална политика**

Основните инструменти на ЕС в областта на социалната политика са европейските директиви и регламенти - т.нар. вторично право. Регламентите имат непосредствено пряко действие. По принцип директивите не са директно приложими, но Съдът на Европейските общности е преценил, че някои разпоредби могат, по изключение, да имат пряк ефект в дадена държава - членка, независимо че последната не е приела предварително акт за транспониране, когато са налице следните условия:

- срокът за транспониране на директивата е изтекъл и тя не е транспонирана в националното законодателство или е транспонирана неправилно,
- от гледна точка на съдържанието разпоредбите на директивата са безусловни, достатъчно ясни и точни;
- разпоредбите на директивата предоставят права на частни лица.

Когато са налице всички условия, дадено лице може да се позове на въпросната разпоредба пред всички органи на публичната власт. За органи на публичната власт се считат държавните организации и институции или организации и институции, получили от държавата съответни права, надхвърлящи тези, които произтичат от разпоредбите, уреждащи отношенията между частни лица (Решение на Съда от 22 юни 1989 г. по дело 103/88, *Fratelli Costanzo*).<sup>9</sup>

Европейската общност е приела над 100 директиви в областта на общите условия на заетост, безопасни и здравословни условия на труд и равенство на мъжете и жените. ЕО също така е приела и няколко регламента за социалната политика, например в областта на социалното осигуряване на работниците -

---

<sup>9</sup> Съдебната практика се базира основно на принципа на ефективното и еднакво прилагане на правото на Общността. Но съгласно постоянната съдебна практика на Съда, дори когато въпросната разпоредба на директивата не предоставя никакви права на частни лица и са изпълнени единствено първото и второ условие, органите на съответната държава-членка имат правното задължение да се съобразят с нетранспонираната директива. Горепосочената съдебна практика се базира главно на съображенията за правната сила, налагането на наказания при нарушаване на Договора и правната защита. Обратно, едно частно лице не може директно да се позовава на прякото действие на една нетранспонирана директива срещу друго частно лице (т.нар. хоризонтално действие) (вж. постоянна съдебна практика, дело *Faccini Dori*).

мигранти. Наред с това са приети и някои незадължителни актове като комуникации/съобщения и препоръки на ЕК, както и резолюции и препоръки от Съвета.

Лисабонският договор кодифицира и обосновава три вече съществуващи инструмента за социална политика.

На **първо място**, трябва да се посочи *откритият метод за координиране* - ОМК, който има своята договорна основа от 1997 г. насам и който се прилага във все повече сфери на социалната политика. Лисабонският договор заявява с по - голяма точност ролята на Европейската комисия при открития метод на координиране.<sup>10</sup> Тя може да предприема инициативи за създаване на основни насоки и индикатори, обмен на добри практики и периодичен мониторинг и оценка.

На **второ място**, като важен инструмент за провеждане на социалната политика, който е кодифициран от Лисабонския договор, може да се посочи *Тристранната социална среща на най-високо равнище за растеж и заетост - чл. 152 от ДФЕС*.<sup>11</sup> Двустранният диалог между работодателите и работниците на европейско равнище се осъществява от 1985 г. насам. Тристранната социална среща на най- високо равнище се проведе за пръв път през 2003 г. Веднъж годишно в нейните рамки се събират представители на държавите, председателстващи в съответния момент Съвета, непосредствено преди и след изтичането на настоящото председателство, на ЕК и социалните партньори, за да се осигури тяхното участие при изпълнението на икономическата и социална политика на ЕС.

**Третият инструмент** с нова изрична договорна основа е *Хартата на основните права на ЕС*, която е подписана и провъзгласена от президентите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията през 2000 г.

### ***Коментарът по Хартата изисква преглед на основните права в ЕС до влизането в сила на ЛД***

---

<sup>10</sup> Член 156 ДФЕС (предишен член 140 от ДЕО):” За постигането на целите, посочени в член 151 и без да се засягат останалите разпоредби на Договорите, Комисията поощрява сътрудничеството между държавите-членки и улеснява координацията на техните действия във всички области на социалната политика в обхвата на настоящата глава, и по-специално в областите, отнасящи се до: заетостта; трудовото право и условията на труд; въвеждащото и надграждащото професионално обучение; социалната сигурност;-предотвратяването на трудовите злополуки и професионалните болести;-хигиената на труда;- правото на синдикално сдружаване и на колективни преговори между работодателите и работниците.

За тази цел Комисията действа в тясно сътрудничество с държавите-членки посредством проучвания, становища и организиране на консултации, както по проблеми възникващи в национален план, така и по онези, които представляват интерес за международните организации, по-конкретно посредством инициативи с оглед установяване на насоки и показатели, организиране на обмен на най-добри практики и подготовка на необходимите елементи за периодично наблюдение и оценка. Европейският парламент получава изчерпателна информация за това.

Преди да изрази становищата, предвидени в настоящия член, Комисията се консултира с Икономическия и социален комитет.”

<sup>11</sup> Член 152 ДФЕС : „ Европейският съюз признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи. Той улеснява диалога между тях при зачитане на тяхната автономност.

Тристранната социална среща на високо равнище за растеж и заетост допринася за социалния диалог.”

Преди влизането в сила на ЛД европейското право също включва като един от основните си принципи закрилата на човешките права.<sup>12</sup> Член 6(2) от ДЕС –Н уточнява, че ЕС ще зачита основните права така, както те са гарантирани от ЕКПЧ и които произтичат от общите конституционни традиции на държавите - членки. За пръв път в Договора от Маастрихт от 1992 г. е включена тази разпоредба в първичното право, а ДЕО-А от 1997 г. официално предвиди, че юрисдикцията на Съда на Европейския съюз (наричан за кратко Съдът) включва приложението на чл.6(2) от ДЕО по отношение действия на европейските институции (член 46(г) ДЕС). Тези изменения в договорите бяха първите (непълни) опити да се кодифицира доктрината за основните права в ЕС, която бе постепенно развита от Съда от 1969 насам.

#### *А) Равнище на закрила и връзка с предимството на общностното право.*

Създаването на доктрината за човешките права в ЕО се обяснява с желанието да се защити *утвърденото, но понякога и оспорвано предимство на общностното право над националното право, включително и над конституционните норми относно правата на човека*. Идеята е, че Съдът не може да изисква пълно зачитане на принципа за предимство на европейското право от националните съдилища, ако актовете на европейските институции не подлежат на съдебен контрол по отношение на човешките права. За да намали риска от конфликти между общностното право и националните конституции, Съдът е заявил, че ще черпи “вдъхновение от конституционните традиции, общи за държавите - членки.” Някои представители на академичните среди предположиха, че това означава Съдът да основава практиката си относно човешките права на най-строгите стандарти и равнища на закрила, срещани в правните системи на държавите - членки. Съдебната практика обаче по - често се основава на ЕКПЧ, тъй като Съдът вижда своята роля като определител на автономно равнище на закрила в сферата на компетентност на Общностите.<sup>13</sup> Този подход не премахва възможността за разминаване между националните и общностните разпоредби, но като цяло дава добри резултати.

#### *Б) Обсег на юрисдикцията на Съда относно правата на човека.*

Поставя се въпросът до каква степен мерки, предприети от държавите - членки, могат да бъдат разглеждани от Съда от аспекта на правата на човека. Постепенно Съдът разшири обхвата на разглежданите актове, като включи наред с актовете на институциите и актове на държавите - членки, когато действат като изпълнители на политика или разпоредби на ЕС, или когато се позовават на дерогационни правила, които са свързани с основните икономически свободи като например свободното движение на стоки. Изрично трябва да се подчертае, че все още условие за това е националните мерки да

<sup>12</sup> В контекста на ЕС човешките права често са наричани основни “fundamental rights.” Няма концептуална разлика и понятията се използват като взаимнозаменяеми. Разграничението между основните (човешки) права (не изброени в Договорите) и основните (икономически) свободи (изброени в Договорите) обаче има своето значение. Някои автори приемат, че икономическите свободи са човешки права, но тази постановка не е всеобщо приета.

<sup>13</sup> Двете най-важни дела относно прегледа на мерките на ЕО в областта на правата на човека са С 4/73, *Nold v. Commission*, [1974] ECR 491 и С 44/79, *Hauer*, [1979] ECR 3727, засягащи правото на собственост.

попадат в обхвата на общностното право. До този момент инкорпорирането по американски модел на “федералните” права на човека в “държавния” правен ред на ЕС не се е случило, ако можем да използваме подобна аналогия. Проблемът е, че “обхватът на общностното право” засега е твърде неясно и аморфно понятие, което варира в отделните случаи на разглеждане на основните права. Нещо повече, обхватът на общностното право постоянно се разширява както скокообразно (като например при прехвърлянето на политиката по предоставяне на убежище и визи от Третия в Първия стълб<sup>14</sup>), така и постепенно чрез вторичното право.

*В) Връзка с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).*

ЕКПЧ е основен източник за съдебната практика в ЕС по човешките права и преди влизане в сила на ЛД, макар че по това време ЕС все още не е страна по конвенцията. Заслужава да се припомни, че ЕКПЧ не урежда икономическите и социални права (т.нар. права от второ поколение). Обикновено Съдът на ЕС се придържа към разпоредбите на ЕКПЧ като към минимално равнище на закрила и често се задълбочава в практиката на **Европейския съд по правата на човека**. Целта на Съда е да се избягва разминаване с националните правни системи на държавите - членки, ратифицирали ЕКПЧ.

От своя страна Европейският съд за правата на човека се въздържа от разглеждане на действия и мерки от държавите - членки в областта на общностното право, като се позовава на еквивалентната закрила от страна на СЕС.<sup>15</sup> Според някои държави - членки и представители на академичните среди, досегашното положение е незадоволително както юридически (тъй като са налице процесуални и материално - правни празноти - *lacunae*), така и от гледна точка на политическото доверие, тъй като всички държави - членки са ратифицирали ЕКПЧ. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ налага промени и в самата конвенция, която засега е открита за членство само на държави.

След влизането в сила на Лисабонския договор, Хартата за основните права на ЕС придоби правна сила. Тя не е същинско първично право (такова право са учредителните договори), но има правната сила на част от Лисабонския договор. Чл.6 ДЕС-Л предвижда, че “ЕС зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз, която има същата юридическа сила като Договорите. Разпоредбите на Хартата обаче не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза.”

Хартата е един от подробните актове, уреждащи правата на човека и включва граждански, политически, социални права, в това число и такива, свързани с

<sup>14</sup> Виж Дял IV ДЕО относно визите, убежището и имиграцията. Юрисдикцията на Съда по отношение на мерките на държавите-членки по този дял са ограничени, но също така интерес представляват чл. 68(2) и 64(1).

<sup>15</sup> Европейският съд за правата на човека наскоро постанови решение, според което той може да оценява отговорността на държавите за общностни мерки, които са извън компетенциите на Европейския съд на справедливостта, напр. относно разпоредби на Договорите, виж *Matthews v. UK*, (1999).

околната среда, културата и с потребителите. *Трябва изрично да се подчертае, че тя обвързва европейските органи и институции, както и държавите - членки, когато те прилагат правото на ЕС.* Не може да се счита, че Хартата променя компетенциите и задачите, които са уредени в ЛД. По-точно е да се каже, че в Хартата са обединени задълженията, които държавите - членки са поели пред други международни организации - ООН, МОТ, Съвета на Европа и др., или права, които са уредили в своите конституции и по такъв начин те са станали по-видими и достъпни за гражданите, носители на правата.

Правата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII, уреждащи нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби.<sup>16</sup> Хартата урежда някои нови права в ограниченото си приложно поле, в това число права от трето поколение, включва и основни социални права.<sup>17</sup> Такива са например: *свободата да се избере професия и да се упражнява* - чл.15; *равенство между мъжете и жените в заетостта, труда и заплащането* - чл. 23; *правото на колективно договаряне и колективни действия* - чл. 28 и други.

Основните права в областта на заетостта и индустриалните отношения не са с еднакво съдържание в отделните държави - членки. Историческите, правни и индустриални традиции на държавите - членки, са довели до разлики в националните правни системи и това подчертава необходимостта от уеднаквени основни права. Въпреки националните разлики, анализът на основните права в държавите - членки може да определи обхватен списък на тези права, които СЕС би признал като общи за всички или за част от държавите - членки.

Нещо повече, СЕС ще може да се възползва от известен брой международни източници на основни трудови права. Социалната харта на Съвета на Европа е спомената в учредителните договори. Ратификацията на конвенциите на МОТ, най-вече на осемте посочени в Декларацията от 1998 г. „ фундаментални” инструменти - напр. на Конвенция No. 87 от 1948 (Свобода на сдружаване и закрила на правото на организиране) и на Конвенция No. 98 от 1949 (Прилагане на принципите на правото организиране и на колективно договаряне), Конвенции 100 и 111 в областта на дискриминацията при упражняването на професии и заплащането, конвенциите за забрана на

---

<sup>16</sup> Член 53 : Степен на закрила

„Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави-членки са страни и по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и от конституциите на държавите-членки.”

<sup>17</sup> Член 51Харта- Приложно поле

1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на **субсидиарност**, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенциите на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

принудителния и детския труд, създаде обща основа за човешките права в областта на труда във всички държави - членки.

Докато държавите - членки потвърждават в ЛД, че приемат режима на свободата на движение и на конкуренция, Хартата е инструментът, чрез който ЕС признава върховенството на основните права и централното им място в структурата и мисията на ЕС, като приема, че държавите - членки могат да имат своите правни тенденции относно социалното гражданство, които да са част от основния конституционен порядък на ЕС.

Обстоятелството, че Хартата има същински правен статус е много важно, тъй като ще даде възможност на СЕС да взема предвид основните социални права при постановяването на решения и следователно ще може да играе ролята на балансър.

Някои от основните социални права не са уредени в конституциите на отделни държави - членки като напр. Австрия и Великобритания. Един съществен недостатък е обстоятелството, че съдилищата (например Съдът на Европейския съюз и националните съдилища) не могат да прилагат Хартата по отношение на нормативни актове, практики и действия в Полша, Чехия и Великобритания. Тези държави - членки предпочетоха да откажат да признаят правната задължителност на Хартата по отношение принудителното изпълнение на правата в съответната държава, а не общо.<sup>18</sup>

#### **3.4. Процедури по вземане на решенията, институционални развития и потенциални размествания между "стълбовете"**

Първоначално, до приемането на Единния Европейски акт, актовете в областта на социалната политика се приемаха с *единодушие*. С ЕЕА бе въведено гласуването с квалифицирано мнозинство относно хармонизирането на здравословните и безопасни условия на труд и бе утвърдена процедурата за сътрудничество.

Договорите от Маастрихт и Амстердам разшириха възможностите за гласуване с *квалифицирано мнозинство* в нови области и системата на съвместното

---

<sup>18</sup> Член 1.1 от Протокол № 30 по приложението на Хартата гласи следното: „Хартата не разширява възможността на Съда на Европейския съюз или на всеки правораздавателен орган на Полша или Обединеното кралство да прецени дали законовите, подзаконовите и административните разпоредби, практики или действия на Полша или на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които се потвърждават в нея.

Член 1.2. По-специално, и за да се разсее всякакво съмнение, нито една от разпоредбите на дял IV на Хартата не създава защитими по съдебен ред права, които са приложими към Полша или към Обединеното кралство, освен доколкото Полша или Обединеното кралство са предвидили такива в националното си законодателство.”

решаване измести процедурата по сътрудничество в много области. Въпреки това за следните четири области все още е необходимо *единодушие*:

- *социално осигуряване и социална закрила на работниците,*
- *закрила на работниците при прекратяване на трудовия договор;*
- *представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите, в това число и съвместното решаване;*
- *условия за заетост на законно пребиваващи граждани на трети държави, които не са членове на ЕС.*

В процеса на подготовка на Лисабонския договор бе проведен активен дебат дали да не се разширят още областите на социалната политика, в които решенията се вземат с квалифицирано мнозинство - чл. 137 от ДЕС-Н, но не бе постигнато съгласие. Въздържането от насърчаване на по-активна социална политика на европейско равнище е отразено в Лисабонския договор, в който посочените по-горе области все още изискват *единодушие*. Единствената промяна в начина за вземане на решения е относно социалното осигуряване на работниците - мигранти, уредено в чл. 48 от ДФЕС, като за тях бе въведено квалифицирано мнозинство. При това бе въведена *предпазна процедура*, за да намали значението на тази промяна, подобно на съдебното сътрудничество в наказателната област, но без опция за засилено сътрудничество (виж по-горе бележка 2 под линия).

Във връзка с цялостното засилване на правомощията на Европейския парламент, Лисабонският договор предвижда сътрудничество между Парламента и Съвета относно новите мерки и директиви в областта на социалната политика - чл. 153 от ДФЕС. Сътрудничеството се осъществява в съответствие с *обикновената законодателна процедура*, предишна процедура по съвместно решаване - чл. 294 от ДФЕС. В две области Лисабонският договор също предвижда да се предоставя информация на ЕП, без да навлиза в подробности: споразумения между работодателите и работниците чл. 152.2<sup>19</sup>; и координация на социалната политика – чл. 156 ДФЕС.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Член 155 (предишен член 139 от ДЕО)

2. Споразуменията, сключени на равнището на Съюза, се изпълняват било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите-членки, било при въпроси, обхванати от член 153 – по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията. Информира се Европейският парламент.

Съветът действа с *единодушие*, когато договарят съдържа една или повече разпоредби, отнасящи се до областите, за които се изисква *единодушие* съгласно член 153, параграф 2.

<sup>20</sup> Член 156  
(предишен член 140 от ДЕО)

За постигането на целите, посочени в член 151 и без да се засягат останалите разпоредби на Договорите, Комисията поощрява сътрудничеството между държавите-членки и улеснява координацията на техните действия във всички области на социалната политика в обхвата на настоящата глава, и по-специално в областите, отнасящи се до: заетостта; трудовото право и условията на труд; въвеждащото и надграждащото професионално обучение; социалната сигурност; предотвратяването на трудовите злополуки и професионалните болести; хигиената на труда; правото на синдикално сдружаване и на колективни преговори между работодателите и работниците.

За тази цел Комисията действа в тясно сътрудничество с държавите-членки посредством проучвания, становища и организиране на консултации, както по проблеми възникващи в национален план, така и по онези, които представляват интерес за международните организации, по-конкретно посредством инициативи с оглед установяване на насоки и показатели, организиране на обмен на най-добри практики и подготовка на необходимите елементи за периодично наблюдение и оценка. Европейският парламент получава изчерпателна информация за това.

Накрая, Лисабонският договор конкретизира начина за създаване на Комитета по социалната закрила, който е предвиден в първичното право след Договора от Ница през 2001 г.<sup>21</sup> Съветът решава с обикновено мнозинство - чл. 160.1 ДФЕС.

### 3.5. Значение на Лисабонския договор от гледна точка на социалната политика

3.5.1. Лисабонският договор кодифицира и официализира някои вече съществуващи практики.

**Първо**, откритият метод на координация се прилага в някои части на социалната политика - *здравеопазване и дългосрочна грижа, пенсии и социално включване*. Лисабонският договор обединява *най-важните елементи* на тези процеси като основни насоки, индикатори, добри практики, мониторинг и оценка – за социалната политика в чл. 156 от ДФЕС и за здравеопазването - \*чл. 168 ДФЕС.

**Второ**, *социалният диалог* вече се осъществява на *европейско равнище* и Тристранната социална среща на най-високо равнище за растеж и заетост се провежда всяка пролет. Формулирането на специален член за социалния диалог в договора и за срещата е само официализиране на съществуващите практики.<sup>22</sup>

**Трето**, новите компетенции на ЕС относно *социалното осигуряване на самостоятелно заетите мигранти - както работници, така и издържаните от тях лица* ( чл. 48 от ДФЕС) всъщност обобщават практиката на Съда на Европейския съюз, която е отразена и във вторичното европейско право ( виж Регламент 1408/71).<sup>23</sup>

3.5.2. Значението на Лисабонския договор за социалната политика не е еднозначно. От една страна, чрез него *социалното измерение укрепва* чрез въвеждането на нови елементи на различно равнище: нови цели, компетенции, нови права и ново съдържание, нови начини за вземане на решения. Отделните нови и прегрупирани цели в чл. 3 от ДЕС-Л сочат укрепване на социалните цели. Има няколко индикации за новото значение на социалната политика: координацията на икономическата, социалната и политиката по заетостта се предвижда за пръв път в чл. 5 от ДФЕС. Досега действащата част XI „Социална политика, образование, професионално обучение и младеж” е преобразувана в част X „Социална политика”. В допълнение, гласуването с квалифицирано мнозинство ще облекчи приемането на нови европейски актове в областта на *социалното осигуряване за мигранти*. Хоризонталната социална клауза означава в практически план, че всеки нов законодателен

---

Преди да изрази становищата, предвидени в настоящия член, Комисията се консултира с Икономическия и социален комитет.

<sup>21</sup> Комитетът за социална закрила е създаден неофициално през 1999 г. като група от високопоставени служители. Решение на Съвета формализира съществуването му през 2000 г. Виж /2000/436/ЕС/

<sup>22</sup> Комитетът за социална закрила е създаден неофициално през 1999 г. като група от високопоставени служители. Решение на Съвета формализира съществуването му през 2000 г. Виж /2000/436/ЕС/.

<sup>23</sup> От началото на 2010 г. са в сила Регламент (ЕО) № 883/2004 Регламент (ЕО) № 987/2009 Тези регламенти заменят прилаганите до сега регламенти на Съвета (ЕИО) № 1408/71 и № 574/72.



проект ще бъде съпоставян със социалните цели. Европейско право, което противоречи на тези цели може да бъде обявено за недействително от Съда на Европейския съюз.

3.5.3. От друга страна, в повечето случаи укрепването на социалното измерение е символично и са включени нови "червени линии", целта на които е да запазят контрола на държавите - членки върху системите за социална закрила. Решенията в социалната област в повечето случаи ще продължат да се вземат с консенсус, което предполага дълги, трудни и вероятно не винаги успешни преговори за приемане на общи решения в социалната сфера. Не се визират достатъчно и възможните механизми за подобряване на сътрудничеството, чрез член 43 от ДЕС-Л, за да се избягва и преодолява застоя в социалната област. В Лисабонския договор липсват конкретни инструменти за осъществяване на широко формулираните цели като „*пълна заетост*” и „*социална пазарна икономика*”. Може да се предполага, че тези цели ще намерят последващо отражение в европейското право, но не се виждат ясни гаранции за това. Най-силно отражение могат да имат т.нар. "червени линии". Предпазната процедура относно социалното осигуряване на работниците - мигранти може да се окаже инструмент за предотвратяване на по-нататъшната хармонизация, като запази статуквото. Освен това Протоколът за услугите от общ интерес може да отвори широко врата за съдебна практика, която да даде предимство на свободите на вътрешния пазар пред фундаменталните принципи на системите за здравеопазване и социална закрила. Тук трябва да се подчертае, че Протоколът не съдържа определение на услугите от общ интерес.<sup>24</sup>

В много области дали Лисабонския договор ще означава постигане на баланс между икономическата и социална политика ще зависи от Съда на ЕС.

3.5.4. Конкретно Хартата за основните права на ЕС съдържа множество социални и трудови права, които дават възможност за постепенно изравняване на правните системи на държавите – членки в тази област. Известно е, че някои от клаузите на Хартата бяха атакувани и отделни държави - членки подписаха протоколи относно спецификата на нейното действие на тяхна територия. Освен това, още в процеса на подготовка на този акт през 2000 г. някои идеи не бяха възприети. В този контекст следва да се припомни, че например правото на гарантиран минимален доход за всички граждани на страните - членки фигурираше като основно предложение за съдържанието при подготовката на Хартата и беше защитавано от Европейската конфедерация на профсъюзите, но не беше прието.

**Въпреки това на 20 октомври 2010 год. Европейският парламент прие резолюция, препоръчваща във всички страни - членки да бъде въведен**

---

<sup>24</sup> ЕК е определила социалните услуги от общ интерес в две съобщения от 2006 и 2007 г. и в Двугодишния доклад за социалните услуги от общ интерес, 2008 г. ЕК разграничава между услуги от общ икономически интерес/телекомуникации, електроснабдяване, газ, транспорт, пощенски услуги, обществено радио и телевизия, обработка на боклука и отпадните води, водоснабдяване/ както и неикономическите услуги/полиция, правосъдие, социално осигуряване/ Според тълкуването на комисията, последната група от услуги не е предмет на конкретно европейско законодателство и не е обхванато от правилата за вътрешния пазар и конкуренцията. Независимо от това, някои аспекти на тези услуги могат да бъдат предмет на договорните принципи като недискриминация.

минимален доход като едно от най-ефективните средства за борба с бедността. Този доход трябва да е равностоеен на 60% от средния за държавата<sup>25</sup>, което на практика означава че за всяка страна той ще е различен.

3.5.5. Договорът от Лисабон получи подкрепата на европейските социални партньори и Европейския икономически и социален комитет. Европейският икономически и социален комитет дори проведе през 2007 и 2008 г. дискусии за ускоряване ратификацията на Договора. За представителите на Съюза на националните асоциации на работодателите (BUSINESSEUROPE) „Договорът от Лисабон дава възможност на ЕС да напредва в постигане на социалните си цели с респект спрямо правата на националните държави”.<sup>26</sup> Все пак според другия основен партньор - Европейската конфедерация на профсъюзите в договора останаха нерешени проблеми, особено обхватът на решенията в социалната област, които следва да се вземат с квалифицирано мнозинство. ЕКП счита, че е нужен и допълнителен документ като Протокол за социален прогрес, в който да се намери баланса на икономическите свободи и социалните права.

#### **4. Предизвикателства и проблеми за националните социални политики и законодателства**

##### **4.1. Общи предизвикателства и проблеми**

4.1.1 Както става ясно, в първоначалните договори на Европейските общности се предвижда разделение на труда между наднационалното и националните равнища: В този период – от края на 1950-те до началото на 1980-те години, ЕО трябваше да играе значителна роля при отварянето на пазарите и за достигане на мащабно подобрене на икономиките така, че да се произвеждат ресурси, които държавите - членки да могат да ползват при институционализираната обмяна на социални обезщетения, които се изплащат от техните национални институции за социална закрила. “Кейнс вкъщи, Смит в чужбина”, по сполучливия израз на британския икономист Роберт Гилпин относно този либерализъм.

4.1.2. Това обяснява слабостта на социалните разпоредби в Римския договор: от равноправно третиране на мъжете и жените (което не бе насочено към предоставяне пряко права на гражданите, а по-скоро към гарантирани равнища на заплащане за европейските дружества/фирми) до координирането на режимите на социалното осигуряване. Всички социални разпоредби оттогава допринасят за преодоляване на нетарифните пречки пред търговията и създаването на по-развит икономически порядък чрез премахване на препятствията за търговските потоци. При това този наднационален либерален ред се основава на национални политики на „държави на благоденствието”, които от своя страна не са ограничавани в областта на социалното регулиране от наднационалните органи. Това обяснява оскъдността на социалните

<sup>25</sup> ЕП предлага въвеждане на минимален доход в ЕС за борба с бедността. Съобщение за пресата.  
<http://www.eurparl.europa.eu>

<sup>26</sup> Филип де Бук, генерален директор на UNICE-BUSINESSEUROPE. Приветствие пред Семинар на ALDE (Алианс на либералите и демократите в Европа) за социалните измерения на Договора от Лисабон, 9 декември 2009

разпоредби в Римския договор - социалната политика тогава е отговорност само на националните институции. Иначе казано, това предполага ясна граница между компетенциите на наднационално и национално равнище, като се установява взаимна ненамеса между функциите по изграждането на пазара и социалните му корекции. Европейското право в областта на конкуренцията и четирите свободи в този период не се намесва в държавния суверенитет в социалната сфера.

Тази практика продължава почти тридесет години (от началото на 1950-те почти до края на 1970-те), известни по израза на френския философ и социолог Раймон Арон като „*тридесетте славни години*” на икономически растеж и държава на благоденствието. Икономическият растеж, подпомогнат както от вътрешните резерви на установената вече за много страни развита пазарна икономика, така и от американския план „Маршал” и относително щедрата социална политика в повечето страни - членки на ЕО, както и на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), не са изисквали непременно по-строги социални норми на наднационално равнище.

4.1.3. Значителните промени в икономическите условия от 1970 г. до сега, в т.ч. петролните кризи и процесите на разрастване на глобализацията на икономиката, водят до промяна на вижданията относно вече „вградения” в системата на функциониране на Европейските общности либерален компромис. През последните десетилетия и особено през периода от 2000 г. до сега, вътрешният пазар (и по-конкретно свободното движение на услуги и хора) подложи на сериозно напрежение социалната политика и режима на заетостта в страните - членки на ЕС. Последното разширяване на Съюза, осъществено на два етапа - през 2004 и 2007 година значително ускори този процес. Нещо повече, по-важни от тези фактори се оказват демографските процеси, особено намаляващата раждаемост и застаряването на населението, засилената миграция на хора от по-слабо развити страни, най-вече от страни извън Европа към страни от ЕС и все по-ясно очертаващите се вътрешни противоречия на „държавата на благоденствието” .

4.1.4. Тези процеси, както и редица други процеси извън социалната сфера, наложиха конституционализирането на правната система на ЕО. По-конкретно, върховенството на общностното право над вътрешното право и прякото действие на общностното право обезсмислиха първоначалното разделение на труда между националните и наднационалните институции. Щом общностното право е с по-голяма сила от националното, то тогава разпоредбите, които закрилят свободната конкуренция (чл. 81 и 82 от ДЕО) могат на практика да преодолеят социалните норми, съдържащи се в националните правни системи. Ето защо Съдът на Европейския съюз, за разлика от националните конституционни съдилища, ще бъде ограничен в търсенето на баланс между икономическите и социални интереси в случаите, когато те си противоречат. Това положение стана още по-ясно със задълбочаване на процеса на икономическа интеграция. От приемането на Бялата книга за вътрешния пазар през Единния Европейски акт и Договора от Маастрихт до Европейския паричен съюз, интеграцията на европейските

икономики напредва със значителна скорост, без да бъде съпроводена от подобни стъпки в социалната сфера.

Ето защо препотвърждаването на първоначалното разпределение на компетенциите – единният пазар за ЕО, социалната политика - за държавите - членки, просто вече не е работещ механизъм, тъй като социалната политика на национално равнище вече не е защитена от **надмощието** на европейската икономическа политика, което пролича от много решения на Съда на Европейския съюз.

4.1.5. Основното предизвикателство пред солидарните вътрешни /национални системи за социална закрила/ се поставя от свободното движение на работници и услуги. Освен това Съдът на ЕС не винаги е действал като възпираща сила и само в няколко случая е утвърдил известна степен на имунитет на националните институции и практики срещу правото, което урежда пазара. Подобни решения могат лесно да бъдат преодоляни. От своя страна държавите - членки полагат усилия да смекчават последиците за своите системи на социална закрила, като понякога се договарят за промени в европейското право, чрез които *не се въвеждат нови социални програми*, които впоследствие могат да бъдат атакувани пред Съда на ЕС или дори *не изпълняват* някои решения.

4.1.6. Свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги открива възможности и доведе до големи ползи за отделните граждани, въпреки трудностите пред националните системи за социална закрила. Обаче засилената свобода на движение, ако *остане нерегулирана на наднационално равнище*, би могла в някои случаи да доведе до сериозни пробиви в националните системи за социална защита и дори до несъстоятелност и невъзможност да се покриват основни изисквания и да се прилагат основни права. Това важи най-вече в условия на кризи.

Това може да обясни някои не особено популярни в рамките на Обединена Европа (но за това пък подкрепени на национално равнище) мерки на правителствата на по-старите и по-богати страни – членки, в т.ч. и налагането на продължителен преходен период за свободното движение на хора за новоприетите в периода 2004-2007 страни, както и не особено елегантните акции по експулсиране на граждани на новоприети страни, които пребивават повече от 3 месеца в съответната страна и нямат работа и сигурен доход, а често и жилище.

Обяснение могат да намерят и някои от позициите (официални и неофициални), както и действията или бездействието на ЕС като цяло и на отделни страни - членки в ситуации, когато дадена страна се нуждае от проява на солидарност, поради факта, че е силно засегната от световната финансова и икономическа криза. Подобни ситуации поставят на изпитания основните принципи, на които се гради Европейския съюз. Друг е въпросът до колко ситуацията в отделни страни - членки действително е резултат на кризата или други външни влияния и до колко е продукт на местно, не рядко неадекватно тълкуване на европейските норми и най-вече на нерационално изразходване на

средствата от европейските фондове. Последното важи за някои страни от Южна, Централна и Източна Европа, но се отнася и до България.

**В този контекст могат да бъдат обяснени и последните идеи за промени в Договора от Лисабон от месец октомври 2010, които са свързани с въвеждане на по-строга финансова дисциплина за държавите от Еврозоната, налагането на санкции при нейното нарушаване, но и създаване на фонд за подпомагане при кризи.**

4.1.7. Адекватните механизми за преодоляване на евентуални неблагоприятни социални последици от свободата на придвижване трябва да бъдат основната цел на по-силната социална Европа. От една страна, вече има *acquis communautaire* от правни норми, които са въведени точно с тази цел – да смесят пазара с малко социална хармонизация. Някои от тези норми (като директивите за атипичната заетост или за преодоляване на дискриминацията по пол) се занимават с някои нови социални рискове в пост-индустриалното общество. В същото време условията изискват и последващи стъпки, които трябва да се предприемат в сегашния контекст, особено като се има предвид кризата:

- създаването (или укрепването) на общ "етаж" от трудово - правни гаранции, особено при нестандартната заетост;
- съгласуване на общи определения и критерии относно тези области (като социалното осигуряване, услугите от общ интерес и др.), които са особено чувствителни към увеличената свобода на придвижване, като по този начин се намери баланс между целите за премахване на местния имунитет и привилегии за запазване на легитимните национални различия;
- установяване на общи правила за минималната заплата от една страна, и лансирането на инициатива за обща гаранция на минималния доход, от друга, за да се защитят най-уязвимите;
- осъвременяване и съгласуване на режима на социално осигуряване за работниците - мигранти;
- мерки за избягване на социалния дъмпинг.

4.1.8. Европейският съюз може да има значителна роля при насърчаването и улесняването на модернизацията на националния социален модел, главно в контекста на съществуващото демографско положение и задълбочаващите се промени в семейните модели. Това би помогнало да се посрещнат по-спокойно предизвикателствата, които произтичат от националните особености в отделните държави - членки. До голяма степен това вече се случва посредством някои инструменти - най-вече чрез открития метод на координация и различните социални процеси.

Едно от последните институционални нововъведения е приемането от Европейския съвет на няколко „тържествени“ пактове, с които държавите -

членки се задължават да постигат споделени цели и да укрепват сътрудничеството в областта на политиката за младежта (2005), равните възможности и баланса между труда и личния живот (2006) и семейната политика (2007). Въпреки че се наблюдава известно разочарование относно ефикасността на тези „меки“ (*soft*) инструменти за съвместно управление, те все пак осигуряват ценен институционален капитал, върху който може да се надгражда, при условие, че не се поддържа безусловно гледната точка на класическия общностен метод на регулиране - чрез правни норми.

4.1.9. Хартата за основните права на ЕС не създава нови права, което означава, че не предполага изменения в националните законодателства, следователно и в българското законодателство, наложени от влизането ѝ в сила или поне не предполага съществени изменения. По-специално внимание обаче заслужават *практическите механизми за приложението на правата, особено на трудовите и социални права, в това число и за контрол по тяхното спазване.*

4.1.10. За пръв път обаче съдебен орган - Съдът на ЕС, ще може да се произнася по основните социални права, като се позовава на Хартата. Досега Съдът е разглеждал дела по социални въпроси, като отчита, макар и негласно, по-силното влияние на икономическите свободи. Характерни в тази посока са известните и широко разглеждани в литературата дела *Лавал*, *Викинг* и *Рюферт*, които очертаха тревожната тенденция социалните права да се окажат negliжирани от действието на някои основни икономически свободи.

Не бива да се забравя, че общностното право представлява автономен правопорядък, който се интегрира в правните системи на държавите - членки, без да са необходими мерки, които да обуславят влизането му в сила. За него изискванията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България не се прилагат.

В този контекст следва да се отбележи изрично, че общностните норми се прилагат ограничено от страна на правораздавателните органи в България, а правоприлагането е неразделна част от правната интеграция. Предимството на общностното право обаче е потвърдено в Декларация 17 към Лисабонския договор.

4.1.11. Провъзгласеният в чл. 5 ДЕО принцип на предоставената компетентност запазва общата компетентност при осъществяването на правното регулиране за държавите - членки, като оставя за общностните институции възможност за намеса единствено в областите, предвидени в самия договор, конкретно и за социалната сфера. Наред с това паралелно е предвидена и цялостна завършена система за юрисдикционен контрол, като националните юрисдикции имат възможност да прилагат европейското право, а установените в Люксембург наднационални съдилища имат ограничена по обхват, но изключителна компетентност и свързана преди всичко с осъществяването на контрол върху държавите - членки и общностните институции. Липсата на йерархия между тези две групи правораздавателни органи предполага създаването на механизъм за сътрудничество между тях.

Този механизъм почива върху производството за преюдициални заключения, в основата на което стоят два принципа – еднообразното прилагане и тълкуване на общностното право и защитата на правата на частноправните субекти.

Прилагането на общностното право от националните юрисдикции предполага изключително добро познаване на съвкупността от норми, които изграждат *acquis communautaire*. Нещо повече, тези норми трябва да бъдат прилагани в светлината на тълкуването, което им е дал съдът на ЕС<sup>27</sup>. Това е пряко следствие от изключителната компетентност на СЕС да тълкува общностните норми, за да осигури унифицираното прилагане на територията на всички държави - членки посредством механизма на предоставяне на преюдициално заключение<sup>28</sup>.

Появиха се вече и първите искания от български съдилища за преюдициални заключения по граждански дела. Социалните партньори би трябвало да прибягват до този механизъм при прилагане на европейското трудово и социално право, за да спомагат за съдебна практика, която се основава на правилно тълкуване на европейското право. Не трябва да се забравя, че и в производствата по преки иски СЕС неизбежно тълкува общностното право със задължителна за правните субекти сила. Все пак монополът на Съда на ЕС за тълкуване на европейското общностно право не бива да се абсолютизира. Практически не е възможно всеки въпрос по тълкуване на общностна норма да се поставя пред Съда на ЕС.

Лисабонския договор облекчава условията, при които е допустимо предявяването на иск от физически лица срещу решения на институциите на ЕС, включително и в трудовата и социална сфери. Съгласно чл. 263, ал.4 от ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконовни актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

Това са най-важните въпроси, свързани със социалното измерение на Лисабонския договор. Запознаването с новостите в европейското първично право на българските граждани ще им даде по-ясна представа за възможностите, които Европейския съюз предлага, както и за задълженията, произтичащи от това право.

---

<sup>27</sup> Съдебната система на ЕС също търпи промени с ЛД. Тя ще е известна като Съд на ЕС и ще се състои от три вида съдилища- съд, общ съд и специализирани съдилища съгласно чл. 19 ДЕС. Виж също така и Протокол 3 относно Статута на Съда на ЕС.

<sup>28</sup> Виж чл. 267 от ДФЕС: "Съдът на ЕС е компетентен да се произнася преюдициално относно: а/тълкуването на Договорите; б/валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза; Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава-членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от СЕС да се произнесе. Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира СЕС. Ако такъв въпрос не бъде повдигнат по висящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, СЕС се произнася в най-кратък срок."

## **4.2. Специфични предизвикателства и проблеми за социалната политика и законодателство в България**

4.2.1. За разлика от голяма част от страните, членуващи в ЕС и преди 2004 година България е страна, за която социалните норми не бяха резултат само на усилията на националната държава и гражданско общество. Преходът към пазарна икономика, започнал през 1990 год. и продължил дълго и мъчително, на практика разруши старата социална система, която въпреки някои свои предимства не беше адекватна на пазарния модел. В същото време либерализацията на пазара навлезе без паралелното създаване на адекватна социална политика и адекватни мрежи за социална защита. Приемането на статута на страна - кандидат за членство в ЕС и особено началото на преговорите за присъединяване през 2000 год. бяха предпоставка за подобряване равнището на трудовите и социални стандарти, залегнали в законодателството, както и за качеството на политиките в областта на пазара на труда и социалната сфера. Макар че първото беше до голяма степен успешно осъществено, второто – самите политики и тяхното прилагане са все още твърде далече от средните стандарти в рамките на ЕС. За България членството в ЕС и присъединяването към Договора от Лисабон е фактор за подобряване на социалните цели и стандарти на национално равнище. Официално страната възприема всички провъзгласени цели на ЕС и е логично да обяви, че приема и новите. Въпросът е до колко държавните органи са наистина готови да намерят подходящите средства за реалното осъществяване тези цели на практика.

4.2.2. Въпреки че България е член на ЕС повече от три години, тя все още не участва по най-подходящия начин във формирането на общите политики на ЕС, в приемането на решения от различен характер. Страната все още не показва ясни национални позиции, няма индикации за демонстриране на различия и конкретна защита на засегнати интереси. Това се отнася и за политиките в областта на пазара на труда и социалната сфера. Въздържането от противопоставяне и разграничаване, дори когато това е необходимо, би могло да се обясни с факта, че страната все още се чувства новоприета, че е малка и че не спазва правилата на ЕС по най-добрия начин, особено по отношение на средствата от европейските фондове. Въпреки това подобно положение на България не следва да бъде причина за отсъствие от по-активна позиция, в т.ч. и в трудовото право и социалната политика.

4.2.3. Българското общество като цяло не познава добре европейските норми, не познава основните права на гражданите, в т.ч. залегналите в българската Конституция и закони, правата по редица международни актове като тези на ООН, МОТ, Съвета на Европа и на Европейския съюз. В този контекст не е изненада, че повечето граждани не са запознати с правата по Хартата за основните права на ЕС, в т.ч. и с трудовите и социални права. Нещо повече, има тенденции на апатия относно правата и нагласи и очаквания да се получи защита от институция, неправителствена организация, синдикат и други, но без конкретните засегнати да участват сами. Очевидно освен популяризирането на правата има потребност и от механизми на мотивация за тяхното опознаване.



4.2.4. Страната вече е известна с относително доброто си равнище на трудово и социално законодателство, но и с огромните слабости в спазването на нормите, с недостатъчния контрол, както и с липсата на преки резултати от неговото упражняване. Това важи както за „сивата икономика“, така и за част от относително „светлите“ сектори. За съжаление кризата провокира разширяване практики на нарушаване или поне заобикаляне на нормите, независимо дали предприятията реално изпитват затруднения или не. Правило е вече в редица случаи да се практикуват такива „гъвкави“ форми като *официалното плащане на заплати на равнище договорени минимални прагове и плащане „под масата“ на остатъка, неофициално съгласие за отложено плащане на заплатите за период от месеци* и други.

4.2.5. Както беше посочено, разширяването на свободите на движение не е съпроводено със създаване на необходимите нови социални норми за ЕС като цяло и на европейско равнище. Това обяснява и част от трудностите в практическото осъществяване на социалната защита в условия на **отворен вътрешен пазар, свободна конкуренция и свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора, които са специфични** за относително новите и сравнително бедни страни – членки на ЕС като нашата, независимо че в националното законодателството са възприети всички трудово-правни и социални норми, които са задължителни на общностно равнище.

4.2.6. Особеното за България е, че тя е страна с по-ниски разходи на труд, което е предпоставка за пренасочване на капитали и износ на предприятия и операции от по-развитите и по-богати страни - членки към нея. Фактът че подобни процеси не са толкова интензивни за България се дължи на утежнени административни процедури, относително малък пазар и конкуренция от съседни страни и продължаващата емиграция на работна сила, особено на квалифицирани работници и специалисти, както и на влиянието на световната финансова криза. Това обаче не означава, че няма потенциални възможности за засилване на движението на капитали към България, особено ако разходите за труд останат ниски. Това би могло да донесе ползи - нови работни места, но и да провокира противоречия със страните - износители, както на държавно ниво, така и на равнище гражданско общество – особено между синдикатите. Ето защо си струва политиките за привличане на инвестиции и атрактивността на страната да бъдат преосмислени и в посока социалните цели на Договора от Лисабон, в т.ч. привличане на инвестиции предимно за нови предприятия, на „зелени“ инвестиции и други.

4.2.7. България засега предимно изнася работна сила към страни от ЕС. Това донякъде облекчи, особено в периода 2003-2008 г., националния трудов пазар, но в същото време поражда и проблеми. Първият е свързан със защитата на работещите мигранти, в т.ч. самонаетите, тъй като не всички са заети при съответни условия,, отговарящи на националните стандарти в приемащите страни. Нещо повече - има не малък брой заети в „сивия“ сектор на приемащите страни. Вторият е свързан с „червените линии“, т.е., наложените предпазни клаузи и възможното налагане на нови, особено по отношение на свободното движение на работна сила и по отношение на

социалната защита на мигрантите. В този контекст е необходимо преосмисляне на миграционната политика. Както **Икономическият и социален съвет вече е посочил в свое становище**, Националната стратегия по миграция и интеграция от 2008 год. е повече насочена към осигуряване на квалифицирана работна сила чрез внос отвън, но не и към защитата на работещите мигранти.<sup>29</sup>

4.2.8. В редица свои становища **Икономическият и социален съвет е коментирал** неблагоприятното състояние на човешките ресурси в България и перспективите пред развитието им.<sup>30</sup> В същото време в България недостатъчно се използват различни „меки“ мерки и механизми на ЕС, като сътрудничество и координация по политиките за младежта, семейството, баланса между трудов и личен живот, които чрез Договора от Лисабон придобиват по-голямо значение и чието използване би могло да смекчи последиците от някои демографски процеси. Що се отнася до идеите за евентуален внос на работна сила с цел преодоляване на съществуващите дефицити, развитието на трудовия пазар през 2008-2010 г. показва, че те са малко преждевременни и недостатъчно добре обмислени.



**Проф. д-р Лалко Дулевски**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**

---

<sup>29</sup> Вж. Становище на Икономическия и социален съвет по Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008-2015 г., 2008 г.

<sup>30</sup> Вж. Становища на Икономическия и социален съвет: Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на Стратегия Европа 2020, 2010 г.; Пазарът на труда в условията на финансова и икономическа криза-предизвикателства и възможни решения, 2009 г.; Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008-2015 г., 2008 г. **Анализ** на Икономическия и социален съвет-Влиянието на кризата за постигане на Лисабонските цели по заетостта, 2009.