



Европейски икономически  
и социален комитет

**ПЛЕНАРНА СЕСИЯ**

Заседание № 579  
Дата 14-15.6.2023 г.

**SOC/756**

**Протокол за социален напредък**

Докладчик **Maria del Carmen Barrera Chamorro**  
Съдокладчик **Diego Dutto**

Отправен **EESC-2023-00563-00-00-AS-TRA**  
документ

# **ИЗМЕНЕНИЯ**

## Presentation order

Point	AMP No	Action	Linked to point	Authors
Entire opinion	1	Replace the whole opinion		ARDHE Christian BLIJLEVENS René CLEVER Peter DANISMAN Mira-Maria GONDARD-ARGENTI Marie-Françoise HARTMAN RADOVÁ Jana LE BRETON Marie-Pierre MALLIA Stefano MINCHEVA Mariya MISSLBECK-WINBERG Christiane POTTIER Jean-Michel SCHWENG Christa ŠIRHALOVÁ Martina VADÁSZ Borbála YGLESIAS Isabel

# ИЗМЕНЕНИЕ 1

SOC/756

Протокол за социален напредък

Цялото становище, представено от секция SOC, се заменя със следния текст (обяснение/изложение на мотивите в края на документа):

Внесено от:

ARDHE Christian  
BLIJLEVENS René  
CLEVER Peter  
DANISMAN Mira-Maria  
GONDARD-ARGENTI Marie-Françoise  
HARTMAN RADOVÁ Jana  
LE BRETON Marie-Pierre  
MALLIA Stefano  
MINCHEVA Mariya  
MISSLBECK-WINBERG Christiane  
POTTIER Jean-Michel  
SCHWENG Christa  
ŠIRHALOVÁ Martina  
VADÁSZ Borbála  
YGLESIAS Isabel

## *Изменение*

### 1. Заключение и препоръки

- 1.1 ЕИСК отбелязва, че мненията на държавите членки и заинтересованите страни се различават по отношение на целесъобразността или необходимостта от реформа на Договора с цел добавяне на Протокол за социален напредък. Както е посочено в предварителната техническа оценка на Съвета на доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа (COFOE), балансът между социалните права и четирите икономически свободи е гарантиран в Договорите. ЕИСК счита, че е важно този баланс да се запази в Договорите, без да се създава йерархия между социалните права и икономическите свободи. Освен това даването на предимство на основните социални права пред икономическите свободи на вътрешния пазар чрез добавяне на Протокола за социален напредък към Договорите има за цел да промени основните принципи, на които се основава ЕС, и също така да атакува основата на нашата икономика, която донесе просперитет и благосъстояние на ЕС и неговите държави членки. Един подобен протокол би застрашил самата основа за социален напредък.
- 1.2 Както съществуват многобройни ограничения на икономическите свободи, така може да бъде ограничено и упражняването на основни социални права, като например правото на колективни действия. Съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз ограничение на икономическите свободи може да бъде допуснато само ако преследва легитимна цел, съвместима с Договорите, и ако е обосновано с императивни съображения от обществен интерес. Дори в този случай то трябва да е подходящо за постигането на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането на тази цел. Това може да бъде гарантирано чрез прилагане на съществуващите принципи на пропорционалност и субсидиарност на равнището на ЕС.

- 1.3 ЕИСК счита, че целите на заетостта и социалната политика следва да продължат да се разглеждат в рамките на действащите Договори и на съществуващата законодателна и политическа рамка на равнището на ЕС и на национално равнище, при пълно зачитане на автономността на социалните партньори; Комитетът е на разположение на предстоящото испанско председателство, за да допринесе за този процес.
- 1.4 Вместо ЕС да предлага протокол за социален напредък, който би нарушил баланса между икономическите свободи и социалните права и би засегнал ясно определени правомощия на ЕС и на държавите членки, е важно да се постигне напредък към общо разбиране за това какво представлява добавената стойност на ЕС по отношение на политиките в областта на заетостта и социалните политики.
- 1.5 От съществено значение е ЕС да продължи да се развива по начин, който отговаря на икономическите и социалните предизвикателства по интегриран начин. Както ЕИСК вече е заявявал, конкурентоспособността и по-високата производителност, основани на умения и знания, са сигурен начин за поддържане на благосъстоянието на европейските общества. Икономическият растеж и добре функциониращият вътрешен пазар са важен елемент за укрепване на социалното измерение на ЕС. Трябва да укрепим силните страни на нашата европейска социална пазарна икономика и да отстраним слабостите ѝ, като по този начин я адаптираме към бъдещите предизвикателства<sup>1</sup>.
- 1.6 Решенията в областта на социалната политика следва да се вземат възможно най-близко до гражданите на ЕС и при пълно зачитане на споделената компетентност между ЕС, държавите членки и социалните партньори. Това е необходимо, за да се постигнат положителни резултати за гражданите, работниците, предприятията и обществото като цяло. В бъдеще следва да бъдат гарантирани добре очертани и добре балансирани политически дебати относно икономическите и социалните измерения на ЕС. Фактът, че икономическото развитие в държавите членки е разнородно, следва също да бъде отчетен по-добре в европейските дебати относно социалното измерение, за да се даде възможност за реалистични очаквания и напредък по отношение на европейското икономическо и социално сближаване. Това означава също, че понякога в краткосрочен план може да са необходими мерки, водещи до влошаване на трудовите и социалните стандарти, за да се даде възможност на правителствата да избегнат още по-тежки последици от сериозни икономически и бюджетни спадове на национално равнище. Оценката на необходимостта от такива мерки следва да продължи да бъде по преценка на националните органи.
- 1.7 Поради причините, описани по-горе, предложението за преразглеждане на Договорите с цел създаване на Протокол за социален напредък е неприемливо и не се подкрепя от група „Работодатели“ на ЕИСК.

---

<sup>1</sup> [Принос на ЕИСК към социалната среща на върха в Порто](#), параграф 7.

## 2. Контекст, положение на равнището на ЕС и държавите членки и институционална и правна рамка

2.1 ЕИСК изготви становище SOC/756 в резултат на искане за проучвателно становище от предстоящото испанско председателство на Съвета на ЕС, за да даде отговори на въпросите, поставени в това искане<sup>2</sup>.

2.2 В искането си предстоящото испанско председателство се позовава на предложението на Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) за Протокол за социален напредък<sup>3</sup> в контекста на резултатите от Конференцията за бъдещето на Европа<sup>4</sup> и на Резолюцията на Европейския парламент от 9 юни 2022г. относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите<sup>5</sup>, в която Съветът се призовава да предприеме действия, за „да се адаптират правомощията, предоставени на Съюза в Договорите, по-специално в областта на [...]социалните и икономическите политики; да се гарантира пълното прилагане на Европейския стълб на социалните права и да се включи в Договорите социалният напредък по член 9 от ДФЕС, свързан с протокол за социален напредък“.

2.3 Предложението на ЕКП<sup>6</sup> за протокол за социален напредък включва четири основни разпоредби, които да бъдат приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз. В предложението се установяват принципите (член 1), определението за социален напредък и неговото прилагане (член 2), връзката между основните социални права и другите политики на Съюза (член 3) и компетенции на ЕС (член 4), за да се гарантира социален напредък.

2.4 Съгласно предложението на ЕКП:

- „Нищо в Договорите, и по-специално нито икономическите свободи, нито вътрешният пазар, конкуренцията или други мерки на политиката на Съюза, няма приоритет пред основните социални права и социалния напредък, както са определени в член 2 от настоящия протокол. В случай на конфликт основните социални права имат предимство.“ (член 3)
- „Никоя мярка на политиката на Съюза, по-специално във връзка с икономическите свободи, не може да се тълкува по такъв начин, че да ограничава или оказва неблагоприятно въздействие върху упражняването на основните социални права, признати в държавите членки, от правото на Съюза, както и от всякакви други международен инструмент, по-специално конвенциите на МОТ и Европейската социална харта на Съвета на Европа.“ (член 3)

2.5 ЕИСК отбелязва, че първоначалното предложение на ЕКП за протокол за социален напредък от 2008 г. беше изготвено в резултат на решенията на Съда на ЕС по делата Viking, Laval, Rüffert и Luxembourg. Той отбелязва също, че през 2010 г. европейските междуотраслови социални партньори публикуваха доклад относно съвместната работа на европейските социални партньори по тези решения, в който се съгласиха, че икономическите свободи и основните социални права си взаимодействат в рамките на

тяхната сфера на компетентност. Те имат различни виждания относно конкретните следствия от това взаимодействие и по-специално относно тяхното значение за определянето на ограничения на правото да се предприемат колективни действия и/или правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги<sup>7</sup>.

- 2.6 ЕИСК обръща внимание и на неуспеха на предложението на Комисията за регламент СОМ(2012) 130 („Монти II“)<sup>8</sup>, както и на категоричната реакция, която тази инициатива предизвика от страна на националните парламенти през 2012 г.<sup>9</sup>: те защитиха националните правомощия в съответствие с принципа на субсидиарност, което показва, че член 153, параграф 5 от ДФЕС продължава да е валиден. От този член става ясно, че Съюзът няма компетентност по отношение на правото на сдружаване, правото на стачка или правото да се налага локаут.
- 2.7 Във връзка с посоченото по-горе ЕИСК отбелязва, че становищата на държавите членки и заинтересованите страни се различават по отношение на целесъобразността или необходимостта от реформа на Договора с цел добавяне на протокол за социален напредък. Това беше отразено например в изказване на датския министър на правосъдието Peter Hummelgaard: „Многократно съм отбелязвал по време на срещи с моите европейски колеги и с Комисията дългосрочната визия на правителството за въвеждане на социален протокол. Въвеждането на социален протокол в Договорите изисква промяна на Договора. Правителството не смята, че е назрял моментът за продължителен процес на промяна на Договора, а вместо това искаме да постигнем конкретни резултати по отношение на предизвикателствата, пред които са изправени европейските граждани и предприятия“<sup>10</sup>.
- 2.8 ЕИСК отбелязва, че проблемите, възникнали в контекста на съдебните решения Viking, Laval и Rüffert през 2007—2008 г., бяха решени чрез преразглеждането на Директивата относно командироването на работници през 2018 г. Тъй като преразгледаната Директива относно командироването на работници включва принципа на равно заплащане за равен труд на едно и също място, в ситуация, подобна на посочената в

<sup>2</sup> 1. Каква е оценката на ЕИСК и позицията му по това предложение в момент, когато настоящият председател на Европейската комисия в последната си реч за ЕС откри възможност за обсъждане на реформа на Договорите? 2. Счита ли, че е уместно и целесъобразно с оглед на напредъка по това предложение този стремеж да бъде включен в дневния ред на испанското председателство? 3. Ако това е така, на какви равнища на компетентност неговото включване би представлявало интерес (европейска среща на високо равнище, Съвет на министрите по социалните въпроси, експертно, техническо равнище)?

<sup>3</sup> Първоначално [предложен през 2008 г. и актуализиран през 2022 г.](#)

<sup>4</sup> [Доклад за окончателните резултати.](#)

<sup>5</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_BG.html).

<sup>6</sup> [Предложение на ЕКП за протокол за социален напредък, актуализирано през 2022 г.](#)

<sup>7</sup> [Доклад относно съвместната работа на европейските социални партньори по решенията на CEO по делата Viking, Laval, Rüffert и Luxembourg.](#)

<sup>8</sup> Предложение за регламент на Съвета относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

<sup>9</sup> Дванадесет от 40-те национални парламента или техни камари (19 от 54-те разпределени гласа) счетоха, че съдържанието на предложението не е в съответствие с принципа на субсидиарност. В крайна сметка Комисията оттегли предложението си.

<sup>10</sup> По време на обсъждане в комисията по европейските въпроси към датския Парламент.

решенията по делата Viking и Laval, би било законосъобразно въз основа на правото на работниците да предприемат колективни действия, да се иска равно заплащане с местните работници.

- 2.9 Искането за включване на протокол за социален напредък отново беше представено в контекста на Конференцията за бъдещето на Европа. Във връзка с това ЕИСК подчертава мнението, изложено в предварителната техническа оценка на Конференцията за бъдещето на Европа, че вече е гарантиран баланс между социалните права и четирите икономически свободи (например член 3 от ДЕС, членове 9, 151 и 153 от ДФЕС). ЕИСК напълно споделя това мнение, изразено в предварителната техническа оценка на Съвета, и не счита за необходимо да се преразглеждат Договорите, за да се създаде протокол за социален напредък.
- 2.10 ЕИСК счита, че настоящото становище е възможност да се потвърди отново посоченото в член 3, параграф 3 от ДЕС, т.е. че ЕС създава вътрешен пазар и работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и „*силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес*“.
- 2.11 Предложението за включване на Протокола за социален напредък в Договорите би променило естеството и функционирането на нашата социална пазарна икономика в ЕС чрез въвеждане на предимство на социалните права пред икономическите свободи. За разлика от това Хартата на основните права на ЕС следва правилния подход, като защитава социалните права и икономическите свободи като част от един и същ инструмент със същата правна стойност. Даването на общ приоритет на социалните права пред икономическите свободи би било също толкова погрешно, колкото даването на общ приоритет на икономическите свободи.
- 2.12 ЕИСК подчертава, че е важно да се запази съществуващият в Договорите баланс между социалните права и икономическите свободи, без да се създава йерархия между тях. Както бе посочено например по делото Laval<sup>11</sup>, макар че закрилата на основните права съставлява законен интерес, който по принцип би могъл да оправдае ограничаването на основните свободи, гарантирани от Договора, като свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги, упражняването на основните права не попада извън приложното поле на разпоредбите на Договорите и трябва да бъде съвместимо с принципа на **пропорционалност**<sup>12</sup>.
- 2.13 Даването на предимство на основните социални права пред икономическите свободи на вътрешния пазар чрез добавяне на Протокола за социален напредък към Договорите има за цел да промени основните принципи, на които се основава ЕС, и също така да атакува основата на нашата икономика, която донесе просперитет и благосъстояние на ЕС и неговите държави членки. Един подобен протокол би застрашил самата основа за

<sup>11</sup> [Дело С-614/05](#), точки 91 и 93.

<sup>12</sup> По силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите.

социален напредък. Вместо ЕС да започне процеса с намерението да предложи протокол за социален напредък, който би нарушил баланса между икономическите свободи и социалните права и би засегнал ясно определени правомощия на ЕС и на държавите членки, е важно да се постигне напредък към споделено разбиране за това какво представлява добавената стойност на ЕС по отношение на политиките в областта на заетостта и социалните политики.

- 2.14 ЕИСК вече призна, че европейският икономически и социален модел е основан на споделеното разбиране за значението на повишаването на заетостта, социалния напредък и производителността като основните фактори за устойчив икономически растеж, който облагодетелства справедливо всички<sup>13</sup>. Целите на заетостта и социалната политика следва да продължат да се разглеждат в рамките на действащите Договори и на съществуващата законодателна и политическа рамка на равнището на ЕС и на национално равнище, при пълно зачитане на автономността на социалните партньори.
- 2.15 От съществено значение е ЕС да продължи да се развива по начин, който да отговаря едновременно на икономическите и социалните предизвикателства. Това е необходимо, за да се постигнат положителни резултати за гражданите, работниците, предприятията и обществото като цяло. В бъдеще следва да бъдат гарантирани добре очертани и добре балансиран политически дебати относно икономическите и социалните измерения на ЕС. Фактът, че икономическото развитие в държавите членки е разнородно, следва също да бъде отчетен по-добре в европейските дебати относно социалното измерение, за да се даде възможност за реалистични очаквания и напредък по отношение на европейското икономическо и социално сближаване.
- 2.16 Като се стремим да постигнем социален напредък, трябва също така да приемем, че съществуват ситуации, в които трябва да се предприемат мерки за справяне с икономическите и бюджетните ситуации на национално равнище, за да се предотвратят сериозни нарушения на пазара на труда и икономическото развитие в средносрочен план. В някои случаи това може да доведе до влошаване на социалните права. Въпреки че понижаването на равнището на социалните стандарти не е основната цел, понякога националните правителства трябва да могат да използват този инструмент, за да избегнат още по-тежки последици от икономически и фискални спадове.
- 2.17 Вместо да се опитва да решава предизвикателствата на пазара на труда на европейско равнище, основната роля на ЕС е да предоставя информация, възможни решения, стимули и ноу-хау, за да помогне на държавите членки и социалните партньори да разработват, прилагат и оценяват политики, които действително отговарят на структурните предизвикателства на пазара на труда, пред които са изправени, по начин, който се разбира от техните общества и е приемлив за тях.
- 2.18 Решенията в областта на социалната политика следва да се вземат възможно най-близо до гражданите на Съюза и при пълно зачитане на правомощията на държавите членки и социалните партньори. На пазара на труда по-специално много решения се вземат най-

<sup>13</sup> [ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10](#), параграф 2.6.



добре от съответния работодател и служители или на равнище възможно най-близо до тях.

- 2.19 В това отношение наскоро публикуваната инициатива на ЕС за социален диалог<sup>14</sup> е стъпка в правилната посока, тъй като може да проправи пътя към по-силни организации на социалните партньори там, където това е необходимо в ЕС, и може да създаде повече пространство за социалните партньори за самостоятелно договаряне на съответните равнища в държавите членки с подкрепата на техните национални правителства.
- 2.20 Освен това е важно да има адаптиране към различните начини, по които държавите членки приоритизират и оформят интервенциите в областта на социалната политика в светлината на установеното конституционно устройство, политически избор, политически подходи и културни традиции в държавите членки. Ето защо принципът на субсидиарност, залегнал в Договора, следва да остане в центъра на ориентацията на политиката.
- 2.21 Във връзка с това е от съществено значение да се отбележи, че ЕС е проект от различно естество в сравнение с международните организации като Съвета на Европа и Международната организация на труда. Поради това не е целесъобразно да се използват рамките, произтичащи от тези международни организации, като основа за прилагане в ЕС. ЕС следва да предлага политики, които да бъдат добре съобразени с неговия специфичен характер. В същото време, както е посочено в член 6, параграф 3 от ДЕС основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, представляват общи принципи на правото на Съюза.

#### **Изложение на мотивите**

Настоящият текст включва изменение, което има за цел да изложи позиция, която се различава коренно от становището, представено от секцията, и поради това се определя като контрастановище. В него се посочват причините, поради които ЕИСК счита, че не е необходимо да се преразглеждат Договорите, за да се създаде протокол за социален напредък. Вместо ЕС да предложи протокол за социален напредък, който би нарушил баланса между икономическите свободи и социалните права и би засегнал ясно определени национални компетентности, е важно да се постигне напредък към споделено разбиране за това какво представлява добавената стойност на ЕС по отношение на заетостта и социалните политики.

14

[Вж. също становището на ЕИСК относно „Укрепване на социалния диалог“ \(все още непубликувано в ОВ\).](#)