



Брюксел, 14.5.2018г.
COM(2018) 292 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

Доклад относно изпълнението от държавите членки на Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение (преработена)

{SWD(2018) 187 final}

I. Въведение

С настоящия доклад се извършва преглед на изпълнението от държавите членки на преработената Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет¹ („преработената директива“) в съответствие с изискването на член 15 от директивата. С него се уреждат последващите действия, които Комисията възнамерява да предприеме. Към доклада е приложен работен документ на службите на Комисията, в който резултатите от извършената оценка са изложени с повече подробности².

След консултация със социалните партньори Директива 94/45/ЕО на Съвета³ бе подложена на преработване; преработеният текст влезе в сила на 6 юни 2009 г. Краят на срока за транспониране беше две години по-късно.

Оценката, лежаща в основата на настоящия доклад, е концентрирана върху настъпилите с преработената директива промени. Нейната цел е да се оцени транспонирането и изпълнението на преработената директива в държавите членки, както и последствията от това за:

- създаването на европейски работнически съвети;
- ефективността на правата за транснационално информиране на работниците и служителите и консултации с тях;
- усъвършенстването на правната уредба.

Освен това с оценката се прави преглед на целесъобразността, съгласуваността, ефикасността и добавената стойност от действието на равнището на ЕС на преработената директива в съответствие с насоките за по-добро регулиране⁴.

В настоящия доклад са изложени целите на преработената директива, основните констатации на Комисията от извършената оценка и съответните политически ответни действия.

II. Европейските работнически съвети и транснационалният социален диалог

¹ Директива 2009/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за създаване на европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение (преработена), (ОВ L 122, 16.5.2009 г., стр. 28 — 44).

² SWD (2018) 187 final Оценка на Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет.

³ Директива 94/45/ЕО на Съвета от 22 септември 1994 г. за създаване на Европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение, ОВ L 254, 30.9.1994 г., стр. 64 — 72.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_empl_011_evaluation_european_works_council_en.pdf

Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел. Когато социалният диалог е силен, икономиките са по-конкурентоспособни и социално устойчиви. Участието на социалните партньори в разработването и прилагането на политиките е от ключово значение за укрепване на конкурентоспособността и справедливостта и е предпоставка за функционирането на социалната пазарна икономика на Европа⁵. Комисията поема като свой ангажимент укрепването на диалога на всички нива. Ето защо през 2015 г. тя даде ход на „Ново начало за социалния диалог“⁶.

С осмия принцип на европейския стълб на социалните права⁶ се утвърждава, че следва да се провеждат консултации със социалните партньори относно разработването и изпълнението на политиките в областта на икономиката, заетостта и социалните политики в съответствие с националните практики. Те следва да бъдат насърчавани да договарят и сключват колективни споразумения в области от значение за тях, при спазване на тяхната самостоятелност и право на колективни действия.

Социалният диалог на всички равнища трябва да бъде основната част от отговора на Европа на процесите, които оказват дълбоко въздействие върху света на труда, като например цифровизацията, глобализацията и демографските промени. Участието на социалните партньори в реформите на пазара на труда и при реструктурирането на сектори или дружества показва, че се постигат положителни резултати, тъй като това участие гарантира ангажираност с процесите на реформи и насърчава доверието и партньорството. Освен това постоянните канали за социален диалог може да помогнат да се предвидят и посрещнат нуждите и очакванията, които произтичат от предизвикателствата, свързани със застаряването на работната ръка и здравословните и безопасни условия на труд, или които имат отношение към уменията и равновесието между професионалния и личния живот.

С осмия принцип на европейския стълб на социалните права също се утвърждава, че работниците или техните представители имат право да бъдат информирани и своевременно да се иска тяхното мнение по въпроси от значение за тях, особено във връзка с прехвърлянето, реструктурирането и сливането на предприятия и колективни уволнения. С този принцип се определя не само правото на получаване на информация, но също и правото на консултации относно всякакви подобни корпоративни действия, което предполага обмен на мнения и установяването на последователен диалог с работодателя.

Правната уредба на ЕС в областта на информирането и консултирането на национално равнище се е развила през няколко десетилетия. В Директива 98/59/ЕО⁷ се определят правила относно информацията и консултацията с представители на работниците преди

5 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=1028>

6 Прокламация на европейския стълб на социалните права от 17 ноември 2017 г.

7 Директива 98/59/ЕО на Съвета от 20 юли 1998 г. за сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на колективните уволнения.

извършване на колективни уволнения. С Директива 2002/14/ЕО⁸ се създава обща рамка за информиране на работниците и служителите и консултации с тях на национално равнище. В Директива 2001/23/ЕО⁹ се съдържат разпоредби, с които на работниците, заети в прехвърляни на нов собственик стопански дейности, се гарантира, че биват информирани и с тях се провеждат консултации.¹⁰

Чрез европейската рамка за качество за предвиждане на промените и реструктуриране¹¹ Комисията определи принципи и добри практики за следване в дружествата и от страна на публичните органи преди пристъпването към промени и при управлението на дейностите по реструктуриране. Преди 10 години бе учреден Европейският фонд за приспособяване към глобализацията с цел да се осигури подкрепа за съкратени работници в резултат на мащабни структурни промени в моделите на световната търговия вследствие на глобализацията или на световната финансова и икономическа криза.

Европейските работнически съвети са важен инструмент за организирането на транснационален социален диалог в многонационалните дружества с определена големина. Това са органи, представляващи европейските работници и служители в рамките на транснационални дружества. Европейските работнически съвети осигуряват обща платформа за обмен по транснационални въпроси между представители на работниците и служителите, от една страна, и на работодателите, от друга, във всички държави — членки на ЕС, и страните от ЕИП. Чрез тях ръководствата информират работниците и се консултират с тях във връзка с развитието на стопанската дейност и с всяко важно решение на европейско равнище, което би могло да засегне условията на заетост или на труд.

Европейските работнически съвети се доказаха като жизненоважни за развитието на транснационалните колективни трудови правоотношения. В многонационалните дружества, решенията, засягащи работници и служители в една държава членка, често се вземат от централното ръководство, намиращо се извън тази държава членка. Европейските работнически съвети допринасят за създаването на солидарност и полезни взаимодействия между работници в различни държави членки, за обмен на добри практики и за изготвянето, разбирането и изпълнението на решения по транснационални проблеми, пред които е изправено многонационалното дружество.

8 Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност.

9 Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности.

10 Преглед на законодателството за участието на работниците и служителите може да се види тук: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=bg>

11 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1678c5e2-6403-11e3-ab0f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_2&format=PDF

Европейските работнически съвети позволяват да се подобри комуникацията между работниците и служителите и централното ръководство. Ползата за работодателите може да се състои в повишаването на доверието и ангажираността на работниците, които допринасят със своите знания и опит. Споделеното разбиране на транснационалните предизвикателства, пред които е изправено дружеството, и участието на работниците и служителите в определянето на възможни решения може също така да улесни въвеждането на стратегически решения, взети от централното ръководство на дадено многонационално дружество, и увеличаването на тяхното въздействие.

Най-вече благодарение на решаващата роля, която играят при предвиждането и управлението на промяната, европейските работнически съвети позволяват да се предотвратяват или смекчават отрицателните последици от реструктурирането върху условията на заетост и труд. В по-общ план, европейските работнически съвети ще имат все по-значима роля при формулирането, на равнище дружество, на справедливи и устойчиви отговори за транснационалното въздействие на предизвикателствата, свързани с цифровизацията, глобализацията и демографските промени. Те могат решат широк кръг от проблеми, като например въвеждане на нови технологии и свързаната с това необходимост от обучение, стратегическото развитие на дружеството в условията на променяща се пазарна среда или най-добрите практики при улесняването на застаряващата работна сила. Някои европейски работнически съвети предприеха и подкрепиха преговорите по транснационални споразумения между дружества и сключването на такива по различни теми, като например обучение, заетост или устойчиво развитие.

Както по отношение и на други форуми на социалния диалог на равнище предприятие, наличието на правилна правна уредба не гарантира успешни резултати. Мотивацията, ангажираността и способностите на представителите както на работниците, така и на работодателите са важен фактор, определящ резултатите и качеството на разискванията в европейските работнически съвети.

III. Цели на преработената директива

Преработената директива позволява учредяването на европейски работнически съвети с цел информиране и изразяване на становище по транснационални въпроси в многонационални дружества с най-малко 1000 работници и служители в ЕИП и най-малко по 150 работници и служители в поне две държави членки.

Начало на процеса по създаване на европейски работнически съвет се поставя или по искане на 100 работници и служители от две държави членки, или с решение на работодателя. Съставът и функционирането на всеки европейски работнически съвет се съобразяват с конкретната ситуация в дружеството посредством споразумение, което се

подписва между представители на ръководството и на работниците от различните засегнати държави членки.

В транснационалните предприятия централното ръководство информира европейските работници и служители и се консултира с тях във връзка с напредъка и важни решения чрез техните представители в европейските работнически съвети.

Чрез преработената директива се преследват по-конкретно следните цели¹²:

- гарантиране на ефективното спазване на правата за транснационално информиране на работниците и служителите и консултации с тях;
- насърчаване на създаването на нови европейски работнически съвети;
- решаване на проблемите, установени във връзка с практическото прилагане на Директива 94/45/ЕО;
- предотвратяване на правната несигурност, произтичаща от недостатъците на някои от нейните разпоредби (като определенията за понятията „информиране“ и „консултация“) и от липсата на други (напр. на определение за транснационалност);
- осигуряване на по-добра свързаност с други законодателни актове на ЕС в областта на информирането на работниците и служителите и консултациите с тях.

В директивата са направени следните значителни промени в разпоредбите за прилагане:

- въведени са общи принципи във връзка с договореностите за транснационално информиране на работниците и служителите и консултации с тях и точни определения на понятията „информиране“ и „консултация“;
- компетентността на европейските работнически съвети е ограничена до въпроси от транснационално естество и е направена връзка между националното и транснационалното равнище на информиране на работниците и служителите и на консултации с тях;
- изяснена е ролята на представителите на работниците и служителите и възможността те да се ползват от обучение, без да губят от заплатата си;
- изяснени са отговорностите във връзка с предоставянето на информация, която да позволи започване на преговорите, и правилата относно преговорите по споразуменията за учредяване на нови европейски работнически съвети;
- направени са промени в субсидиарните изисквания, приложими в случаите, когато няма постигнато споразумение;

12 Съображение 7 от преработената Директива 2009/38/ЕО.

– въведена е клауза за адаптиране, която се прилага към споразуменията, уреждащи европейските работнически съвети, в случай че се промени структурата на предприятието или на групата предприятия.

IV. Констатации от оценката

Комисията разгледа изпълнението на преработената директива във всички държави членки и страни от ЕИП и проведе оценка на базата на събраните данни и информация от различни източници: външно проучване¹³, европейски и национални социални партньори, специалисти в областта на европейските работнически съвети, научноизследователски институти и експерти по трудово право. В съответствие с изискванията на стратегията на Комисията за по-добро регулиране в настоящия доклад са изложени заключения с оглед на ефективността, ефикасността, съгласуваността, целесъобразността и добавената стойност от действието на равнището на ЕС на новите разпоредби, въведени с директивата. Повече подробности относно тези констатации са представени в раздели IV и V от придружаващия работен документ на службите на Комисията¹⁴.

A. Транспониране и правна яснота

По-голямата част от държавите членки са транспонирали правилно законодателството на ЕС. Макар повечето разпоредби да са въведени в националните законодателства дословно, някои държави са предвидили по-подробни разпоредби, надвишаващи минималните изисквания на преработената директива.

Повечето заинтересовани страни и специалисти, с които бяха проведени консултации, считат, че преработената директива е подобрила яснотата на правната уредба, макар немалка част от тях да смятат, че не са в състояние да отговорят поради липса на опит с преработените разпоредби. На практика някои предизвикателства остават, особено при договарянето или прилагането на разпоредбите за споразумението относно европейските работнически съвети на ниво на дружествата. Съдебните спорове на национално равнище не са много, като няма промяна спрямо установената при първоначалната директива тенденция. На равнището на ЕС дела не са завеждани.

Б. Ефективност

Преработената директива осигури известен стимул за учредяването на европейски работнически съвети и за предоговарянето на съществуващите споразумения за такива

13 Проучване за оценка на Директива 2009/38/ЕО, извършено от ICF по поръчка на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, септември 2016 г.

14 SWD (2018) 187 final Оценка на Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет.

съвети, но не спря низходящата тенденция по отношение на създаването им. В оценката се отбелязва, че от въвеждането на преработената директива годишно се създават около 20 европейски работнически съвета — основно в дружества с централи във Франция, Швеция и САЩ.

По света повечето от европейските работнически съвети се намират във Франция, Германия и Обединеното кралство, което се дължи на големината на съответните дружества, но и на развитостта на колективните трудови правоотношения в тези държави. Средният размер на дружествата, в които се учредяват европейски работнически съвети, откакто бе приета преработената директива, е по-малък, отколкото при предходното законодателство.

Възможности за подобрения при насърчаване на създаването на такива структури има, тъй като се смята, че половината от дружествата, отговарящи на критериите за учредяване на европейски работнически съвети, все още не са го направили. И макар абсолютният брой на европейските работнически съвети да се е увеличил след приемането на преработената директива, все пак би могло да се очаква по-високо ниво на нетно създаване на такива структури. Причините за това са много и комплексни, като сред тях са: липсата на информираност относно правните изисквания сред националните социални партньори; променящите се поради сливания или придобивания структури на дружествата; липсата на задължение за учредяване на европейски работнически съвети; фактът, че централите на някои дружества се намират в държави с по-слабо развити традиции в областта на социалния диалог; продължителното време, необходимо на социалните партньори да договорят споразумението за европейските работнически съвети.

И въпреки че концепцията за транснационалност в разпоредбите на преработената директива е по-добре определена, често специалистите в областта на европейските работнически съвети продължават да се затрудняват при тълкуването на конкретни случаи.

С преработената директива бяха подобрени качеството и обхватът на информацията, предоставяна на работниците, но по отношение на консултациите директивата е по-слабо ефективна. Въпреки че имат право да изразяват становище, членовете на европейските работнически съвети изглежда имат слабо влияние върху процеса на вземане на решения в своите дружества, особено в случаи на реструктуриране.

Европейските работнически съвети са смятани от работодателите за полезни средства, носещи предимства за всички страни по много начини, сред които: подобряване на общото разбиране на проблемите сред членовете; обясняване на решенията; инициране на стратегически дискусии; отправяне на ценни предложения за действия в зависимост от обсъжданите теми. Въпреки че не разполагат с формални правомощия за водене на преговори, в някои многонационални предприятия европейските

работнически съвети играят също и роля при договарянето на транснационални колективни трудови договори¹⁵.

Що се отнася до правоприлагането, по отношение на процесуалната правоспособност на европейските работнически съвети оценката показва най-различни ситуации в държавите членки. В половината от тях действат механизми за алтернативно решаване на спорове. Като цяло с оценката се отбелязват пропуски в наличните средства, чрез които европейските работнически съвети следва да упражняват своите права, и значителни разлики във вида и размера на санкциите.

В. Ефикасност

В сравнение с директивата от 1994 г. преработената директива не доведе до допълнителни разходи за работодателите. Дори като че ли количествено измеримите разходи за учредяване на европейски работнически съвети са намалели в сравнение с тези по силата на директивата от 1994 г., но е възможно това да отразява просто по-малката големина на дружествата, които учредяват такива съвети след преработената версия. За голяма част от работодателите ползите надхвърлят свързаните разходи. Правото на обучение без загуба на заплати се зачита до голяма степен и представлява сериозна подкрепа за представителите на европейските работнически съвети при упражняване на техните роли в многонационалните дружества. В оценката се заключава, че с преработената директива не се налагат административни, финансови и правни задължения по начин, който би представлявал неразумна административна тежест за дружествата.

Г. Целесъобразност

Всички заинтересовани страни считат преработената директива за целесъобразна, а социалните партньори признават нуждата от по-нататъшно развиване на транснационалния диалог. Що се отнася до подобрената защита на работниците и служителите, счита се, че преработената директива има важен принос за гарантиране на транснационалния социален диалог на равнище на дружествата. Европейските работнически съвети осигуряват механизъм за низходящо предаване на информацията в рамките на стопанската дейност, създават оптимизация между ЕС и местните нива и по този начин улесняват въвеждането на стратегически инициативи, които водят до качествени подобрения в намираните в рамките на дружеството стратегически решения.

Д. Съгласуваност с други инструменти на ЕС

Общо взето се смята, че новите правила си съответстват вътрешно и са съгласувани с останалото законодателство на ЕС относно правото на работниците на информиране и консултации, включително с Хартата на основните права на ЕС. Несъответствията се

15 База данни на Европейската комисия: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>

обясняват с конкретните цели в съответните законодателни инструменти, като например тези, с които се решават въпросите за колективните уволнения или прехвърлянето на собствеността на дружествата.

И макар правата на информиране и консултации в рамките на европейските работнически съвети да се отнасят до всички транснационални теми, имащи отношение към условията на заетост на работниците, европейските работнически съвети не са структура за преговори и следователно имат цел, различна от информирането и консултациите на местно равнище — процес, с който се цели постигането на споразумение между представителите на работниците и работодателя.

Е. Добавена стойност от действието на равнището на ЕС

От гледна точка на субсидиарността европейските работнически съвети имат истинско европейско транснационално измерение. Само правен акт на ЕС, който е транспониран в националното законодателство, може да урежда въпроса с процедурите по информиране на работниците и консултации с тях в рамките на транснационалните дружества.

Що се отнася до пропорционалността, преработената директива позволява на държавите членки гъвкавост да адаптират нейните разпоредби, така че да съответстват на националните колективни трудови правоотношения и правни системи, особено при уточняване на условията за определяне или избиране на представителите на работниците и служителите, тяхната правна защита и определянето на подходящите санкции, в случай че бъде нарушено изпълнението на законодателството.

Преработената директива предлага правна уредба на равнището на ЕС за подпомагане на организацията на транснационална информация и консултация в дружествата, която иначе би имала чисто доброволен характер и би се провела в среда на правен вакуум.

V. Политически ответни действия на равнището на ЕС

При изложения по-горе анализ бяха установени следните предизвикателства, налагащи действия на равнището на ЕС:

- ограниченият брой нови европейски работнически съвети;
- ефективността на процедурата на консултация
- необходимостта от споделяне и обмен на съществуващи добри практики;
- недостатъци при изпълнението и прилагането на някои от разпоредбите на директивата.

Ето защо Комисията предлага да бъдат предприети следните мерки:

- създаване и разпространение на практическо ръководство за специалисти в областта на европейските работнически съвети;

- осигуряване на финансиране за социалните партньори в подкрепа на въвеждането и ефективността на европейските работнически съвети;
- гарантиране на пълното транспониране в държавите членки на основните разпоредби на преработената директива.

А. Подобряване на създаването и функционирането на европейските работнически съвети чрез практическо ръководство

За да се улесни изпълнението на преработената директива, Комисията възнамерява да публикува ръководство, което ще има за цел:

- да се увеличи навлизането на европейските работнически съвети, особено в държавите членки и секторите, в които до този момент учредените съвети са малко;
- да се подобри още повече ефективността на европейските работнически съвети, особено като средство за подкрепа с цел повишаване на социалните стандарти в целия ЕС;
- да се разпространяват добрите практики чрез кодифициране и споделяне на конкретни примери на подходи, дали добри практически резултати.

В това ръководство ще се предлагат конкретни съвети и насоки за работодателите, членовете на европейските работнически съвети, представителите на синдикални организации, работниците и други заинтересовани страни. Освен това то следва да бъде в помощ на работодателите и представителите на дружествата при изпълнение на задълженията им, определени в преработената директива, и да помага на хората в процеса на учредяване и управление на дейността на европейските работнически съвети.

Комисията ще разработи това ръководство през 2018 г. в сътрудничество със социалните партньори и с подкрепата на експерти и специалисти. Работата в тясно сътрудничество със социалните партньори ще помогне на Комисията да събере примери на добри практики и конкретни образци на сключени в рамките на многонационални дружества споразумения, които биха могли да бъдат споделени в целия ЕС.

За да се разпространи ръководството сред възможно най-много ползватели и да се повиши осведомеността сред специалистите практики и социалните партньори на всички нива, са предвидени редица комуникационни мерки. Те ще включват разгласяване чрез специален уебсайт, организиране на дейности със социалните партньори и прояви, подкрепяни от Комисията. Ръководството ще бъде публикувано на всички официални езици на ЕС.

Б. Мобилизиране на инструментите на ЕС за финансиране в подкрепа на европейските работнически съвети

Всяка година Комисията обявява конкурс¹⁶ за финансиране на дейности за развиване на участието на работниците и служителите в дружествата, т.е. всякакви дейности (включително информиране, консултации и участие), чрез които представителите на работниците и служителите може да повлияят на решенията, които трябва да бъдат взети в рамките на дружеството. Конкретен приоритет, свързан с европейските работнически съвети, ще бъде включен в първия обявен след публикуването на ръководството конкурс. По този приоритет на социалните партньори ще се предлага финансова подкрепа¹⁷ за разработване на проекти за популяризиране и подпомагане на ползването на това практическо ръководство сред заинтересованите страни. Може да се финансират също така инициативи в подкрепа на изпълнението на съществуващите правни изисквания, за повишаване на осведомеността за потенциалните ползи от европейските работнически съвети за дружествата и за представителите на работниците и служителите, както и за подобряване на създаването и функционирането на тези съвети.

В. Гарантиране на изпълнението на преработената директива в държавите членки

В настоящия обобщаващ доклад и свързания с него работен документ на службите на Комисията са установени основните области за бъдещо сътрудничество с държавите членки и за дейността по правоприлагане.

Комисията ще продължи да подкрепя работата на държавите членки, за да се подобри прилагането на разпоредбите на директивата, и ще улеснява обмена между държавите членки, по-специално във връзка с разработването на „ефективни, пропорционални и възпиращи“ санкции¹⁸ в случай на нарушение на разпоредбите на директивата.

16 Покана на Европейската комисия за представяне на предложения — „Информиране, консултиране и участие на представителите на предприятия“. Прерогативи и конкретни компетенции на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ — Решение С (2016)6596/F1 на Комисията относно покана за представяне на предложения за 2017 г.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=629&langId=en&callId=511&furtherCalls=yes>

17 За тази инициатива няма да са необходими допълнителни средства от бюджета на ЕС.

18 Член 10, параграф 1 и съображения 35 и 36 от Директива 2009/38/ЕО.