

**ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА РАБОТНИЦИТЕ И ЕДИННИЯ
ЕВРОПЕЙСКИ ПАЗАР В ЮРИСПРУДЕНЦИЯТА НА СЪДА НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Величко Добрев¹

Единният европейски пазар днес е в сърцевината на Европейския съюз. С въвеждането на четирите свободи в рамките на единния европейски пазар хора, стоки, услуги и капитали се движат свободно, така както биха се движили в рамките на една държава. Това очертава силно икономическото измерение на съюза от една страна. От друга страна, не бихме могли да пренебрегнем, че ЕС се утвърди като политически съюз със силен социален параграф, в които ролята на ЕС за защита на основните права е от съществено значение. Защитата на правата на работниците и синдикалните права са част от тези основни права, които вече са неизменна част от ЕС, а правото да се предприемат колективни действия в ЕС се разглежда като упражняване на основно право. Това противопоставяне изглежда води до сблъсък на, от една страна, структурата на единния европейски пазар, и от друга страна, защитата на основните права на работниците. Преодоляването му би се оказало трудно както по отношение на намирането на практически осъществимо решение, така и за възможно правно помирение.

Решенията по делата Viking², Laval³, Rüffert⁴ и Комисия срещу Люксембург⁵ са пример за трудността в съчетаването на защитата на правата на работниците и конкретно правото на стачка, организирана от синдикалните организации със свободите на ЕС като свободата на движение и правото на установяване в друга държава членка. ЕС има специфична роля. Като икономическа и политическа общност,

¹ Авторът е практикуващ юрист в областта на конкурентното право с интереси в областта на правото на ЕС, за връзка: velichko_dobrev@yahoo.com.

² Решение по дело International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti, C-438/05.

³ Решение по дело Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avd. 1, Svenska Elektrikerförbundet, C-341/05.

⁴ Решение по дело Dirk Rüffert, in his capacity as liquidator of the assets of Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG v Land Niedersachsen, C-346/06.

⁵ Решение по дело Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, C-319/06.

той трябва да намери баланс между търсенето на икономически интерес и защитата на индивидуалните права като нито едното, нито другото да бъде единствен хоризонт на Съюза. Разгледаната съдебна практика на Съда на Европейския съюз разкрива дали е възможна равностойна защита.

Намирането на отговор на този въпрос не е лесно. Упражняване на синдикалните права в Европейския съюз се изправя пред една от основните свободи, които са в основата на вътрешния пазар, а именно свободното предоставяне на услуги. Така можем да обобщим накратко проблематиката, както следва: *Социална Европа или Европа на свободната търговия?*

В случая финландската компания Викинг, извършваща корабоплаване между Финландия и Естония, решава да повери управлението на един от своите кораби на естонско дъщерно дружество, за да се възползва от по-ниските нива на заплащане. Това действие води до промяна на флага на плавателния съд и съответно до неговата регистрация в Естония и промяна на приложимото право за моряците плаващи на кораба. Финландският синдикат (FSU) призова за поддържане на същите условия на труд, определени от финландското право и призова естонските синдикати да не сключват колективни трудови договори с дъщерното дружество. По този начин, в съответствие с тази политика срещу по-високи заплати, финландската компания е заплашена от стачки и бойкоти. Една от целите на профсъюза е да се установи реална връзка между флага на кораба и националността на собственика му и защитата и подобряването на условията на труд на екипажите на плавателните съдове под този флаг, чиято собственост и ефективен контрол са на държава, различна от тази на знамето, под което е регистрирана.

Изправени пред бойкот, финландската компания Viking подава жалба пред Върховния съд (High Court of Justice (E), Queen's Bench Division) в Обединеното кралство, за да се забрани стачката, обявена от финландския синдикат на основание, че подобно действие би било нарушение на член 43 от Договора за създаване на Европейската общност (ЕО), понастоящем член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Съдът уважава искането, като посочва, че стачката и заплахите от колективни действия от финландските синдикати, налагащи ограничения на свободата на установяване, противоречат на правото на Съюза. Синдикатите

обжалват това решение. Имайки предвид, че разрешаването на спора зависи от тълкуването на правото на Съюза, Съдът спира производството и поставя преюдициален въпрос към Съда на Европейските общности.

Свободата на установяване, призната от правото на Съюза предвижда, че европейските граждани и предприятия, определени в член 54 от ДФЕС, имат правото да се установят в друга държава членка. Регламент 4055/86 от 22 декември 1986 година⁶ определя прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги по отношение на морския транспорт между държави членки и между държавите членки и трети страни. Регламентът разрешава свободата на предоставяне на морски транспортни услуги в границите на държава — членка на ЕС за корабособствениците опериращи кораби, регистрирани в държава членка и носещи флага на тази държава членка. Съдебната практика установява, че концепцията за установяване включва действителното осъществяване на икономическа дейност чрез постоянен обект в друга държава членка за неопределен период от време⁷. В случая, регистрацията на плавателния съда не може да се отдели от упражняването на свободата на установяване, когато кораба представлява инструмент за осъществяване на стопанска дейност, включваща постоянен обект в държавата членка на регистрацията. В този смисъл, корабната компания Viking може да се позове на принципа на свободата на установяване.

Правото на ЕС гарантира правото на национално третиране в приемащата държава членка и забранява всяка намеса в упражняването на правата и свободите, признати от ДФЕС. Тази свобода на установяване изисква от държавата на произход и приемащата държава да не пречи на упражняването на тези свободи. Следователно е важно да се знае дали колективното действие, предприето от синдикатите срещу дружество, с цел възпиране на употребата на свободата на установяване, е или не е освободено от приложното поле на член 49 от ДФЕС.

⁶ Регламент (ЕИО) № 4055/86 на Съвета от 22 декември 1986 година относно прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги по отношение на морския транспорт между държави-членки и между държави-членки и трети страни.

⁷ Решение на Съда от 19 юни 1990 г. по дело The Queen срещу Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd и др. (1991) ECR I-3905, (1991) 3 CMLR 589, точка 20, достъпно на български език на адрес в интернет: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-02/tra-doc-bg-arret-c-0213-1989-200802186-05_00.pdf.

В съдебното решение по дело Viking, Съдът на Европейския Съюз постановява, че макар че правото на колективно действие, включително правото на стачка, трябва да се признае като основно право, неразделна част от общите принципи на общностното право, за чието спазване следи Съдът, това не означава, че упражняването му не може да подлежи на определени ограничения⁸. Въпреки това, колективните действия на обединение на синдикати срещу предприятие, с цел да се приведе последното да сключи колективен трудов договор, чието съдържание е вероятно да разубеди предприятието от използването на свободата на установяване ограничава тази свобода и следователно е в противоречие с правото на Съюза. Такива ограничения могат да бъдат оправдани само в името „на първостепенен обществен интерес, като защитата на работниците, при условие, че се установи, че те са в състояние да гарантират постигането преследваната легитимна цел и не излизат извън рамките на това, което е необходимо за постигането на тази цел“⁹. С други думи, би следвало да се прецени дали работните места на работниците са сериозно застрашени от решението на Viking и дали действията на Съюза не отиват отвъд това, което е необходимо за тяхното запазване.

Съдът посочва, че защитата на основните права като правото на стачка е законен интерес, който може да оправдае неспазване на правото на съюза, при определени обстоятелства, когато се извършва с легитимна цел, съвместима с Договора, и е оправдано от наложителни причини от общ интерес¹⁰. Съдът подчертава, че достигането на целта трябва да бъде пропорционално, без да надхвърля необходимото за нейното постигане. Ограниченията, наложени върху свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, са следователно допустими само при строго определени условия. Относно адекватността на усилията за постигане на целта, Съдът посочва, че намесата трябва да е необходима и ефективна, така че да може да гарантира постигането на крайната цел. В допълнение, Съдът приканва националната юрисдикция да се произнесе дали стачката на FSU не надхвърля необходимото за постигане на целите си. По този начин, националният съд е длъжен да прецени дали има друг начин, който ограничава с по-малка тежест свободата на установяване. От друга страна,

⁸ Точка 44 от Решение по дело International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti, C-438/05.

⁹ Точка 90, *ibid*

¹⁰ Точка 82 от Решение по дело Viking line.

националната юрисдикция трябва да гарантира, че Съюзът е изчерпал тези средства, ако има такива, преди да започне такова действие. Съдът по този начин оставя известен марж на националните съдилища, който в случая *Laval* е значително намален.

В делото *Laval*, въпросът е дали шведските синдикати могат да налагат на латвийско дружество, което командирова работници в Швеция задължението за спазване нивото на заплатите, което възниква от колективно споразумение в сектора. В случая, *Laval*, строителна фирма получава договор за строителство в Швеция. Шведският синдикат блокира строителната площадка на основание, че *Laval* не се съобразява с колективния трудов договор, приложим към сектора. Всъщност, компанията е отказал да го подпише, което позволява тя да плаща на работниците по-ниски заплати от тези, предвидени в споразумението, което според синдикатите представлява „социален дъмпинг“ на нивото на заплащане. Стачката на синдикатите води до изоставяне на обекта от *Laval* през февруари 2005 г., който след това иска обезщетение.

Този случай илюстрира проблемите, породени от наличието на различни разпоредби засягащи социалното законодателство в Европейския съюз и логично води до въпроса кое е приложимото право при предоставяне на услуги в друга страна, това на страната на произход на доставчика или на страната, където се извършва услугата.

Общите условия на договорите, отнасящи се до свободното предоставяне на услуги се съдържат и в Директива 96/71, засягаща временно командироване на работници в друга държава от Европейския съюз и регламентираща условията за наемане на работа за тези работници. Според шведския синдикат, разпоредбите на директивата предвиждат, че на чуждестранните работници трябва да бъдат осигурени минимални социални стандарти в страната, в която се извършва работата. *Laval* обаче твърди, че е необходимо тези стандарти да са резултат от законодателство, колективен трудов договор с общо приложение, а не от частичен колективен трудов договор. Следователно, Директива 96/71¹¹ не е приложима в този случай и трябва да се прилагат общите разпоредби на договорите. Според *Laval*, те са били нарушени по две точки,

¹¹ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

които са свободното движение на услуги и недопускане на дискриминация на национална основа.

Така в приложното поле на икономическите въпроси, съответно в случаите Viking и Laval, Съдът на ЕС в Люксембург със сигурност приема, че правото на осъществяване на колективни действия е част от общите принципи на правото на ЕС, но то следва да бъде тълкувано в светлината на принципите на свободата на установяване, както и на свободното предоставяне на услуги.

Към тези два въпроса се появяват и други два, които изглеждат по-широки. На първо място, как да се съвместят синдикалните права и упражняването на свободното предоставяне на услуги в Европейския съюз от дружества и на второ място как да се гарантира защитата на командированите работници в рамките на предоставянето на услуги в друга държава от ЕС, като се осигури защита от социален дъмпинг, без да се нарушава принципа на равно третиране на местни предприятия и доставчици на услуги от други държави членки.

Съдът приема, че с оглед на специфичните задължения на членството в колективния трудов договор, синдикалните организации се стремят да наложат на предприятията, установени в други държави членки чрез колективни действия, приемане на вече изготвени условия. Всъщност, в случаи на командированите работници в рамките на транснационално предоставяне на услуги, съществува задължение към работодателите, по силата на Директива 96/71/ЕО, да спазват набор от правила, осигуряващи минимална закрила в приемащата държава членка. Въпреки това, колективни действия не могат да бъдат обосновани чрез обществен интерес за защита на работниците, когато договаряне на работните заплати, които целят да наложат на предприятието, установено в друга държава членка е в национален контекст, характеризиращ се с липсата на разпоредби, които да са достатъчно точни и достъпни. Съдът отбелязва, че националното законодателство не взема под внимание доколко съдържанието на колективните трудови договори, сключени с предприятия, командироващи работници в Швеция, се прилага към чужди предприятия, както към местни компании, които не са сключили колективен трудов договор. От това следва, че подобни дискриминационни правила не могат да бъдат обосновани от съображения, свързани с обществен интерес, обществената сигурност и общественото здраве.

Нещо повече, прилагането на настоящите правила по отношение на чуждестранни компании позволява на синдикалните организации да създадат условия за нелоялна конкуренция и неравни условия между шведски работодатели и предприемачи, идващи от други държави членки. Такава дискриминация на национална основа не може да бъде оправдана е окончателното решение на Съда. Изглежда Съдът на ЕС в Люксембург потвърждава своята предишна юриспруденция. Въпреки това други две дела пред Съда оказват влияние върху последващата съдебна практика.

Дело **Ruffer**¹² се отнася отново до въпросите за защита на работниците. Законът на Land Niedersachsen, провинция Долна Саксония за възлагане на обществени поръчки предвижда, наред с други неща, че обществените поръчки за строителство могат да бъдат възложени само на предприятия, които се задължават писмено да изплащат на своите служители най-малко възнаграждението, предписано от приложимият колективен трудов договор. Изпълнителят се задължава освен това да налага това задължение на подизпълнители си и да следи за неговото спазване. Неспазването на това задължение води до плащане на договорна неустойка.

В своето решение Съдът констатира, че спорните разпоредби са несъвместими с директивата на Общността относно командироването на работници. В това отношение тя посочва, че размера на заплащането, предвиденото от колективния трудов договор „Сгради и обществено строителство“ не е било определено в съответствие с една от процедурите, предвидени в директивата. Според Съда въпреки, че Германия има система за обявяване на колективните трудови договори за общоприложими, такава декларация изглежда не е направена във връзка с процесния колективен трудов договор.

Съдът на ЕС постановява, че Директива 96/71/ЕО, тълкувана в светлината на член 56 от ДФЕС, не допуска орган на държава членка да приеме мярка от законодателен характер, която „изисква на възлагащия орган да възлага обществена поръчка за строителство само на тези предприятия, които при подаването на офертите се споразумеят писмено да изплащат на своите служители за изпълнението на съответните услуги най-малко възнаграждението, предвидено в колективния трудов

¹² Решение по дело Dirk Ruffert, in his capacity as liquidator of the assets of Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG v Land Niedersachsen, C-346/06.

договор, равен на минимална работна заплата на мястото, където се извършват тези услуги¹³.

Дело **Luxembourg**¹⁴ повдига важни въпроси, свързани с тълкуването на директивата относно командироването на работници. Комисията твърди, че люксембургското законодателство относно командироването на работници отива отвъд това, което е разрешено съгласно правото на Съюза. В своето решение от 19 юни 2008 г., Съдът постановява, че споразуменията на националния законодател, като разпоредбите за обществена политика, които не са били обявени за общоприложими не може да се прилагат относно командированите работници. По този начин Съдът налага своя собствена оценка за националните органи, за да определи кои разпоредби на трудовото законодателство следва да отговарят на изискванията на обществения интерес. Това действие на Люксембург се смята от някои автори като нарушение на принципа на субсидиарност.¹⁵

Практиката на Съда на ЕС в Люксембург поражда съответната законодателна реакция в ЕС. На 3 април 2008 г. Комисията¹⁶ излиза с изявление, в което тя се задължава не само да продължи да се бори срещу конкуренцията, основана на социалния дъмпинг, но също така подчертава, че свободата на предоставяне на услуги не трябва по никакъв начин над да взима превес над правото на стачка. Европейският парламент, от своя страна, приема законодателна резолюция на 22 октомври 2008¹⁷ относно предизвикателствата пред колективните трудови договори в Европейския съюз. В резолюция от 22 октомври 2008 г. Европейският парламент открито се противопоставя на възгледите на Съда. Според него правото на свободно предоставяне на услуги е крайъгълен камък на европейския проект, но това право следва да бъде гледано в светлината на основните права и социалните цели на Договора.

¹³ Диспозитив на решението, *ibid*.

¹⁴ Решение по дело *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg*, C-319/06.

¹⁵ Broussy, Emmanuelle ; Donnat, Francis ; Lambert, Christian: *Chronique de jurisprudence communautaire. Libertés d'établissement et prestation de services droits sociaux, L'actualité juridique ; droit administratif* 2008 p. 242-244.

¹⁶ Доклад на Комисията; Доклад за политиката на конкуренция 2008/ {SEC (2009) 10004}.

¹⁷ Резолюция на Европейския парламент от 22 октомври 2008 г. относно общата позиция на Съвета за приемане на директива на Европейския парламент и на Съвета относно агенциите за временна заетост (10599/2/2008 – С6-0327/2008 – 2002/0072(COD)).

Парламентът също така изисква от Комисията да изготви необходимите законодателни предложения за предотвратяване на противоречиво тълкуване. През 2006 г. и 2007 г. Комисията прие две съобщения¹⁸¹⁹, за да се изясни кои контролни мерки биха могли да се считат за съвместими с общия пазар и разпоредбите за оценка на състоянието на административното сътрудничество и други аспекти от прилагането на директивата. Според Комисията, Директивата относно командироването на работници позволява на публичните власти и социалните партньори да търсят условия, които да бъдат по-благоприятни за работниците. Правното основание на директивата за командироването на работници следва да се разшири, така че да включва свободното движение на работници, а след частично преразглеждане на директивата (след задълбочен анализ на национално ниво) да се разгледат такива въпроси като условията на труд, равнищата на заплащане и равното третиране.

Съдът значително ограничава обхвата на националните и регионални колективни трудови договори. Фактът, че колективните договори не могат да издържат „самостоятелно“ пред съда силно ограничава разширяването на достиженията на правото от една страна, и социалното сближаване на европейско ниво, от друга. Това допринася за неравенството пред закона „работодател – работник“. Сега, с оглед на това, всяко действие за защита на работните места с цел излизане на пазара на „свободното движение на работници“ се разглежда като предизвикателство за социалното сближаване. Освен това, докато задължителните минимални заплати в държавите — членки на Съюза варират в диапазона от € 160 в България до € 1680 в Люксембург, четирите решения на Съда на ЕС са пречка за хармонизирането на социалните разпоредби в рамките на Съюза.

¹⁸ Съобщение на Комисията COM (2006) 159, „Насоки относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“ и придружаващия го работен документ на службите SEC (2006).

¹⁹ Съобщение на Комисията COM (2007) 304, „Командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги: оптимизиране на ползите и потенциала и едновременно гарантиране на защита на работниците“ и придружаващия го работен документ на службите SEC (2007) 747.

**PROTECTION OF WORKERS' RIGHTS AND THE SINGLE
EUROPEAN MARKET IN THE JURISPRUDENCE OF THE COURT OF
JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

Velichko Dobrev¹

SUMMARY

The European single market is the core of the European Union today. With the introduction of the four freedoms, within the European single market, people, goods, services and capital move around as freely as they do within one country. It would appear that the Union has a strong economic vocation.

On the other hand, the EU established itself as a political union with social paragraph, in which the role of protection of fundamental rights is also essential. The protection of workers is part of these fundamental rights. The right to take collective union action, as the strike is seen as the exercise of a fundamental right.

Therefore, a conflict seems to arise between, on the one hand, the structure of the European single market, and, on the other, the protection of fundamental rights, such as the protection of workers. Resolving this conflict would prove difficult, both in terms of finding a practical workable solution and a possible legal reconciliation.

The rulings in the cases Viking², Laval³, Rüffert⁴ and Luxembourg⁵ are an example of the difficulty of reconciling the protection of rights of workers, namely the right to strike and unions with the EU freedoms such as the freedom of movement. The future jurisprudence of the Court would prove to suffer from the same gaps as Viking and Laval cases, the question remaining if an equivalent protection is possible.

¹ Velichko Dobrev is a legal practitioner in the area of Competition law. He is also interested in EU law issues, e-mail: velichko_dobrev@yahoo.com.

² Case C-438/05, International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti, Judgment of 11 December 2007.

³ Case C-341/05, Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avd. 1, Svenska Elektrikerförbundet, judgment of 18 December 2007.

⁴ Case C-346/06 Dirk Rüffert, in his capacity as liquidator of the assets of Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG v Land Niedersachsen.

⁵ Case C-319/06 Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg.