



Munich Personal RePEc Archive

The development of the labour law of the European Union in 2019 – new sources and new perspectives for a more reliable legal framework of labour relations. Part one: European Labour Authority – establishment and legal characteristic

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/112090/>
MPRA Paper No. 112090, posted 25 Feb 2022 06:57 UTC

РАЗВИТИЕТО НА ТРУДОВОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА – НОВИ ИЗТОЧНИЦИ И НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ПО-НАДЕЖДНА ПРАВНА УРЕДБА НА ТРУДОВИТЕ ОТНОШЕНИЯ

Част първа: Европейски орган по труда – създаване и правна характеристика

доц. д-р Ивайло Стайков

Резюме: През 2019 г. развитието на трудовото право на ЕС получи силен тласък. Въпросите на социалната политика на ЕС бяха едни сред водещите в дейността на всички институции на Съюза. Два акта в областта на социалната политика на ЕС, приети през 2019 г., предизвикват вниманието поради факта, че се очаква те да имат структуроопределящо значение за бъдещото развитие на европейското трудово и социално право. Това са Регламент (ЕС) 2019/1149 и Директива (ЕС) 2019/1152. И двата акта са приети при условията на обикновената законодателна процедура, и двата акта имат идентична история относно тяхното приемане, и неслучайно са приети на една и съща дата и са обнародвани в един и същ брой на ОВ на ЕС. Приетите актове от правото на ЕС в социалната област са логичният финал на многогодишните постъпателни усилия за адекватно справяне с множеството проблеми и предизвикателства пред вътрешния пазар, вкл. и трудов пазар, които станаха реалност през второто десетилетие на ХХІ век. Предвид обема на нормативното съдържание на двата акта, тяхното социално-правно предназначение и значение за трудовото право и социалната политика на ЕС, е необходимо тяхното отделно анализиране. В следващите редове, като част първа от по-цялостно изследване, ще бъде представена предисторията и създаването на Европейския орган по труда, както и неговата правна характеристика – функции и органи. Изложението не претендира за изчерпателност на анализа – то поставя началото на едно изследване относно мястото и ролята на този нов орган във винаги актуалната социална политика на ЕС.

Ключови думи: Европейски орган по труда, европейско трудово и социално право, администрация на Европейския съюз, агенция на Европейския съюз, трудова мобилност, трудови и социални права

THE DEVELOPMENT OF THE LABOUR LAW OF THE EUROPEAN UNION IN 2019 – NEW SOURCES AND NEW PERSPECTIVES FOR A MORE RELIABLE LEGAL FRAMEWORK OF LABOUR RELATIONS

Part One: European Labour Authority – Establishment and Legal Characteristic

Assoc. Prof. PhD Ivaylo Staykov

Abstract: In 2019 the development of the labour law of the EU received a strong impetus. The questions of the EU social policy were among the leading activities of all EU institutions. Two acts in the field of EU social policy, adopted in 2019, attract attention because they are expected to have a structural role in the future development of European labour and social law. These are Regulation (EU) 2019/1149 and Directive (EU) 2019/1152. Both acts were adopted under the ordinary legislative procedure, both acts have an identical story about their adoption, and were not accidentally adopted on the same date and published in the same issue of the OJ of the EU. The adopted acts of the EU law in the social field are the logical final step in the multi-year progressive efforts for adequate coping with the many problems and challenges facing the internal market, incl. labour market, which became a reality in the second decade of the 21st century. Given the size of the normative content of both acts, their social and legal purpose and importance of labour law and social policy of the EU, it is necessary to analyse them separately. In the following lines, as part one of a more comprehensive study, will be presented the background and establishment of the European Labour Authority, as well as its legal characteristic – functions and bodies. The statement does not claim to be exhaustive – it marks the beginning of a study on the place and role of this new body in the evercurrent EU social policy.

Keywords: European Labour Authority, European labour and social law, administration of the European Union, agency of the European Union, labour mobility, labour and social rights

Въведение

През 2019 г. развитието на трудовото право на Европейския съюз (ЕС) получи силен тласък¹. Не без основание може да се каже, че въпросите на социалната политика на ЕС бяха едни сред водещите в дейността на всички институции на Съюза. Това обстоятелство има своите обективни основания.

Социалната политика е пряко свързана с и дава отражение върху много други общностни политики. Както отбелязва Филипа Уотсън (професор в Лондонския университет и адвокат) „решаващ момент в историята за променящото се социално измерение на ЕС е, че заетостта и социалната политика не остават самоцелни, а са средство за постигане на икономическата политика и формирането на вътрешния пазар“. Според авторката повечето „социални“ политики на ЕС, всъщност са „типични политики, проявление на социалната политика, свързана със заетостта“².

На следващо място, приетите актове от правото на ЕС в тази област, както и дейността на отделните институции, са логичният финал на многогодишните постъпателни усилия за адекватно справяне с множеството проблеми и предизвикателства пред вътрешния, вкл. и трудов, пазар, които станаха реалност през второто десетилетие на XXI век³.

¹ По общите въпроси на трудовото право на ЕС вж. *Fuchs, Maximilian, Franz Marhold*. Europäisches Arbeitsrecht. 3. Auflage. Wien, New York: Springer-Verlag, 2010, S. 6-10; *Кашкин, Юрий С.* Трудовое право Европейского Союза. Учебное пособие. Москва: Волтерс Клувер, 2009, с. 36-86; *Постовалова, Татьяна Ал.* Трудовое право Европейского Союза: теория и практика. Москва: Проспект, 2019, с. 52-58; *Средкова, Кр.* За понятието „трудова право на Европейския съюз“. – Труд и право, XXIV, 2008, № 1, с. 5-12; *от нея:* Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том III. Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2009, с. 11-37.

² *Watson, Philippa*. EU Social and Employment Law: Policy and Practice in an Enlarged Europe. Oxford: Oxford University Press Inc., 2009, p. 5, p. 63.

³ За социалната политика на ЕС вж. *Room, Graham*. European social policy: competition, conflict and integration. – In: Social Policy Review 6. Eds.: R. Page and J. Baldock, 1994, Canterbury: Social Policy Association, pp. 17-35; *Threlfall, Monica*. European social integration: harmonization, convergence and single social areas. – Journal of European Social Policy [SAGE Publications], 2003, Vol. 13, № 2, pp. 121-139; *Hantrais, Linda*. Social Policy in The European Union. 3rd edition. London: Macmillan Education UK, 2007, 304 p.; *Исаченко, Татьяна М.* Социална политика Европейского Союза: опыт развития. – Труд за рубежом, 1999, № 1, с. 84-96; *Савич, Марина В.* Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе. – Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2003, № 2, с. 51-54; *Сергеев, Андрей Евг.* Социална политика Европейского Союза на современном этапе: становление и развитие. – Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена, 2009, № 93, с. 99-102; *Постовалова, Татьяна Ал.* Социално право Европейского Союза: теория и практика. Монография. Москва: Издательство ООО „Проспект“, 2015, 414 с.; *Попова, Ж.* Основи на правото на Европейския съюз. С.: Издателство „Отворено общество“ ЕООД, 1997, с. 202-205; *Маркова, Пл.* Социална политика. –

Два акта в областта на социалната политика на ЕС, приети през 2019 г., предизвикват вниманието, не само със своето съдържание, но и поради факта, че се очаква те да имат структуроопределящо значение за бъдещото развитие на европейското трудово и социално право, и оттам – за развитието на вътрешния трудов пазар в Съюза. Това са Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344 (текст от значение за ЕИП и за Швейцария) (ОВ, L 186, 11.7.2019 г., с. 21-56) и Директива (ЕС) 2019/1152 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (ОВ, L 186, 11.7.2019 г., с. 105-121). И двата акта са приети при условията на обикновената законодателна процедура (чл. 294 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) – съвместното приемане от Европейския парламент и от Съвета на Европейския съюз на регламент, директива или решение по предложение на Европейска комисия). И двата акта имат идентична история относно тяхното приемане, и неслучайно са приети на една и съща дата и са обнародвани в един и същ брой на Официален вестник на Европейския съюз.

Предвид обема на нормативното съдържание на двата акта, тяхното социално-правно предназначение и значение за трудовото право и социалната политика на ЕС, е необходимо тяхното отделно анализиране. В следващите редове, като част първа от по-цялостно изследване в рамките на заглавието му, ще бъде представена предисторията и създаването на Европейския орган по труда (ЕОТ), както и неговата правна характеристика – функции и органи. Изложението не претендира за изчерпателност на анализа – то поставя началото

В: Основи на европейската интеграция. 2. изд. С.: Център за европейски изследвания, 1998, с. 272-296; *Енгел, Кр.* Социална политика. – В: Европа от А до Я: Справочник по европейска интеграция. Под редакцията на В. Вайденофелд и В. Веселс. [Превод от немски език Пл. Емануилов, Ем. Атанасова]. С.: Институт за интеграция и сигурност, 1999, с. 401-404; *Русанова, Л.* Европейската социална политика – същност, характеристики и особености. – Социално-икономически анализи. Том 2, 2008, № 1, с. 89-104; *Топ, Дан, Лавиния Сабу.* Роля и значение на правото в областта на социалната политика в контекста на европейското социално право. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IX. Право и социална политика. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2017, с. 25-30; *Минков, Ж.* Социална политика на Европейския съюз – цели, нива и обхват. Научен електронен архив на НБУ, София. (Unpublished), 2011, на интернет адрес <http://eprints.nbu.bg/851/> [електронен ресурс – достъп на 14 април 2020 г.].

на едно, до голяма степен прогностично, виждане относно мястото и ролята на този нов орган във винаги актуалната социална политика на ЕС.

I. Предистория и създаване на Европейския орган по труда

Създаването на Европейския орган по труда (на английски език: European Labour Authority (ELA)) е следствие и едно от конкретните практически приложения на приетия в края на 2017 г. Европейски стълб на социалните права.

1. Принципът на свободно движение на работници (една от четирите икономически свободи на движение) е заложен в чл. 45-48 от ДФЕС. Този принцип стои в основата на цялата социална политика на Съюза, но има пряко отношение и към много други общностни политики относно вътрешния пазар на Съюза⁴.

В продължение на няколко предходни години Европейският парламент неколкостранно обръща внимание на необходимостта както от засилване на контрола и координацията между и от страна на държавите членки по отношение на социалната политика на ЕС (Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2016 г. относно социалния дъмпинг в Европейския съюз), вкл. чрез укрепване на обмена на информация между инспекциите по труда (Резолюция на Европейския парламент от 14 януари 2014 г. относно ефективните трудови инспекции като стратегия за подобряване на условията на труд в Европа), така и за активно подпомагане на упражняването на правото на свободно движение (Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2017 г. относно Европейския стълб на социалните права). На свой ред Съветът подчертава необходимостта от подобряване на административното сътрудничество и от установяването на обмен на информация и подкрепа за целите на борбата с измамите, свързани с командироването на работници, като в същото време изтъкна важното значение

⁴ Вж. *Попова, Ж.* Основи на правото на Европейския съюз, с. 144-145; *Средкова, Кр.* Свободата на движение на работниците и служителите като основен принцип в правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 8; *от нея:* Нови моменти в уредбата на правото на свободно движение и пребиваване в Европейския съюз според Директива 2004/38 на Европейския парламент и Съвета. – Информационен бюлетин по труда, XLI, 2008, № 6, с. 55-58; *Недялкова, Н.* Аспекти на правото на свободно движение на работници в Европейския съюз. – Научни трудове на Института за държавата и правото. Том VII. Актуални правни проблеми. С.: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2012, с. 425-436.

на ясната и прозрачна информация за доставчиците на услуги и работниците (Общ подход на Съвета по Предложение за директива за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници (24 октомври 2017 г.). И двете институции, като отчитат нарастващата тенденция за полагане на недеklarиран труд в рамките на Съюза и неговото негативно въздействие върху различни общностни политики приемат специално Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и Съвета от 9 март 2016 г. за създаване на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на недеklarирания труд (ОВ, L 65, 11.3.2016 г., с. 12 и сл.)⁵.

Така се очертава една последователна и възходяща тенденция в отношението на институциите на ЕС към наболелите въпроси в различните аспекти от социалната политика на Съюза⁶. Това е продиктувано от новите предизвикателства на вътрешния пазар на труда в Съюза, които възникват от началото на второто десетилетие на XXI век, вкл. и от обстоятелството, че през 2016 г. Обединеното кралство реши да напусне ЕС.

2. На 13 септември 2017 г. в своята годишна реч за състоянието на Съюза за 2017 г. председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер предлага да бъде създаден европейски орган по труда, за да се гарантира, че „правилата на ЕС относно трудовата мобилност се прилагат по справедлив, прост и ефективен начин“.

По повод на т.нар. от Юнкер „шести сценарий“ за бъдещето на Съюза той посочва следното: „В Съюз, в който всички са равни, не може да има второкласни работници. Работниците трябва да печелят еднакво за една и съща работа на едно

⁵ Това решение впоследствие е отменено с чл. 48 от Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда.

⁶ Вж. по въпроса *Средкова, Кр.* Правната уредба на социалната закрила в Европейския съюз и България. – В: Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила. С.: Програма „Консенсус“, 1998; *Петрова, Кр.* Европейският социален модел и неговите разновидности. – В: Тенденции и предизвикателства в развитието на икономиката. Сборник с доклади от международна научна конференция. Том II. Варна: Издателство „Наука и икономика“, Икономически университет – Варна, 2012, с. 431-438; *Радева, М.* Идва ли краят на Европейския социален модел? – Научни трудове на Русенския университет – 2013. Том 52, серия 7 – Правни науки. Русе: Издателски център на РУ „А. Кънчев“, 2013, с. 40-44; *Постовалова, Татяна Ал.* Развитие трудового права Европейского Союза. – В: Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. В 2-х томах. Том 2: Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. Сборник научных трудов. Белорусский государственный университет, Юридический факультет. Ред. коллектив: С. А. Балашенко [и др.]. Минск: Издательский центр БГУ, 2008, с. 301-310.

и също място. [...] Трябва да гарантираме, че нов европейски орган с контролни и правоприлагащи правомощия ще осигурява прилагането на всички правила на ЕС относно трудовата мобилност по справедлив, прост и ефективен начин. Абсурдно е да имаме банков орган, който да следи за спазването на стандартите в банковата област, а да нямаме общ орган по въпросите на трудовия пазар, който да гарантира справедливост в рамките на единния пазар. Ще създадем такъв орган“⁷.

На 17 ноември 2017 г. в гр. Гьотеборг (Кралство Швеция) се провежда неформална среща на държавните и правителствените ръководители на ЕС в рамките на Социалната среща на върха за справедливи работни места и растеж. Домакини на социалната среща са председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер и министър-председателят на Швеция Стефан Льовен. Срещата се председателства от председателя на Европейския съвет Доналд Туск.

В рамките на срещата Европейският съвет, Европейският парламент и Комисията на ЕС съвместно прокламират и подписват Европейският стълб на социалните права⁸.

Идеята за неговото създаване е също на председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, представена на 9 септември 2015 г. в речта му за състоянието на Съюза за 2015 г. През м. март 2016 г. Комисията представя предварителен проект за Европейски стълб на социалните права (COM(2016) 127 final от 8 март 2016 г.). В периода март-декември 2016 г. Комисията организира широка обществена консултация в различните институции и органи на ЕС, както и на национално ниво в държавите членки, за да получи становища по проекта. Европейският комитет на регионите приема становище „Европейският стълб на социалните права и Документ за размисъл относно социалното измерение на

⁷ Вж. текста на Обръщението за състоянието на Съюза 2017 г. на интернет адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/SPEECH_17_3165 [електронен ресурс – достъп на 17 април 2020 г.].

⁸ Тестът на междуинституционалната прокламация относно Европейския стълб на социалните права виж на интернет адрес <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/bg/pdf>, както и информация на https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg [електронен ресурс – достъп на 15 април 2020 г.].

Европа“ на 10 октомври 2016 г. (ОВ, С 54, 13.2.2018 г., с. 48-61). На 23 януари 2017 г. се провежда конференция на високо равнище, с която приключва процесът на консултация. Европейският парламент приема резолюция относно стълба на социалните права на 19 януари 2017 г. (ОВ, С 242, 10.7.2018 г., с. 24-40). Европейският икономически и социален комитет приема на 25 януари 2017 г. становище относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „За започване на консултация относно европейски стълб на социалните права“ (ОВ, С 125, 21.4.2017 г., с. 10-26). Европейската комисия получава становища и от 21 национални правителства⁹, а министрите обсъждат стълба на социалните права на различните заседания на Съвета.

Основната философия на Социалния стълб е да бъде двигател за постигане на социална Европа за всички европейски граждани посредством определянето на редица ключови принципи и права, с цел да се допринесе за социалния напредък чрез подкрепа за справедливи и добре функциониращи пазари на труда и социални системи в ЕС. Целта на този стълб е да се подсилят достиженията на правото на ЕС в социалната област и да се предоставят по-ефективни права на гражданите на ЕС. Той е насочен към въпросите на трудовата заетост и социалната защита, както и към приспособяването на европейския социален модел към предизвикателствата на XXI век¹⁰. В него са заложени 20 ключови принципа и права, разпределени в три категории: равни възможности и достъп

⁹ Това са: Австрия, Белгия, Чешката република, Дания, Естония, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Швеция и Обединеното кралство.

¹⁰ Вж. анализ в *Maiso Fontecha, Leyre. The European Pillar of Social Rights*. – ERA Forum – Journal of the Academy of European Law, 2017, Vol. 18, Iss. 2 (June 2017), pp. 149-153; *Garben, Sacha. The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*. – Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2019, Vol. 21 (December 2019), pp. 101-127; Към европейски стълб на социалните права: въпроси и отговори. [без автор, по материали на Европейската комисия]. – Информационен бюлетин по труда, XLIX, 2016, № 11, с. 71-80; *Бонева-Илкова, Д.* Има ли компетентност Европейският съюз да създаде единна европейска социална политика и дали европейският стълб на социалните права е първа стъпка към такава? – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IX. Право и социална политика. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2017, с. 31-39; *Велева, С.* Европейският стълб на социални права – между политическия опит и ефективните правни гаранции. – Синди Труд, 2019, № 9-10, с. 22-25.

до пазара на труда; динамични пазари на труда и справедливи условия на труд; публична подкрепа, социална закрила и приобщаване в тези области¹¹.

При подписването на прокламацията от името на Съвета, министър-председателят на Естония Юри Ратас заявява „Социалният стълб е отражение на това, в което вярва Европа. Искаме Европа, която се бори с безработицата, бедността и дискриминацията, Европа, която предоставя равни възможности на младите и уязвимите. Социалният стълб се основава на нашите общи ценности и ще направлява бъдещата ни работа за по-справедлива Европа“.

С основание може да се приеме, че разпоредбите от първичното право на ЕС:

а) Договора за функционирането на ЕС (консолидиран текст) (ОВ, С 202/398, бр. 59, 7.6.2016 г., с. 1 и сл.) – относно трудовата заетост и социалната политика на Съюза: Дял IX „Заетост“ (чл. 145-150), Дял X „Социална политика“ (чл. 151-161) и Дял XI „Европейски социален фонд“ (чл. 162-164), както и разпоредбите на: чл. 5, § 3 – предприемане на инициативи, за да се гарантира координирането на социалните политики на държавите членки; чл. 8 – премахване на неравенствата и за насърчаване на равенството между мъжете и жените; чл. 9 – насърчаване на висока степен на заетост, осигуряване на адекватна социална закрила, борба срещу социалното изключване, постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве; чл. 10 – забрана и защита от всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация; чл. 45-48 – принцип на свободно движение на работници в рамките на Съюза;

б) Хартата на основните права на Европейския съюз (преработена) (ОВ, С 202/398, 7.6.2016 г.)¹²: чл. 5, § 2 – забрана за принудителен или задължителен

¹¹ Вж. информация за Европейския стълб на социалните права на интернет адрес https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_bg [електронен ресурс – достъп на 17 април 2020 г.].

¹² Относно първоначалната версия на Хартата, прогласена на 7 декември 2000 г в гр. Ница (Република Франция), вж. *Илиева, Ир.* Хартата за основните права на човека в Европейския съюз. – Правна мисъл, 2001, № 1, с. 72-80; *Калиниченко, Пауль Ал., Сергей Ю. Кашкин, Егор Ал. Чегринец, Артём Ол. Четвериков.* Под редакция С. Ю. Кашкина. Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий. Москва: Юриспруденция, 2001, 208 с.; *Ушакова, Татьяна Е.* Хартия основных прав

труд (принцип за свобода на труда); чл. 12, § 1 – право на свободно профсъюзно сдружаване, вкл. правото на работника да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси; чл. 15 – свобода при избор на професия и право на труд; чл. 21, § 1 – забрана за дискриминация, вкл. в заетостта и социалните права¹³; чл. 23 – равенство между жените и мъжете, вкл. в заетостта, труда и възнаграждението, както и възможността за запазването в действие или приемането на мерки, предвиждащи специфични предимства в полза на по-слабо представения пол (насърчителни мерки, позитивна дискриминация); чл. 25 и чл. 26 – социални права на възрастните хора и трудови и социални права на хората с увреждания, както и разпоредбите на чл. 27-34 от дял IV „Солидарност“

представляват т. нар. „Конституция на труда“ и „Социална конституция“ на ЕС¹⁴. От началото на 2018 г. в съдържанието на тези понятия следва да се включи и Европейският стълб на социалните права. Принципните положения относно трудовото и социалното право на ЕС, уредени в първичното право на Съюза, са доразвити в производното (вторичното) право, практика на Съда на ЕС, както и в националното законодателство и съдебната практика в отделните държави членки.

Европейского Союза: два шага вперед и один назад в процессе европейской интеграции. – Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2002, № 2, с. 3-8; *Казинян, Артур Г.* Хартия основных прав Европейского Союза. – Московский журнал международного права, 2003 (49), № 1, с. 70-93; *Сиволдаев, Илья Вл.* Хартия Европейского Союза об основных правах. – Международно-правовые чтения. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2004, Вып. 3, с. 142-146. За адаптираната версия, която е в сила от датата на влизане в сила на Договора от Лисабон, вж. *Попова, Ж.* Харта на основните права на Европейския съюз. – В: Националните съдилища и правото на Европейския съюз. Част I. С.: Национален институт на правосъдието, 2018, с. 439-448.

¹³ Вж. за тази проблематика в правото на ЕС и в българското вътрешно право *Средкова, Кр.* Принципът за равенство на работниците и служителите в правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 9; *Филипов, Г.* Принцип на равно третиране на хората на пазара на труда в Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XLVIII, 2015, № 12, с. 50-61; *Стайков, Ив.* Защита от дискриминация при наемане на работа. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том I. Сборник в памет на доц. Елисавета Христова. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2004, с. 128-149; *от него:* Забраната за дискриминация и задължението на работодателя да осигурява равни условия на труд (чл. 13, ал. 1 от Закона за защита срещу дискриминацията). – Правата на човека, IX, 2005, № 4, с. 30-49; *Кашкин, Сергей Ю., Пауль Ал Калиниченко.* Принцип равенства в трудовом и социальном праве Европейского Союза. – В: Трудовое и социальное право Европейского Союза: документы и материалы. [European Union Labour and Social Law: Documents and Materials]. Москва: Издательство „Права человека“, 2005, с. 19-26.

¹⁴ За тези понятия вж. *Постовалова, Татьяна Ал.* Социальное право Европейского Союза: теория и практика, с. 106-108; *от нея:* Трудовое право Европейского Союза: теория и практика, с. 190-197; *Schiek, Dagmar.* Europäisches Arbeitsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsges, 2005, S. 151-183.

3. На заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (формат „Заетост и социална политика“), проведено на 15 март 2018 г. (заседание № 3606, гр. Брюксел), се представя направеното на 13 февруари 2018 г. предложение на Европейската комисия до Съвета за създаване на Европейски орган по труда. Правното основание на предложението на Комисията се основава на чл. 46, чл. 48, чл. 53, § 1, чл. 62 и чл. 91, § 1 от ДФЕС и се съсредоточава върху свободното движение на работници, координацията на системите за социална сигурност, започването и продължаването на стопанска дейност като самостоятелно заето лице, свободата на предоставяне на услуги и общите правила, приложими за международния транспорт. Комисията предлага да се приеме регламент относно създаването и функционирането на европейски орган по труда. Регламентът ще се основава на общия подход относно децентрализираните агенции на ЕС, одобрен от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия през 2012 г. Регламентът осигурява необходимата правна сигурност за създаването на новата агенция на Съюза, която не може да бъде постигната с други правни инструменти¹⁵. Замислената цел на този регламент е да се създаде нов орган, който да оказва подкрепа на държавите членки при изпълнението на законодателството на ЕС в областта на трансграничната трудова мобилност и координацията на системите за социална сигурност, вкл. свободното движение на работници, командироването на работници, и услугите, характеризиращи се с висока мобилност. Тази цел трябва да бъде постигната чрез законодателното уреждане на улеснен достъп на работниците, работодателите и националните администрации до информация относно правата и задълженията в случаите на трансгранична мобилност; подпомагането на координацията между държавите членки при трансграничното прилагане на правото на Съюза; медиацията между органите на държавите членки с цел уреждане на трансгранични спорове

¹⁵ Вж. *Средкова, Кр.* Източници на правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 7; *Попова, Ж.* Директната приложимост на регламента и имплементацията му в националния правен ред. – Европейска интеграция и право, 2005, № 3, с. 155-164; *Семов, Ат.* Система на източниците на правото на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“ [Библиотека „Студии по Европейско право“], 2009, 343 с.

помежду им; подпомагане намирането на решения при нарушения на функционирането на пазара на труда¹⁶.

На заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (формат „Социална политика и здравеопазване“), проведено на 21-22 юни 2018 г. (заседание № 3625, гр. Люксембург), министрите отчитат постигнатия напредък по предложения текст на регламент за създаване на Европейски орган по труда.

В рамките на заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, 6-7 декември 2018 г. (заседание № 3660, гр. Брюксел), на първия работен ден се обсъждат въпроси, свързани със заетостта и социалната политика. Съветът постига съгласие за общ подход по предложението на Комисията от 13 март 2018 г. относно подготовката на регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда¹⁷. Във връзка с приемането на позицията си Съветът предлага наименованието на новия орган да бъде „Европейска агенция по труда“, вместо предложеното от Комисията наименование „Европейски орган по труда“. Според позицията на Съвета задачите на агенцията следва да се ограничат до оказване на подкрепа на държавите членки при прилагането на вече съществуващите правни актове на Съюза, които имат отношение към социалната политика на Съюза. Съществено е становището на Съвета, че държавите членки трябва да участват доброволно в повечето дейности на ЕОТ. Към задачите на новия орган, формулирани в предложението на Комисията, Съветът допълва и задачата „подкрепа за сътрудничеството между държавите членки за противодействие на недеklarирания труд“. Според позицията на Съвета, новият ЕОТ трябва да обедини техническите и оперативните задачи на няколко съществуващи органа на ЕС – Европейското бюро за координация на Европейската мрежа на службите по заетостта (EURES), Техническият комитет за свободното движение на

¹⁶ Вж. текста на предложението на интернет адрес <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7203-2018-INIT/bg/pdf> [електронен ресурс – достъп на 15 април 2020 г.].

¹⁷ Вж. текста на общата позиция на Съвета на интернет адрес <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14583-2018-INIT/bg/pdf> [електронен ресурс – достъп на 15 април 2020 г.].

работници, Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници и Европейската платформа за противодействие на недеклаирания труд. Тези органи трябва да продължат да съществуват след влизането в сила на регламента, докато ЕОТ започне да функционира пълноценно. Преследваната дългосрочна цел е да се създаде постоянна структура и да се постигнат по-добри и по-ефективни резултати въз основа на засилено сътрудничество между държавите членки. Съветът е на мнение, че въпросът за седалището на ЕОТ трябва да бъде решен с общо споразумение между представителите на държавите членки, а не да бъде включен като разпоредба в регламента. Изразеното желание на Съвета е постигнатата обща позиция да послужи като основа за преговорите с Европейския парламент¹⁸.

На 14 февруари 2019 г. Румънското председателство на Съвета и Европейският парламент постигат предварително споразумение относно Регламент за създаване на Европейски орган по труда. Видно е, че това става по-малко от година след първоначалното предложение на Комисията.

На 20 февруари 2019 г. Комитетът на постоянните представители на Съвета (I част) одобрява предварителното споразумение с Европейския парламент. Последните стъпки по пътя към създаването на новия орган (агенция на Съюза) е текстът на регламента да бъде представен за приемане от Европейския парламент и от Съвета на ЕС.

Процедурата по вземане на решение относно седалището на ЕОТ започва на 13 март 2019 г., когато представителите на правителствата на държавите членки одобряват с общо съгласие процедурата и критериите за избор на седалище на ЕОТ¹⁹. За постигането на решение за избор на седалището на ЕОТ е необходимо общо съгласие между държавите членки. Това е в съответствие с приетия Общ подход, приложен към Съвместното изявление от 2012 г. на Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия относно

¹⁸ Вж. и *Cremers, Jan*. The European Labour Authority and enhanced enforcement: Briefing requested by the EMPL committee. Paper presented at Establishing a European Labour Authority. European Parliament, Brussels, Belgium, 2018, 12 p.; *Cremers, Jan*. Reflections on a European Labour Authority: Mandate, main tasks and open questions. Brussels: Friedrich-Ebert-Stiftung, Publisher: FES office Brussels, 2018, 20 p.

¹⁹ Вж. текста на предложението на интернет адрес <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7491-2019-INIT/bg/pdf> [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

децентрализираните агенции, където е предвидено, че решението относно седалището на агенция се взема с общо съгласие на представителите на правителствата на държавите членки²⁰.

На 5 април 2019 г. се приема Процедура за избор на седалище на Европейския орган по труда. Тя съдържа елементите за постигане на споразумение по процедура за избор на седалище на ЕОТ, вкл. пътна карта и набор от критерии, като целта е всички държави членки да се ангажират с приемането на резултата от тази процедура²¹.

Пътната карта включва: 1. предложения от държавите членки за домакинство на ЕОТ, които трябва да бъдат представени до 6 май 2019 г.; 2. оценка на предложенията от Комисията до 3 юни 2019 г. въз основа на договорените критерии; 3. политическа дискусия въз основа на оценката на Комисията в рамките на заседанието на Комитета на постоянните представители на правителствата на държавите членки на ЕС (I част) на 5 юни 2019 г.; 4. решение чрез гласуване от представителите на всички държави членки в рамките на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси на 13 юни 2019 г.

Критериите за оценка при избора на седалище на ЕОТ са: 1. географски баланс; 2. своевременна наличност на работни помещения, за да може агенцията да започне да функционира; 3. достъпност на мястото; 4. наличие на училища за децата на служителите на агенцията; 5. достъп до пазара на труда, социална сигурност и медицинско обслужване за съпрузите и децата на служителите. Европейската комисия изготвя скала за оценка въз основа на договорените от всички държави членки пет критерия. Тази оценъчна скала е предназначена за държавите членки при изготвянето на техните оферти като указание за начина, по който Комисията ще структурира своята обща оценка.

²⁰ Вж. текста на Съвместното изявление на Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия относно децентрализираните агенции на интернет адрес https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

²¹ Вж. текста на интернет адрес <https://www.consilium.europa.eu/media/39402/procedure-ela-bg.pdf> [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

Успоредно с процедурата за избор на седалище на бъдещата нова агенция на Съюза, Европейският парламент на 16 април 2019 г. гласува в подкрепа на споразумението, като приема Законодателна резолюция относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда (COM(2018)0131 – C8-0118/2018 – 2018/0064(COD))²².

Държавите членки, които подават в договорения срок предложения за седалище на ЕОТ да бъдат техните столици, са: Република България (гр. София)²³, Република Кипър (гр. Никозия), Република Латвия (гр. Рига) и Република Словакия (гр. Братислава).

На 29 май 2019 г. Комисията изготвя обща оценка на всички предложения, получени в рамките на определения срок. Общата оценка на Комисията се придружава от официална информация относно методиката за оценка на предложенията на държавите членки²⁴.

На 5 юни 2019 г. представителите на държавите членки провеждат политическа дискусия по избора на седалище на новата агенция въз основа на оценката на Комисията в рамките на Комитета на постоянните представители на правителствата на държавите членки на ЕС (I част).

На 13 юни 2019 г. Съветът по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (формат „Заетост и социална политика“) (заседание № 3698 на 13-14 юни 2019 г., гр. Люксембург) приема текста на регламент за създаване на Европейски орган по труда. В рамките на това заседание, на същата дата, представителите на правителствата на държавите членки гласуват,

²² Вж. и Позиция на Европейския парламент, приета на първо четене на 16 април 2019 г. с оглед на приемането на Регламент (ЕС) 2019/... на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344 на интернет адрес https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2018-0064_BG.pdf [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

²³ На 30 април 2019 г. на свое редовно заседание (т. 22 от дневния ред) Министерският съвет на Република България по предложение на министъра на труда и социалната политика одобрява кандидатурата на Република България за седалище на ЕОТ. Вж. предложението на Република България за домакинство на седалището на ЕОТ на интернет адрес <https://www.consilium.europa.eu/media/39296/bulgaria-ela-offer-en.pdf>, както и допълнителните документи във връзка с това предложение на интернет адрес <https://www.consilium.europa.eu/media/39298/bulgaria-ela-annex-en.pdf> [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

²⁴ Вж. Оценка на Комисията на офертите, подадени от България, Кипър, Латвия и Словакия по процедура за избор на седалището на Европейския орган по труда на интернет адрес <https://www.consilium.europa.eu/media/39532/commission-assessment-cover-note.pdf> [електронен ресурс – достъп на 16 април 2020 г.].

за да определят седалището на бъдещия ЕОТ. С общо съгласие за седалище на ЕОТ е избран гр. Братислава (Република Словакия) – вж. Решение (ЕС) 2019/1199, взето по взаимно съгласие между представителите на правителствата на държавите членки, от 13 юни 2019 година относно местонахождението на седалището на Европейския орган по труда (ОВ, L 189, 15.7.2019 г., с. 68).

На 20 юни 2019 г. Регламентът за създаване на Европейския орган по труда е приет от Европейския парламент и от Съвета, и впоследствие е публикуван в Официален вестник на ЕС на 11 юли 2019 г. (ОВ, L 186, 11.7.2021 г., с. 21-56)²⁵. Съгласно неговия чл. 49 Регламентът влиза в сила 20 дни след публикуването му в Официален вестник, т.е. на 31 юли 2019 г. Това е и официалната дата на създаването на Европейският орган по труда.

II. Правна характеристика на Европейския орган по труда

1. С Регламент (ЕС) 2019/1149 се създава Европейски орган по труда (чл. 1, § 1). Следователно това е първичен, учредителен и основополагащ акт по отношение на ЕОТ, който определя създаването, устройството и функциите на органа. Съгласно чл. 1, § 2, изр. първо от Регламента ЕОТ подпомага държавите членки и Комисията в процеса на ефективното прилагане и изпълнение на правото на Съюза в областта на трудовата мобилност на цялата територия на Съюза и при координацията на системите за социална сигурност в рамките на Съюза. Това е неговата материална и териториална компетентност. Правомощията на ЕОТ произтичат пряко от правните актовете на Съюза, посочени в чл. 1, § 4 от Регламента, вкл. всички регламенти, директиви и решения, приети въз основа на тези актове, както и всеки следващ правно обвързващ акт на Съюза, с който се възлагат задачи на ЕОТ.

Необходимо е да се посочи, че самият Регламент в своя чл. 1, § 6 изключва от своето приложно поле две групи въпроси на общностното право: 1. правата и

²⁵ Както вече се посочи, пълното наименование на акта е Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344 (текст от значение за ЕИП и за Швейцария).

задълженията на физическите лица и работодателите, предоставени съгласно правото на Съюза и националното право и практика, произтичащите от тях права и задължения на националните органи, както и признатата от ДФЕС автономност на социалните партньори; и 2. действащите двустранни споразумения и договорености за административно сътрудничество между държавите членки, и по-специално тези, отнасящи се до съгласуваните и съвместните инспекции. Следователно Регламентът не засяга упражняването на основните трудови и социални права, признати на равнище на ЕС и на национално равнище, вкл. правото или свободата да се стачкува или да се предприемат други действия в рамките на специфичните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки на ЕС в съответствие с националното право и практика.

Европейският орган по труда е създаден като агенция на ЕС. Съгласно чл. 3, § 1 от Регламента ЕОТ е орган на Съюза със собствена правосубектност. Както е известно, агенцията на ЕС е децентрализиран оперативен орган на Съюза, който има съществени различия от институциите на ЕС. Всяка агенция има своя юридическа правосубектност. Агенциите се създават за изпълнение на конкретни задачи в областта на някоя общностна политика. Агенциите се причисляват към т. нар. „пряка администрация“ на ЕС. Те са ярък пример за първично делегиране на правомощия в рамките на административната структура на Съюза в неговата цялост. Някои агенции отговарят на необходимостта от разработване на научно или техническо ноу-хау в определени области, други обединяват различни групи по интереси, за да улеснят диалога на европейско и международно ниво²⁶. С развитието на правото на ЕС агенциите и техните администрации започват да играят все по-значителна роля в областите на политиките, към които се отнасят. Постоянна цел на дейността на ЕОТ като агенция на ЕС е да подпомага гарантирането на справедлива трудова мобилност в целия ЕС и да подпомага координацията на системите за социална сигурност (чл. 2 от Регламента).

²⁶ Вж. подробно *Йочева, К.* Агенциите на Европейския съюз. – В: Юбилеен сборник на Департамент „Право“ посветен на 15 години на Нов български университет. С.: Издателство на НБУ и Феня, 2006, с. 346-383.

Във връзка със създаването на ЕОТ с Регламента се изменят няколко предходни акта от първичното право на ЕС (вж. чл. 45-47 от Регламента) – Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност (ОВ, L 166, 30.4.2004 г., с. 1-123); Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ, L 141, 27.5.2011 г., с. 1-12); Регламент (ЕС) 2016/589 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2016 г. относно европейска мрежа на службите по заетостта (EURES), достъп на работниците до услуги за мобилност и по-нататъшно интегриране на пазарите на труда и за изменение на регламенти (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) № 1296/2013 (ОВ, L 107, 22.4.2016 г., с. 1-28). Новият регламент отменя Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и Съвета от 9 март 2016 г. за създаване на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на недеklarирания труд (ОВ, L 65, 11.3.2016 г., с. 12-20) – вж. чл. 48 от Регламента. Тези промени в общностното право имат за цел новият ЕОТ да обедини техническите и оперативни задачи на няколко съществуващи до момента органа на ЕС: Европейското бюро за координация на Европейската мрежа на службите по заетостта (EURES); Техническият комитет относно свободното движение на работници; Европейската платформа за противодействие на недеklarирания труд; Комитетът от експерти по въпросите на командироването на работници²⁷.

В чл. 14 от Регламента е уредено, че ЕОТ се стреми във всички свои дейности да осигурява сътрудничество, да избягва дублирането, да насърчава полезните взаимодействия и взаимното допълване с други децентрализирани агенции на Съюза и специализирани органи, като напр. Административната комисия. За тази цел ЕОТ може да сключва споразумения за сътрудничество с компетентни агенции на Съюза, като Европейският център за развитие на професионалното обучение (Cedefop), Европейската фондация за подобряване на

²⁷ Вж. Решение 2009/17/ЕО на Комисията от 19 декември 2008 година за създаване на Комитет от експерти по въпросите на командироването на работници (ОВ, L 8, 13.1.2009 г., с. 26-28).

условията на живот и труд (Eurofound), Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA), Европейска фондация за обучение (ETF), Европол и Евроюст.

Както по-горе се посочи, ЕОТ трябва да се разглежда като една от първите стъпки при практическата реализация на Европейския стълб на социалните права. В този контекст следва да се осмисли и неговата основна цел, за постигането на която е предвидена и неговата компетентност – да подпомага държавите членки и Комисията в процеса на ефективното прилагане и изпълнение на правото на Съюза в областта на трудовата мобилност на цялата територия на Съюза и при координацията на системите за социална сигурност в рамките на Съюза (чл. 1, § 2, изр. първо и чл. 2, изр. първо от Регламента). Тази основна цел трябва да бъде постигната чрез ефективното изпълнение на следните подцели, уредени в чл. 2, изр. второ от Регламента: осигуряване на по-лесен достъп до информацията относно правата, задълженията и услугите по отношение на трудовата мобилност на цялата територия на ЕС; подобряване и засилване на сътрудничеството между държавите членки при прилагането на съответното право на Съюза на цялата му територия, вкл. чрез улесняване на провеждането на съгласувани и съвместни инспекции; изпълнение на функциите на медиатор и улесняване на намирането на решение в случаи на трансгранични спорове между държавите членки; подпомагане на сътрудничеството между държавите членки на ЕС за противодействие на недеklarирания труд²⁸.

За постигане на основната цел, на ЕОТ са възложени немалко на брой задачи, които са детайлно уредени в глава Втора на Регламента (чл. 4-15). Те могат да се систематизират, като следва да се има предвид, че към всяка задача са посочени и подзадачи:

➤ подобряване на наличността, качеството и достъпността на информацията от общ характер, предлагана на отделни физически лица,

²⁸ Вж. и анализа на *Cremers, Jan*. The European Labour Authority and rights-based labour mobility. – ERA Forum Journal of the Academy of European Law, 2020, Vol. 21, Iss. 1, September 2020 [Published: 14 February 2020], pp. 21-34.

работодатели и организации на социални партньори, относно правата и задълженията по отношение на трудовата мобилност (чл. 5 от Регламента);

➤ подпомагане на държавите членки на ЕС при предоставяне на услуги на физически лица и работодатели чрез Европейската мрежа на службите по заетостта (EURES), като напр. трансграничното намиране на съответствия между свободните места за работа, стажове и професионални практики и автобиографиите²⁹. За изпълнението на тази задача (вж. чл. 6 от Регламента) ЕОТ за в бъдеще ще управлява Европейското бюро за координация на EURES, създадено съгласно чл. 7 от Регламент (ЕС) 2016/589.

➤ улесняване и подкрепа за ефективното изпълнение на задълженията на държавите членки във връзка със сътрудничеството и бързия обмен на информация, установени в правото на Съюза и включени в приложното поле на настоящия регламент (чл. 7 от Регламента).

➤ координацията и подпомагане на съгласуваните и съвместни инспекции в областите, попадащи в рамките на компетентността на ЕОТ (чл. 8 и чл. 9 от Регламента). Два са уредените начина, по които ЕОТ може да извършва тази дейност – след сезиране (в два варианта: по искане на една или повече държави членки или по искане на организация на социалните партньори на национално равнище) и служебно (*ex officio*) (по своя инициатива да предложи на органите на съответните държави членки да извършат съгласувана или съвместна инспекция). Изрично е уреден принципът, че съгласуваните и съвместните инспекции се извършват със съгласието на съответните държави членки, като в същото време в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество, държавите членки полагат усилия да участват в съгласувани или съвместни инспекции (чл. 8, § 1, т. 2 и § 3, т. 1 от Регламента)³⁰.

²⁹ За същността и функциите на EURES вж. *Андреева, З.* Какво представлява EURES-мрежата? – Труд и право, 2007, № 11, с. 47-49; *Видинска, Ел.* Европейски услуги за заетост EURES. – Информационен бюлетин по труда, XLIV, 2011, № 11, с. 83-88.

³⁰ В чл. 8, § 2 от Регламента са дадени легални дефиниции на понятията „съгласувани инспекции“ и „съвместни инспекции“ за целите на регламента. Съгласувани инспекции са тези, които се извършват едновременно в две или повече държави от ЕС относно свързани случаи, с всеки национален орган, действащ на собствената си територия, и подпомагани, когато е подходящо, от персонала на ЕОТ. Съвместни инспекции са тези, които се извършват в държава от ЕС с участието на националните органи на една или повече други държави от ЕС, и подпомагани, когато е подходящо, от персонала на ЕОТ.

➤ сътрудничество с държавите членки, и по целесъобразност и със социалните партньори, при оценяването на рисковете и извършването на анализи на трудовата мобилност и координацията на социалната сигурност на цялата територия на Съюза (чл. 10 от Регламента). Оценката на риска и анализите се отнасят до широк кръг въпроси, като напр. дисбалансите на пазара на труда, специфичните за сектора предизвикателства и системните проблеми, борбата с измамите, трудовата експлоатация, дискриминацията в трудовите отношения, изготвянето на прогнози във връзка с уменията, и здравословните и безопасни условия на труд.

➤ подпомагане и насърчаване на държавите членки да изградят капацитет за последователно прилагане на съответното законодателство на ЕС. Предвидено е това да се постигне чрез разнообразни форми: взаимна помощ и обучение чрез партньорски и групови дейности; разработване на общи насоки посредством секторни и междусекторни програми за обучение, вкл. за инспекциите по труда; подготвяне на специализирани учебни материали, в т.ч. чрез онлайн методи на обучение; организиране на кампании за повишаване на осведомеността; обмен и разпространение на опит и добри практики (чл. 11 от Регламента).

➤ създаване и развитие на дейността на Европейската платформа с цел засилване на сътрудничеството за противодействие на недекларирания труд. В рамките на тази Европейска платформа новосъздадената агенция насърчава сътрудничеството между държавите членки: да споделят добрите практики и обмена на адекватна информация; да развиват експертиза и разработване на анализи, като се избягва дублирането на дейности; да прилагат иновативни подходи към ефективното и ефикасно трансгранично сътрудничество и оценяването на опита; да осигуряват принос към хоризонтално разбиране на въпросите, свързани с недекларирания труд (чл. 12 от Регламента).

➤ посредничество и улесняване на намирането на решение при спор между две или повече държави членки (медиация) във връзка с отделни случаи на прилагане на правото на Съюза в областите, попадащи в обхвата на регламента, без да се засягат правомощията на Съда на ЕС и на

Административната комисия по Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета за координация на системите за социална сигурност. Целта на тази медиацията е да се помирят противоречащите гледни точки на държавите членки, които са страни по спора, и да се приеме необвързващо становище. В чл. 13 от Регламента подробно е уредена медиационната процедура – нейното начало, двата възможни нейни етапа, правомощия на медиатора и на Съвета по медиация, приемане от Управителния съвет на ЕОТ на правилник за медиацията, вкл. работните правила и назначаването на медиатори, приложимите срокове, участието на експерти от държавите членки, Комисията и ЕОТ, изпълнението на необвързващото становище, доклада на ЕОТ пред Европейската комисия. Изрично е уреден принципът, характерен за всяка медиация като алтернативен извънсъдебен способ за разрешаване на спорове, че участието на държавите членки, които са страни по спора, в двата етапа на процедурата по медиация е доброволно (чл. 13, § 7, изр. първо от Регламента)³¹.

От тези правомощия на ЕОТ може да се направи правният извод, че тази специализирана агенция на ЕС не е административен регулаторен орган на Съюза и не упражнява директни регулаторни функции в обхвата на своята дейност. Тя е административен орган, чиято преимуществена дейност е да координира усилията на някои други агенции на ЕС, както и усилията на отделните държави членки на ЕС, по различните проблеми на трансграничната трудова мобилност в рамките на Съюза.

III. Структура и организация на дейността на Европейския орган по труда

Административната и управленска структура на ЕОТ се състои от Управителен съвет, изпълнителен директор и от Група на заинтересованите страни (чл. 16, § 1 от Регламента). Това са основните и задължителни органи на ЕОТ.

³¹ За този основен принцип на медиацията вж. *Стайков, Ив.* Принципи на медиацията. – Правен преглед, 2008, № 1, с. 92-94; *Борисов, Б.* Медиацията и принципите на гражданския процес. – В: Актуални въпроси на частното право. Сборник с доклади от национална научна конференция в чест на 95-ата годишнина на проф. д-р Емил Георгиев, организирана от катедра „Гражданскоправни науки“ на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, гр. София, 15.12.2016 г. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2018, с. 197-198.

Съгласно чл. 16, § 2 от Регламента, за изпълнението на специфичните си задачи или за специфични области на политиката, ЕОТ може да създава работни групи или експертни комисии, които се състоят от представители на държавите членки, или на Комисията, или от външни експерти, определени с процедура за подбор, или от комбинация от посочените. Процедурният правилник на тези работни групи и комисии се изготвя от ЕОТ след консултация с Комисията. Тези работни групи или експертни комисии са незадължителни (факултативни) органи, които се създават *ad hoc*.

Към ЕОТ задължително се създават и два постоянни спомагателни органа: Европейската платформа с цел засилване на сътрудничеството за противодействие на недекларирания труд, уредена в чл. 12 от Регламента, като постоянна работна група, както и Съветът по медиация (съставен от експерти от държавите членки, различни от тези, които са страни по спора, и който може да заседава в комисии, съставени от няколко членове), уреден в чл. 13, § 5 и 6 от Регламента.

По този начин в Регламента се конструира администрацията на ЕОТ³².

Управителен съвет на Европейския орган по труда

1. Съгласно чл. 17, § 1, ал. 1 от Регламента Управителният съвет на ЕОТ се състои от 8 члена (персонален състав): един член от всяка държава членка на ЕС, назначен от неговата държава членка; двама членове, представляващи Европейската комисия и назначени от нея; един независим експерт, назначен от Европейския парламент (без право на глас); четирима членове, представляващи междуотраслови организации на социалните партньори (без право на глас), с равен брой представители от профсъюзите и организациите на работодателите, които се избират от съответните междуотраслови организации на социалните партньори на равнище ЕС. Всеки

³² Понятието „администрация на ЕС“ се разглежда, анализира и осмисля едновременно в три перспективи – функционална, организационна и процедурна. Функционалният аспект на администрацията се отнася към нейните дейности и задачи, организационният акцентира върху организацията и структурата на институциите, органите и участниците, а процедурният изяснява процесите, които свързват различните участници и органи в изпълнението на административни функции. Вж. така *Марчева, Д.* Понятие за администрация на Европейския съюз. – Съдийски вестник, 2013, № 1, с. 105.

член на Управителния съвет има заместник. Заместникът представлява члена при отсъствие на последния.

Така изграден Управителният съвет на ЕОТ е колективен орган създаден на трипартитен принцип – участие на държавата (в лицето на представителите на всяка държава членка, Европейския парламент и Европейската комисия) и представителите на социалните партньори – синдикалните организации и работодателските организации³³. Тъй като не всички членове на колективния орган имат право на глас, то Управителният съвет на ЕОТ не е колегиален орган. В действителност персоналният състав на този орган е изграден на квотен принцип в две измерения – представители на различни субекти в рамките на ЕС, и две обособени квоти – едната, с членове, които имат право на глас, и друга – членове, които нямат право на глас. Тези квоти в Регламента се наричат „страни“ – вж. израза „всички страни“ в § 28, изр. трето от Преамбюла и чл. 17, § 3, ал. 6³⁴. Следователно може да се направи правният извод, че макар и ЕОТ като идея да е създаден като трипартитен орган, той всъщност не такъв, защото право на глас при вземане на неговите решения имат само представителите на държавата в лицето на представителите на всяка държава членка и на Европейската комисия (виж изрично чл. 17, § 1, ал. 2 от Регламента).

В регламента са уредени някои принципни изисквания и несъвместимости относно членовете на Управителния съвет и техните заместници: 1. да имат необходимите познания в приложното поле на Регламента, като се вземат предвид съответните им умения в областта на управлението, администрацията и бюджетирането; 2. предотвратяване на конфликт на интереси. Във връзка с предотвратяването на възможен конфликт на интереси междуотрасловите организации на социалните партньори на равнището на Съюза назначават своите представители, а Европейският парламент назначава своя независим експерт, след като се уверят, че няма конфликт на интереси. Всеки член и заместник подписват писмена декларация в момента на встъпването си в длъжност, в която

³³ Вж. и *Клаувэрт*, С. Влияние социальных партнеров Европейского Союза на разработку трудового права Европейского Союза. Перевод А. В. Плих. – Правоведение, 2002, № 1 (240), с. 98-116.

³⁴ В текста на английски език „all parties“, на френски език „toutes les parties“.

заявяват, че не се намират в положение на конфликт на интереси. Всеки член и заместник актуализират своята декларация, когато има промяна в обстоятелствата във връзка с наличието на конфликт на интереси. Европейският орган по труда публикува декларациите и актуализациите им на своята интернет страница.

Интерес представляват и две изисквания относно персоналия състав на Управителния орган на ЕОТ, които са уредени в чл. 17, § 3, ал. 6 от Регламента. И двете изисквания са в пожелателна форма, което на практика означава, че се дисквалифицира качеството им на общностни правни норми.

Първото изискване е, че всички страни, представени в Управителния съвет, се стремят да ограничат честите смени на своите представители, за да се осигури приемственост в работата на Управителния съвет. Това изискване има особен смисъл по отношение на членовете на отделните държави членки, предвид възможните смени в националното управление на държава членка (понякога свързани с правителствени и/или конституционни кризи).

Второто изискване е всички страни да се стремят да постигнат балансирано представителство на жените и мъжете в състава на Управителния съвет. Принципът за равенство на двата пола е класически и основен принцип за правото на ЕС (както и обща ценност на ЕС и една от неговите основни цели), а в последните две десетилетия са налага и принципът за равнопоставеното участие на двата пола в различните управленски структури на общностно и национално ниво, в някои случаи с изрично и императивно уреждане на квотен принцип. Нормативната основа в правото на ЕС на този правен принцип се съдържа в чл. 8, чл. 19 и чл. 157 от ДФЕС (ОВ, С 202/398, 7.06.2016 г.), Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) (ОВ, L 204, 26.0.2006 г., с. 23-36), чл. 23 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ, С 202/398, 7.6.2016 г.), както и в други актове от законодателството на ЕС. През десетилетията Европейският парламент многократно е декларирал, че жените трябва да участват пълноправно в политиката и във вземането на

решения на всички нива, наравно с мъжете. Виж напр. Резолюция на Европейския парламент от 18 януари 2001 г. относно доклада на Комисията относно изпълнението на Препоръка 96/694 на Съвета от 2 декември 1996 г. относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на решения (COM (2000) 120 – C5-0210 / 2000 – 2000/2117 (COS)) (ОВ, С-262, бр. 44, 18.9.2001 г., с. 248-251, A5-0373/2000); Резолюция на Европейския парламент от 13 март 2012 г. относно ролята на жените в процеса на вземане на политически решения — качество и равенство (2011/2295(INI)) (ОВ, С 251Е, бр. 44, 31.8.2013 г., с. 11-18)³⁵. Така формулирано в разпоредбата на Регламента, това второ изискване, от една страна загубва голяма част от идейния си заряд, а от друга страна, за да бъде то изпълнено, по необходимост трябва да има предварителни консултации и съгласуване между всичките т. нар „страни“, които са представени в Управителния съвет – всичките 27 държави членки, Европейския съвет, Европейската комисия и социалните партньори на общностно ниво – синдикалните организации и работодателските организации. Видно е, че такова предварително консултиране и евентуално съгласуване по въпроса за балансирано представителство на жените и мъжете в състава на Управителния съвет е практически невъзможно, и затова това изискване е редактирано в пожелателна, а не императивна форма.

³⁵ По тази проблематика през десетилетията има богата научна литература. Вж. напр. *Schiek, Dagmar*. Article 23: Equality between Women and Men. – In: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Eds.: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward. Beck–Hart–Nomos, Publishing Oxford Portland, Oregon, 2014, pp. 663-660; *Fredman, Sandra*. Discrimination Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 38-50; *Калиниченко, Пауль А., Юрий С. Кашкин*. Принцип равенства в трудовом праве Европейского Союза. – В: *Право Европейского Союза в 2-х томах. Том 2: Особенная часть (+CD)*. Учебник для бакалавриата и магистратуры. Авторский коллектив. Ответственный редактор проф. д.ю.н. Сергей Ю. Кашкин. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство „Юрайт“, 2016, с. 452-459, и цит. в тези съчинения литература.

За националното българско право вж. *Къндева, Ем*. Европейският принцип за еднакво третиране на мъже и жени в осигурителното законодателство и решенията на Европейския съд по прилагането му. – Административно правосъдие, 1998, № 4, с. 17-33; *Минков, Ж*. За въвеждане на европейските социални норми в българското законодателство и практика. – Международни отношения, 2001, № 4, с. 35-42; *Танчев, Евг*. Равенството – конституционни измерения и съобразяване с Хартата на основните права в Европейския съюз и Директива 2000/43/ЕС. – Правата на човека, V, 2001, № 1, с. 23-31; *Стайков, Ив*. Забраната за дискриминация в трудовите отношения и проблемът за равните възможности на жените и мъжете и на представителите на различни етнически групи. – Административно правосъдие, 2005, № 4, с. 31-52 и № 5, с. 28-34; *Йонкова, Н*. Юридически гаранции и практическа реализация на политиките по равенството на половете на ЕС в Р. България. – Научни трудове на Института за държавата и правото. Том XVI. Актуални правни проблеми. С.: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2017, с. 88-98.

Съгласно чл. 17, § 5 от Регламента мандатът на членовете на Управителния съвет на ЕОТ и на техните заместници е четири години. Този мандат може да бъде подновяван. Видно от редакцията на разпоредбата няма забрана за брой на мандатите (в случая с възможност те да бъдат последователни), което разрешение търпи критика, съобразно някои общи принципни положения в теорията на управлението. Възможно е да се приеме тълкуването, че точният смисъл на разпоредбата е един член на Управителния съвет, респ. негов заместник, да има това качество максимум два последователни мандата и невъзможност впоследствие да бъде назначаван (избиран) за член на този орган.

Представителите на трети държави, които прилагат правото на Съюза в областите, попадащи в обхвата на регламента, могат да участват в заседанията и обсъжданията на Управителния съвет като наблюдатели. Като наблюдатели могат да бъдат поканени на заседанията на Управителния съвет и представител на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound), представител на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA), представител на Европейски център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) и представител на Европейската фондация за обучение (ETF), с цел за да се повишат ефективността на децентрализираните агенции на Съюза и полезните взаимодействия между тях (вж. чл. 17, § 6 и 7 от Регламента).

2. В чл. 18, § 1 от Регламента са уредени функциите (материалната компетентност) на Управителния орган на ЕОТ. Тези правомощия могат да се групират в следните категории:

A. Управленски правомощия (в т.ч. и по отношение на персонала на ЕОТ):

1. определяне на стратегическите насоки и наблюдение върху дейността на ЕОТ;

2. приемане с мнозинство от две трети от членовете с право на глас на годишния бюджет на ЕОТ и упражняване на други функции във връзка с бюджета на ЕОТ;

3. разглеждане и приемане на консолидирания годишен отчет за дейността на ЕОТ, включващ преглед на изпълнението на задачите му, изпращането му до

1 юли всяка година на Европейския парламент, Съвета, Комисията и Сметната палата, както и публикуването му;

4. приемане на стратегия за борба с измамите, пропорционална на риска от измами, като се вземат предвид разходите, свързани с мерките, които трябва да бъдат предприети, и ползите от тях;

5. приемане и редовно актуализиране на плановете за комуникация и за разпространение на информацията по чл. 36, § 3 от Регламента въз основа на анализ на потребностите;

6. упражняване по отношение на персонала на ЕОТ правомощията на орган по назначаването, предоставени с Правилника за персонала, и на орган, оправомощен да сключва трудови договори, предоставени с Условието за работа;

7. назначаване на изпълнителния директор и, когато е целесъобразно, удължаване на мандата му, както и отстраняването му от длъжност в съответствие с чл. 31 от Регламента;

8. назначаване на счетоводител (в съответствие с условията на Правилника за персонала и Условието за работа), който се ползва с пълна независимост при изпълнението на своите задължения;

9. осигуряване на подходящи последващи действия във връзка с констатациите и препоръките, произтичащи от вътрешните или външните одитни доклади и оценки, както и от разследванията на OLAF;

10. вземане на всички решения за създаването на вътрешни комитети или други органи на ЕОТ и когато е необходимо, за тяхното изменение, като се съобразяват потребностите на ЕОТ във връзка с дейността, както и доброто финансово управление;

11. одобряване на проекта на единния програмен документ на ЕОТ, предвиден в чл. 24 от Регламента, преди представянето му на Комисията за становище;

12. след като получи становището на Комисията, приемане на единния програмен документ на ЕОТ с мнозинство от две трети от членовете на Управителния съвет с право на глас и в съответствие с чл. 24 от Регламента.

Б. Конститутивни правомощия:

1. създаване на работни групи и експертни комисии съгласно чл. 16, § 2 от Регламента;

2. създаване, когато е целесъобразно, на структура за вътрешен одит;

3. назначаване на членовете и техните заместници, влизащи в състава на Групата на заинтересованите страни, създадена в съответствие с чл. 23 от Регламента;

4. одобряване на приетия от Групата на заинтересованите страни процедурен правилник (чл. 23, § 6, изр. второ от Регламента).

В. Нормотворчески правомощия:

1. приемане на финансовите правила, приложими за ЕОТ;

2. приемане на правила за предотвратяване и управление на конфликти на интереси по отношение на своите членове и независимите експерти, както и на членовете на Групата на заинтересованите страни и на работните групи и комисиите на ЕОТ, а също и на командированите национални експерти и други служители, които не са наети от ЕОТ, и ежегодно публикуване на своята интернет страница декларациите за интереси на членовете на Управителния съвет;

3. приемане на собствен процедурен правилник;

4. приемане на процедурния правилник за медиацията съгласно чл. 13 от Регламента;

5. приемане на процедурните правилници на създадените съгласно чл. 16, § 2 от Регламента работни групи и експертни комисии;

6. приемане на правила за прилагане на Правилника за персонала и Условието за работа в съответствие с чл. 110 от Правилника за персонала;

7. приемане на процедурните правила за подбор на членовете и техните заместници, влизащи в състава на Групата на заинтересованите страни, създадена в съответствие с чл. 23 от Регламента.

Г. Контролни правомощия:

Контролните правомощия на Управителния орган на ЕОТ по същността си са проява на вътрешен йерархичен контрол в рамките на самия ЕОТ като агенция на Съюза. При анализа на правните разпоредби може да се диференцират два

вида контрол – предварителен и последващ. И в двете хипотези обект на контрола е изпълнителният директор на ЕОТ като едноличен орган, а предмет на контрола е неговата дейност (в цялост или отделни негови правомощия), т. е. това е функционален, йерархически и административен контрол³⁶.

– Предварителен контрол

Когато изпълнителният директор на ЕОТ прецени, че е необходимо да се създаде местно представителство или представителство за връзка (вж. по-долу в текста), той получава предварителното съгласие на Комисията, на Управителния съвет и на държавата членка, в която ще се намира представителството (чл. 22, § 5 от Регламента). Това „предварително съгласие“, в случая от Управителния съвет, следва да се разглежда като проява на предварителен (превантивен) контрол за целесъобразност по отношение на планираното решение на изпълнителния директор.

– Последващ контрол

Изпълнителният директор отчита дейността си пред Управителния съвет на ЕОТ (чл. 22, § 1, изр. второ от Регламента). Това е упражняване на последващ контрол върху изпълненията на задълженията на изпълнителния директор, като следствие на което, при незадоволителна оценка, може да се стигне и до предсрочно прекратяване на мандата му (вж. по-долу).

3. В чл. 20 и чл. 21 от Регламента са уредени процедурните правила относно заседанията на и гласуванията в Управителния съвет на ЕОТ. Заседанията на Управителния съвет се свикват от неговия председател. Управителният съвет провежда най-малко две редовни заседания годишно. Управителният съвет може да заседава извънредно по искане на неговия председател, на Комисията или на най-малко една трета от неговите членове. Секретариата на Управителния съвет (техническата организация на заседанията му) се осигурява от ЕОТ.

³⁶ По въпроса за същността и видовете административен контрол в ЕС вж. подробно *Марчева, Д.* Обща характеристика на административния контрол в Европейския съюз. – Годишник на Департамент „Право“ на Нов български университет 2014 година. Година трета, кн. 4. С.: Издателство на НБУ, 2015, с. 205-223.

Председателят на Управителния съвет организира обсъжданията съобразно точките в дневния ред. Изпълнителният директор на ЕОТ участва в обсъжданията без право на глас. Управителният съвет може да покани всяко лице или организация, чието становище може да представлява интерес, да присъства на заседанията му като наблюдател, вкл. членовете на Групата на заинтересованите страни. Членовете на Управителния съвет и техните заместници могат, при спазване на неговия процедурен правилник, да бъдат подпомагани на заседанията от съветници или експерти. Независимият експерт, назначен от Европейския парламент, както и четирима членове, представляващи междуотраслови организации на социалните партньори на равнище ЕС, не участват в обсъжданията на въпроси, свързани с чувствителна информация по отделни случаи, съгласно процедурния правилник на Управителния съвет. Управителният съвет свиква съвместно заседание с Групата на заинтересованите страни най-малко веднъж годишно.

Във връзка с гласуването на решения от Управителния съвет припомням, че не всички негови членове имат право на глас. Както се посочи, право на глас имат всеки член от всяка държава членка на ЕС, назначен от неговата държава членка и двамата членове, които представляват Европейската комисия. Другите членове на Управителния съвет: единият независим експерт, назначен от Европейския парламент, и четиримата членове, които представляват междуотраслови организации на социалните партньори (с равен брой представители от профсъюзите и организациите на работодателите), нямат право на глас.

Всеки член с право на глас има един глас. Ако член с право на глас отсъства, неговият заместник може да упражни неговото право на глас (чл. 21, § 2 от Регламента).

За приемането на решенията на Управителния съвет на ЕОТ не е уреден кворум. Замисълът е този орган да заседава винаги в пълен състав. Затова всеки член на Управителния съвет има предварително назначен (избран) негов заместник, който представлява члена при отсъствие на последния (чл. 17, § 2 от Регламента).

Решенията на Управителния съвет се приемат с мнозинство от членовете си с право на глас. При 27 държави членки на ЕС и двамата представители на Европейската комисия, членовете на Управителния съвет с право на глас са 29. Предвиденото в чл. 21, § 1 от Регламента мнозинство е обикновено, следователно за приемане на решение са необходими 15 гласа. В Регламента са уредени четири хипотези, в които Управителният орган приема решение с квалифицирано мнозинство от две трети от членовете с право на глас, т. е. с 19 гласа. Това са следните хипотези: приемане на годишния бюджет на ЕОТ (чл. 18, § 1, б. „б“); приемане на единния програмен документ на ЕОТ, след получаване на становището на Комисията (чл. 18, § 1, б. „у“ и чл. 24); избор на председателя и заместник-председателя на Управителния съвет (чл. 19, § 1, ал. 1, изр. второ); назначаване, удължаване на мандата и освобождаване от длъжност на изпълнителния директор на ЕОТ (чл. 31, § 8).

4. Управителният съвет на ЕОТ има председател и заместник-председател (чл. 19 от Регламента). Те се избират измежду членовете на Управителния съвет с право на глас, като Регламентът изисква при избора да има „стремеж към постигане на баланс между половете“. Както се посочи при друг повод относно равнопоставеността между половете при избор (назначаване) на управленски позиции, и в този случай разпоредбата има, малко или много, пожелателен, а не императивен характер. При две длъжности – председател и заместник-председател, логично е този „стремеж“ да стане реалност, когато за председател се избере мъж, а за заместник-председател – жена, или обратното. Това тълкуване се подкрепя и от финала на изр. последно на § 28 от Преамбюла на Регламента – цит. „Управителният съвет също следва да се стреми да постигне тази цел (постигането на балансирано представителство на жените и мъжете, бел. моя) по отношение на своя председател и заместник-председател, разглеждани заедно“. Необходимо условие за това е и да има съответното представителство на двата пола и в самия персонален състав на Управителния съвет (и то в квотата от членове, които имат право на глас), за което вече стана дума по-горе в текста.

Председателят и заместник-председателят се избират с квалифицирано мнозинство от две трети от членовете на Управителния съвет с право на глас (чл.

19, § 1, ал. 1, изр. второ). Ако при първото гласуване не бъде постигнато мнозинство от две трети, се организира второ гласуване, при което председателят и заместник-председателят се избират с обикновено мнозинство от членовете на Управителния съвет с право на глас (чл. 19, § 1, ал. 2). Това е хипотеза на спадащо мнозинство при второ гласуване по повод персонален избор, което е рядко срещано нормативно разрешение. Припомням, че в Регламента няма уредба на кворум на заседанията на Управителния съвет на ЕОТ, който да е необходим за редовността на заседанието и респ. за валидността на приеманите решения – на заседанието трябва да присъстват всички членове с право на глас. Следователно при второто гласуване за избор на председателя и заместник-председателя на Управителния съвет са необходими 15 гласа. Регламентът не дава нормативен отговор на въпроса, какво ще се случи, ако не бъдат дадени тези 15 гласа. Не е предвидено трето гласуване и съответно мнозинство при него. Следва да се приеме, че процедурата за избор на председател и/или заместник-председател (в зависимост от конкретната ситуация) трябва да започне отначало с нов кандидат, респ. кандидати. Но в този случай при първото гласуване отново ще се изисква квалифицирано мнозинство от две трети от членовете на Управителния съвет с право на глас. Казусът ще бъде още по-труден за решаване, ако при номинациите и гласуванията има „стремеж към постигане на баланс между половете“.

Длъжността на председателя и заместник-председателя на Управителния съвет е мандатна. Мандатът им е три години. Този мандат може да бъде подновяван еднократно, т.е. едно лице може да заема съответната длъжност само за два последователни мандата. Не е уреден въпросът, ако едно лице заема длъжността шест години – два последователни мандата, пропусне един мандат от три години, може ли впоследствие да бъде избран на същата длъжност за нов мандат? Този казус придобива практическа стойност поради нормативно уреденото положение, че членовете на Управителния съвет на ЕОТ и на техните заместници, въпреки че имат мандат от четири години, от тълкуването на разпоредбата на чл. 17, § 5 от Регламента следва, че няма забрана за брой на мандатите на един член на Управителния съвет. Теоретично, макар и практически да не се случи, едно лице може да бъде член на Управителния съвет

повече от 10 години, и така да се постави въпросът за неговия последващ избор на длъжността „председател“, респ. „заместник-председателя“ на Управителния съвет в представения казус. Ако се възприеме второто възможно тълкуване на чл. 17, § 5 от Регламента, че в разпоредбата се съдържа забрана един член на Управителния съвет, респ. негов заместник, след два последователни мандата впоследствие да бъде назначаван (избиран) за член на този орган, лансираният теоретичен казус губи всякаква стойност. Остава обаче критиката към редактирането на текстове в първичното право на ЕС относно принципът на мандатност при заемането на различни ръководни длъжности в институциите и агенциите на Съюза, за да не се налага тълкуване на съответните разпоредби, което тълкуване не винаги може да даде еднозначни и приемливи резултати.

Интересна частна хипотеза е уредена в чл. 19, § 2, изр. трето от Регламента. Предвидено е, когато членството на председателя и на заместник-председателя в Управителния съвет изтича по време на мандата им, мандатът им на тези длъжности изтича автоматично на същата дата. Въпреки неудачното използване на глагола „изтичам“ в официалния български превод (по-удачният глагол е „прекратявам“ по отношение на мандата на председателя и заместник-председателя), в разпоредбата е уредена хипотеза на предсрочно прекратяване на мандата на председателя и на заместник-председателя на Управителния съвет на ЕОТ³⁷. Когато тези лица загубят членството си в Управителния съвет (като между другото Регламентът въобще не урежда възможните хипотези за това, като хипотезата на изтекъл срок на мандата им следва да се подразбира) е логично да не заемат и съответните ръководни длъжности – председателят и заместник-председателят по дефиниция са членове на Управителния съвет и то от квотата членове, които имат право на глас.

Правомощията на председателя на Управителния съвет се свеждат до правото му да свиква заседанията на този орган и да организира обсъжданията в него съобразно точките в дневния ред (чл. 20, § 1 и § 2, изр. първо от

³⁷ Вж. за сравнение словоупотребата в английския текст по отношение на мандата им в качеството на председател и заместник-председател – Where, however, their membership of the Management Board ends at any time during their term of office, their term of office shall automatically expire on that date.

Регламента). В чл. 31, § 3 от Регламента е уредено едно специално правомощие на председателя на Управителния съвет – той представлява ЕОТ при сключване на договора с изпълнителния директор. Това представително правомощие е изключение от принципа, че законният представител на ЕОТ е изпълнителният директор (чл. 22, § 3 от Регламента). Целта е да се избегне хипотезата на договаряне сам със себе си. Заместник-председателят на Управителния съвет няма собствена компетентност – той автоматично замества председателя, ако председателят е възпрепятстван да изпълнява задълженията си (чл. 19, § 1, ал. 3 от Регламента).

Изпълнителен директор на Европейския орган по труда

1. Изпълнителният директор на ЕОТ е едноличен орган. Той се назначава от Управителния съвет на ЕОТ. Последният, когато е целесъобразно, може да удължи мандата на изпълнителния директор или да го отстрани от длъжност (чл. 18, § 1, б. „н“ от Регламента). Управителният съвет приема решения относно назначаването, удължаването на мандата и освобождаването от длъжност на изпълнителния директор с мнозинство от две трети от членовете с право на глас (чл. 31, § 8 от Регламента). Това е една хипотезите, в които Управителният съвет приема своето решение с квалифицирано мнозинство от членовете, които имат право на глас.

В чл. 31, § 2 от Регламента е уредена процедурата във връзка с избора на изпълнителния директор на ЕОТ. Европейската комисия, след открита и прозрачна процедура по подбор, представя на Управителния съвет на ЕОТ списък с кандидати. От използването на множествено число в разпоредбата, следва, че Комисията е задължена да предложи повече от един кандидат, т.е. да се спазва принципа за съревнование. От предложените кандидати Управителният съвет избира един. Избраният кандидат се приканва да направи изявление пред Европейския парламент и да отговори на въпроси, поставени от неговите членове. В Регламента изрично е предвидено, че тази размяна на мнения (изслушването на кандидата от Европейския парламент) не трябва да води до неоправдано забавяне на назначаването на изпълнителния директор. Финалът на

процедурата е самото назначаване на изпълнителния директор от Управителния съвет на ЕОТ след гласуване и приемане на решение с квалифицирано мнозинство. Изпълнителният директор се назначава като срочно нает служител на ЕОТ в съответствие с чл. 2, б. „а“ от Условието за работа³⁸. Вече се изтъкна, че за целите на сключване на договора с изпълнителния директор, ЕОТ се представлява от председателя на Управителния съвет. Изпълнителният директор е част от персонала на ЕОТ (вж. глава V от Регламента)³⁹.

Мандатът на изпълнителния директор е пет години. Преди изтичането на този срок Комисията прави оценка, при която взема предвид оценката на резултатите от работата на изпълнителния директор и бъдещите задачи и предизвикателства пред ЕОТ. Въз основа на оценката на Комисията, Управителният съвет на ЕОТ може да удължи мандата на изпълнителния директор еднократно и за не повече от пет години. Изпълнителен директор, чийто мандат е бил удължен, не може да участва в друга процедура за подбор за същата длъжност след изтичането на общия срок.

Изпълнителният директор може да бъде отстранен от длъжност само с решение на Управителния съвет на ЕОТ. В решението си Управителният съвет взема предвид оценката на Комисията относно работата на изпълнителния директор.

2. Компетентността на изпълнителния директор на ЕОТ включва две основни групи правомощия:

A. Управленски правомощия

Съгласно чл. 22, § 1, изр. първо от Регламента изпълнителният директор управлява ЕОТ. Доколкото и Управителният съвет на ЕОТ има управленски правомощия, в чл. 22, § 4 от Регламента подробно са уредени управленските

³⁸ Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз и Условието за работа на другите служители на Европейския съюз, установени в Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОБС) № 259/1968 на Съвета (ОВ, L 56, 4.3.1968 г., с. 1 и сл.) и Регламент (ЕС, Евратом) № 1080/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условието за работа на другите служители на Общностите (ОВ, L 311, 26.11.2010 г., с. 1 и сл.).

³⁹ По тази проблематика вж. напр. *Анастасов, Анг.* Основи на международната служба. С.: ГорексПрес, 2007, с. 124-160; *Ахмедова, И.* Изпълняване на длъжност в институция на Европейския съюз. – Труд и право, 2009, № 8, с. 19-21.

правомоция на изпълнителния директор, за да няма дублиране в компетентността на двата органа.

Изпълнителният директор на ЕОТ отговаря:

- за ежедневното административно управление на ЕОТ;
- за изпълнението на решенията, приети от Управителния съвет;
- за изготвянето на проекта на единния програмен документ и за предаването му на Управителния съвет за одобрение (в т. ч. за изготвянето на предварителната прогноза за приходите и разходите на ЕОТ като част от единния програмен документ на ЕОТ), както и за изпълнението на единния програмен документ и за докладването пред Управителния съвет за неговото изпълнение;
- за изготвянето на проекта на консолидирания годишен отчет за дейността на ЕОТ, вкл. и за изпълнението на бюджета на ЕОТ, и за представянето му пред Управителния съвет за оценка и приемане;
- за изготвянето на план за действие във връзка със заключенията от вътрешните или външните одитни доклади и оценки и от разследванията на OLAF, и за докладването за напредъка два пъти годишно пред Комисията и редовно пред Управителния съвет;
- за защитата на финансовите интереси на Съюза чрез прилагане на превантивни мерки срещу измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, без това да засяга правомощията на OLAF за разследване чрез ефективни проверки, а при установяване на нередности – чрез събиране на неправомерно платените суми и когато е приложимо, чрез налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи административни, вкл. имуществени, санкции;
- за изготвянето на стратегия на ЕОТ за борба с измамите и за нейното представяне на Управителния съвет за одобрение;
- за изготвянето на проекта на финансовите правила, приложими за ЕОТ, и за представянето им на Управителния съвет;
- за информирането на Управителния съвет за представените мнения от Групата на заинтересованите страни.

- свиква заседанията на Групата на заинтересованите страни и ги председателства (вж. чл. 23, § 3 от Регламента).

Изпълнителният директор на ЕОТ има управленски правомощия и по отношение на персонала на ЕОТ, като някои от тях са в изпълнение на решения на Управителния съвет в тази връзка, а други са самостоятелни.

Съгласно чл. 18, § 2 и § 3 от Регламента Управителният съвет, в съответствие с чл. 110 от Правилника за персонала, приема на основание чл. 2, § 1 от посочения правилник и чл. 6 от Условиата за работа, решение за делегиране на съответните правомощия на орган по назначаването на изпълнителния директор и за определяне на условията, при които делегираните правомощия може да бъдат временно отнети. Изпълнителният директор може да делегира вторично тези правомощия. Когато изключителни обстоятелства го налагат, Управителният съвет може с решение временно да отнеме делегираните правомощия на орган по назначаването на изпълнителния директор, както и вторично делегираните от изпълнителния директор правомощия, и да ги упражнява пряко или да ги делегира на един от своите членове или на служител, различен от изпълнителния директор. Когато с решение на Управителния съвет на изпълнителният директор на ЕОТ са делегирани правомощията на орган по назначаването, той взема решенията по отношение на управлението на човешките ресурси (персонала) на ЕОТ (чл. 22, § 4, б. „к“ от Регламента). В посочените разпоредби от Регламента е уредено вътрешно-институционално делегиране на правомощия в два варианта – първично и вторично⁴⁰. При управлението на персонала (в частност при назначаването на служителите) изпълнителният директор има задължението да осигурява баланс между половете в рамките на ЕОТ (чл. 22, § 1, изр. първо от Регламента).

⁴⁰ За делегирането като правен институт, който осигурява възможност правомощията, с които принципно разполага един орган, да бъдат упражнени от друг орган, и неговата приложимост в правото на ЕС, вж. *Марчева, Д.* Делегирането в административното право на Европейския съюз. – Годишник на Департамент „Право“ на Нов български университет 2015 година. Година четвърта, кн. 5. С.: Издателство на НБУ, 2016, с. 259-288, въпреки че в студията не се анализират въпросите за делегирането на правомощия към агенциите на ЕС, както и вътрешно-институционалното делегиране, които са предмет на изследване в настоящото изложение.

Същото така изпълнителният директор взема решения относно вътрешните структури на ЕОТ, вкл., когато е необходимо, относно изпълнението по заместване на функции, които могат да обхващат ежедневното управление на ЕОТ, както и за тяхното изменение, като се отчитат потребностите, свързани с дейността на ЕОТ и доброто бюджетно управление (чл. 22, § 4, б. „л“ от Регламента).

В чл. 22, § 5 от Регламента е уредено специфично управленско правомощие на изпълнителния директор по отношение на персонала на ЕОТ. Неговото осъществяване по необходимост е свързано и с конститутивно правомощие за създаване на местно представителство на ЕОТ и/или представителство за връзка в Брюксел, и евентуално представително правомощие за сключване на споразумение с държава членка. Изпълнителният директор решава дали е необходимо един или повече служители да работят в една или повече държави членки, както и дали е необходимо да създаде представителство за връзка в Брюксел, което да подпомага сътрудничеството на ЕОТ с компетентните институции и органи на Съюза. Преди да реши да създаде местно представителство или представителство за връзка, изпълнителният директор получава предварителното съгласие на Комисията, на Управителния съвет и на държавата членка, в която ще се намира представителството. В решението се конкретизира обхватът на дейностите, които ще се изпълняват в представителството, като това се прави по начин, чрез който се избягват ненужните разходи и дублирането на административни функции на ЕОТ. Когато е необходимо изпълнителният директор сключва споразумение за седалището с държавата членка, в която ще се намира съответното местно представителство.

Б. Представителни правомощия

Изпълнителният директор е законният представител на ЕОТ (чл. 22, § 3 от Регламента). Това е обща представителна власт на изпълнителния директор. В отделни разпоредби на Регламента са уредени отделни измерения на тази представителна власт: при осъществяване на сътрудничеството с агенции на Съюза и за сключването на споразумения за сътрудничество с тях (чл. 22, § 4, б. „м“ от Регламента); вече споменатото правомощие да сключва споразумение за

седалището с държавата членка, в която е създадено местно представителство (чл. 22, § 5, изр. последно от Регламента).

3. Поради обстоятелството, че изпълнителният директор е назначен от Управителния съвет на ЕОТ, той отчита дейността си именно пред него (чл. 22, § 1, изр. второ от Регламента).

Изпълнителният директор може да бъде поканен да докладва на Европейския парламент и/или на Съвета относно изпълнението на своите задължения (чл. 22, § 2 от Регламента). Въпреки че двете институции „поканват“ изпълнителния директор на ЕОТ да им докладва относно изпълнението на неговите задължения, той е задължен да приеме тази „покана“ и да представи доклад.

Група на заинтересованите страни

1. Интересен като правна конструкция е третият орган в административната и управленска структура на ЕОТ – Групата на заинтересованите страни (чл. 23 от Регламента). Тя се създава към ЕОТ, и може би не много правилно е отнесена към административната и управленска структура на ЕОТ, заедно с Управителния съвет и изпълнителния директор (чл. 16, § 1, б. „в“ и чл. 23 от Регламента). Този извод следва от това, че Групата на заинтересованите страни е орган с консултативни правомощия. Тя се създава, за да се улеснят консултациите със съответните заинтересовани страни и да се извличат ползи от експертния им опит в областите, попадащи в приложното поле на Регламента.

Групата на заинтересованите страни се състои от двама представители на Комисията и 10 представители на социалните партньори на равнището на Съюза, с равно представителство на профсъюзите и организациите на работодателите, вкл. признатите секторни социални партньори в Съюза, представляващи сектори, които са особено силно засегнати от въпросите на трудовата мобилност. Следователно това е колективен орган. От персоналия на органа е видно кои са тези „заинтересовани страни“ – това са социалните партньори на тристранно равнище (трипартизъм) – държавата, в случая Европейската комисия,

синдикатите и работодателските организации. Следователно тази Група е изградена на трипартитен принцип (тристранно сътрудничество), където има три квоти, но и тук има отклонение от неговото класическо проявление, напр. в органите на Международната организация на труда⁴¹. Докато представителите на синдикатите и работодателските организации са с равно представителство (равен брой представители) – по пет члена, Европейската комисия има само двама представители. Това нормативно разрешение е може би своеобразна „компенсация“ на разгледаното положение, че четирима членове в Управителния съвет на ЕОТ, представляващи междуотраслови организации на социалните партньори на равнището на Съюза, с равен брой представители от профсъюзите и организациите на работодателите, са членове на този орган, но без право на глас.

Конституирането на Групата на заинтересованите страни отразява спецификата на нейния персонален състав. Без изрично да е посочено, двамата представители на Комисията се назначават от нея. Кандидатите за членове на Групата на заинтересованите страни и за техни заместници от другите две квоти, се определят от организациите им (синдикални и работодателски) и се назначават от Управителния съвет на ЕОТ. Заместниците се назначават от Управителния съвет при същите условия като за членовете и автоматично заместват членовете, които отсъстват. От тази уредба следва, че определените (избраните) от синдикатите и работодателските организации кандидати за членове на Групата на заинтересованите страни, следва да бъдат назначени от Управителния съвет без възражения, защото в противен случай, най-малкото

⁴¹ За трипартизма като основен принцип в дейността на МОТ вж. *Десев, Н.* МОТ и нейните социални партньори. – Проблеми на труда, XXXVIII, 1997, № 3, с. 45-49; *Мръчков, В.* Тристранното сътрудничество в конвенциите и препоръките на Международната организация на труда. – Правна мисъл, XLII, 2001, № 2, с. 65-85; *Средкова, Кр.* Социалният диалог в МОТ и България. – В: Международната организация на труда и България – 100 години и напред. [Сборник с доклади и научни съобщения от Международната научнопрактическа конференция, посветена на 100-годишнината от създаването на МОТ, 27-28 юни 2019 г., Софийски университет „Св. Климент Охридски“]. Ред. колегия: Ем. Мингов, Ир. Илиева, Кр. Средкова. С.: БАТПОО, ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“, ИДП при БАН, МТСП, НОИ, АОРБ, КНСБ, КТ „Подкрепа“, Изд. „Сиби“, ИК „Труд и право“, 2020, с. 267-277 и цит. там литература; *Tikriti, Abdul-Karim.* Tripartism and the International Labour Organization: a study of the legal concept: its origins, function, and evolution in the law of nations. Studies in international law. Vol. 7. Stockholm, Sweden: Published under the auspices of Svenska Institutet för Internationell Rätt: Distributed by Almqvist & Wiksell International, 1982, XXVIII+417 p.

поради липса на правна уредба, би се стигнало до конфликт между социалните партньори.

И при конституирането на този орган отново е предвидено в пожелателна форма да се следва принципът за балансирано представителство на двата пола („доколкото е възможно, се постига подходящ баланс между половете“). Предвид спецификата на едната квота – представителството на работодателските организации, е уредено (отново не в императивна форма) и подходящо представителство на малките и средните предприятия.

2. Консултативните правомощия на Групата на заинтересованите страни се свеждат до това, че тя получава обобщена информация за дейността на ЕОТ, и може, по искане на ЕОТ или по своя собствена инициатива, да представя становища пред ЕОТ относно: въпроси, свързани с прилагането и изпълнението на правото на Съюза в областите, попадащи в обхвата на Регламента, вкл. относно анализите и оценката на риска на трансграничната трудова мобилност; проекта на консолидирания годишен отчет за дейността на ЕОТ, който се разглежда и приема от Управителния съвет; проекта на единния програмен документ, в който се съдържат многогодишната и годишната програма в съответствие с Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията от 30 септември 2013 г. относно рамковия Финансов регламент за органите, посочени в член 208 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ, L 328, 7.12.2013 г., с. 42 и сл.). Без изрично да е посочено, тези становища следва да имат като свой адресат изпълнителния директор и/или Управителния съвет на ЕОТ. Съгласно чл. 23, § 8 от Регламента ЕОТ прави публично достойние становищата, съветите и препоръките на Групата на заинтересованите страни, както и резултатите от консултациите с нея, освен когато се прилагат изисквания за поверителност.

3. Групата на заинтересованите страни се председателства от изпълнителния директор и заседава най-малко два пъти годишно, по инициатива на изпълнителния директор или по искане на Комисията (чл. 23, § 3 от Регламента). От тази лаконична уредба става ясно, че този орган трябва да има поне две редовни заседания в рамките на календарната година. Правото да

свикват заседанията на Групата на заинтересованите страни е предоставено на изпълнителния директор на ЕОТ и на Комисията. Самото заседание се председателства от изпълнителния директор. Секретариата (администрацията) на Групата на заинтересованите страни се осигурява от ЕОТ.

В регламента не е уреден кворум за провеждане на заседанията, както и начин и мнозинство за гласуване на решенията, които приема този консултативен орган. Предвид на това, буди недоумение разпоредбата на чл. 23, § 6, изр. първо от Регламента, съгласно която, Групата на заинтересованите страни приема свой процедурен правилник с мнозинство от две трети от своите членове с право на глас. Никъде в текста на Регламента не е уредено, че някои от членовете на този орган имат право на глас, а други нямат. Както се посочи Групата на заинтересованите страни се състои от двама представители на Комисията и 10 представители на социалните партньори на равнище на Съюза, с равно представителство на профсъюзите и организациите на работодателите. При условие, че изрично не е уредено, че някои членове на органа нямат право на глас, както е при уредбата на Управителния орган на ЕОТ, то следва, че всички членове на колективния орган имат право на глас, като всеки член има право на един глас, и следователно органът е и колегиален. От това тълкуване следва, че предвиденото квалифицирано мнозинство за приемането на вътрешно-организационния акт е правно безсмислие и тази разпоредба не може да има никакво правно действие.

В приетия процедурен правилник е възможно да се уреди кворум за провеждане на заседанията, начин и мнозинство при гласуване на решенията, вкл. и квалифицирано мнозинство за някои от тях. Но при липса на уредба в Регламента, не е възможно в този вътрешно-организационния акт да се изключи правото на глас на членове на този орган при приемане на определени решения. Приетият процедурен правилник се одобрява от Управителния съвет.

В чл. 23, § 7 от Регламента е уредено, че Групата на заинтересованите страни може да кани на заседанията си експерти и представители на международни организации.

IV. Първи стъпки

На 16 октомври 2019 г. в гр. Брюксел е проведена тържествена церемония по откриването на ЕОТ. На нея присъстват председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, министър-председателят на Словакия Петер Пелегрини (поради обстоятелството, че държавите членки избират Братислава като седалище на ЕОТ), заместник-председателите на Комисията Валдис Домбровскис и Марош Шефчович, европейският комисар по заетостта, социалните въпроси, уменията и трудовата мобилност Мариан Тейсен, и други гости.

По повод началото на дейността на ЕОТ председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер прави следното приветствие: „Европейският орган по труда е крайъгълен камък на нашата работа за справедливи, ефективни и приложими трудови правила на ЕС. Не е изненадващо, че той бе създаден в рекордно кратък срок, като се има предвид голямата необходимост от него. Органът ще предоставя на работниците и работодателите по-добра информация относно техните права и задължения, както и ще подкрепя националните органи по труда в техните трансгранични дейности. Това ще подпомогне пряко милионите европейци, които живеят или работят в друга държава членка, както и милионите предприятия, които извършват трансгранична дейност в ЕС. Като такъв, органът по труда е още една важна стъпка към по-интегриран европейски пазар на труда, основан на доверие, надеждни правила и ефективно сътрудничество. Пожелавам му много успехи“.

На 17 октомври 2019 г. е първото заседание на Управителния съвет на ЕОТ. На него присъстват като наблюдатели представители от Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария, както и представители на други агенции на ЕС в областта на заетостта и социалните въпроси. На заседанието се приемат необходимите решения по възложените на Управителния съвет с Регламента функции (компетентност), за да може ЕОТ да заработи, като участниците споделят своите мнения относно началната работна програма на органа. За председател на Управителния съвет е избран Том Бевърс, дотогава заемащ длъжността председател на Комитета по заетостта на Европейския съюз (EMCO)

от 2013 г. За временно изпълняващ длъжността изпълнителен директор е назначен Жорди Курел Готор, дотогава заемащ длъжността директор за трудовата мобилност и международни отношения към Генералната дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) в Европейската комисия.

Новосъздадената агенция на ЕС постепенно ще увеличава финансовите и човешките си ресурси, като прогнозите са ЕОТ да достигне пълния си оперативен капацитет до 2024 г. с годишен бюджет от 50 милиона евро и с назначени 144 служители.

Заклучение

Европейският орган по труда е създаден на 31 юли 2019 г. Две години, след като идеята за такъв орган на ЕС е лансирана от председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в неговата реч пред Европейския парламент за състоянието на Съюза за 2017 г., ЕОТ започва конституирането на своите органи и своята активна дейност.

Учредителният регламент, с който се създава ЕОТ, възлага на тази специализирана агенция на ЕС немалко на брой и многопосочни като съдържание правомощия. По мое мнение, административната и управленската структура на ЕОТ съдържа някои слабости, по подобие на ситуацията и в други институции и органи на ЕС. Ясно е, че персоналният състав на органите на ЕОТ, както и тяхната компетентност, са плод на компромис между вижданията на държавите членки на ЕС относно компетентността на един такъв централен орган на равнище на Съюза. Допълнително обстоятелството, което е оказало значително въздействие, е необходимостта от включването на представители на социалните партньори – синдикати и работодателски организации. Това обстоятелство е характерна особеност при функционирането на националните пазари на труда, което произтича както от общностното право, както и от международното трудово право. Социалният диалог съществува и се развива и на равнище на целия ЕС, но с някои специфики.

Специално внимание отделям на новосъздадената възможност за посредничество и улесняване на намирането на решение при спор между две или повече държави членки (т.е. медиация) във връзка с отделни случаи на прилагане на правото на Съюза в областите, попадащи в обхвата на регламента. Уреденият механизъм за медиация следва да се окачестви като стъпка в правилната посока. Но лаконичната правна уредба в регламента поставя някои въпроси относно този начин за разрешаване на трансгранични трудови спорове. На първо място, това е въпросът за допустимостта на самата медиация. През десетилетията са създадени множество национални практики във връзка с медиацията или други извънсъдебни способности за разрешаване на трудови правни и неправни спорове⁴². Всяка държава членка на ЕС е създала различни като персонален състав и правомощия паритетни, секторни, междупрофесионални и други органи, които имат за задача да разрешават възникнали трудови спорове – неизпълнение на колективни трудови договори, упражняване на правото на стачка, спазване на забраната за локаут, тълкуване и прилагане на колективни трудови договори или други колективни споразумения, и т.н. Има национални различия във връзка с персоналната структура на тези органи – някои са двустранни (бипартизъм), а други са тристранни (трипартизъм). Съществуват и различни форми за административен и съдебен контрол за спазване на трудовото законодателство на национално ниво, както и по отношение на юридическата отговорност при неговото нарушаване. Като правило компетентността на националните органи, които имат правомощия да разрешават възникнали трудови правни и неправни спорове, както и на държавните контролни органи в областта на пазара на труда, имат национална (териториална) компетентност – правомощията им се простират до държавната граница. Това изисква новосъздадената възможност за медиация посредством ЕОТ да бъде максимално гъвкава като процедура и отворена като достъп. Бъдещето ще покаже доколко заинтересованите страни в един трудов трансграничен конфликт ще се доверяват на намесата на ЕОТ чрез медиация, особено в хипотезите на нормативен конфликт между различни

⁴² Относно медиацията по трудови спорове в българското национално законодателство вж. *Стайков, Ив.* Медиация по трудови спорове. С.: Издателство „Авангард Прима”, 2009, 241 с.

национални законодателства и различни национални практики при двустранното и тристранното сътрудничество на трудовия пазар. На следващо място, в регламента липсва уредба на правното действие, вкл. и задължителността, на решенията на ЕОТ (в частност на Съвета за медиация) относно медиацията, както и на статуса на споразумението, с което приключва една медиационна процедура. Прозира идеята, че споразумението трябва да има действие, което да доведе до прекратяване на трудовия спор или да предвижда забрана за продължаване на нарушение на трудовото законодателство, или на индивидуални и/или колективни трудови права. Тази проблематика се нуждае от специално научно изследване.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. *Анастасов, Анг.* Основи на международната служба. С.: ГорексПрес, 2007, 256 с.
2. *Андреева, З.* Какво представлява EURES-мрежата? – Труд и право, 2007, № 11, с. 47-49.
3. *Ахмедова, И.* Изпълняване на длъжност в институция на Европейския съюз. – Труд и право, 2009, № 8, с. 19-21.
4. *Бонева-Илкова, Д.* Има ли компетентност Европейският съюз да създаде единна европейска социална политика и дали европейският стълб на социалните права е първа стъпка към такава? – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IX. Право и социална политика. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2017, с. 31-39.
5. *Борисов, Б.* Медиацията и принципите на гражданския процес. – В: Актуални въпроси на частното право. Сборник с доклади от национална научна конференция в чест на 95-ата годишнина на проф. д-р Емил Георгиев, организирана от катедра „Гражданскоправни науки“ на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, гр. София, 15.12.2016 г. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2018, с. 197-198.
6. *Велева, С.* Европейският стълб на социални права – между политическия опит и ефективните правни гаранции. – Синди Труд, 2019, № 9-10, с. 22-25.
7. *Видинска, Ел.* Европейски услуги за заетост EURES. – Информационен бюлетин по труда, XLIV, 2011, № 11, с. 83-88.
8. *Десев, Н.* МОТ и нейните социални партньори. – Проблеми на труда, XXXVIII, 1997, № 3, с. 45-49.
9. *Енгел, Кр.* Социална политика. – В: Европа от А до Я: Справочник по европейска интеграция. Под редакцията на В. Вайденфелд и В. Веселс. [Превод от немски език Пл. Емануилов, Ем. Атанасова]. С.: Институт за интеграция и сигурност, 1999, с. 401-404.

10. *Илиева, Ир.* Хартата за основните права на човека в Европейския съюз. – Правна мисъл, 2001, № 1, с. 72-80.
11. *Исаченко, Татьяна М.* Социална политика Европейского Союза: опыт развития. – Труд за рубежом, 1999, № 1, с. 84-96.
12. *Йонкова, Н.* Юридически гаранции и практическа реализация на политиките по равенството на половете на ЕС в Р. България. – Научни трудове на Института за държавата и правото. Том XVI. Актуални правни проблеми. С.: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2017, с. 88-98.
13. *Йочева, К.* Агенциите на Европейския съюз. – В: Юбилеен сборник на Департамент „Право” посветен на 15 години на Нов български университет. С.: Издателство на НБУ и Фенея, 2006, с. 346-383.
14. *Казинян, Артур Г.* Хартия основных прав Европейского Союза. – Московский журнал международного права, 2003 (49), № 1, с. 70-93.
15. *Калиниченко, Пауль Ал., Сергей Ю. Кашкин, Егор Ал. Чегринцев, Артём Ол. Четвериков.* Под редакцией С. Ю. Кашкина. Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий. Москва: Юриспруденция, 2001, 208 с.
16. *Калиниченко, Пауль А., Юрий С. Кашкин.* Принцип равенства в трудовом праве Европейского Союза. – В: Право Европейского Союза в 2-х томах. Том 2: Особенная часть (+CD). Учебник для бакалавриата и магистратуры. Авторский коллектив. Ответственный редактор проф. д.ю.н. Сергей Ю. Кашкин. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство „Юрайт“, 2016, 1023 с.
17. *Кашкин, Сергей Ю., Пауль Ал Калиниченко.* Принцип равенства в трудовом и социальном праве Европейского Союза. – В: Трудовое и социальное право Европейского Союза: документы и материалы. [European Union Labour and Social Law: Documents and Materials]. Москва: Издательство „Права человека“, 2005, 50 с.
18. *Кашкин, Юрий С.* Трудовое право Европейского Союза. Учебное пособие. Москва: Волтерс Клувер, 2009, 304 с.
19. *Клаувэрт, С.* Влияние социальных партнеров Европейского Союза на разработку трудового права Европейского Союза. Перевод А. В. Плих. – Правоведение, 2002, № 1 (240), с. 98-116.
20. *Към европейски стълб на социалните права: въпроси и отговори.* [без автор, по материали на Европейската комисия]. – Информационен бюлетин по труда, XLIX, 2016, № 11, с. 71-80.
21. *Къндева, Ем.* Европейският принцип за еднакво третиране на мъже и жени в осигурителното законодателство и решенията на Европейския съд по прилагането му. – Административно правосъдие, 1998, № 4, с. 17-33.
22. *Маркова, Пл.* Социална политика. – В: Основи на европейската интеграция. 2. изд. С.: Център за европейски изследвания, 1998, с. 272-296.
23. *Марчева, Д.* Понятие за администрация на Европейския съюз. – Съдийски вестник, 2013, № 1, с. 103-122.
24. *Марчева, Д.* Обща характеристика на административния контрол в Европейския съюз. – Годишник на Департамент „Право” на Нов български университет 2014 година. Година трета, кн. 4. С.: Издателство на НБУ, 2015, с. 205-223.

25. *Марчева, Д.* Делегирането в административното право на Европейския съюз. – Годишник на Департамент „Право” на Нов български университет 2015 година. Година четвърта, кн. 5. С.: Издателство на НБУ, 2016, с. 259-288.
26. *Минков, Ж.* За въвеждане на европейските социални норми в българското законодателство и практика. – Международни отношения, 2001, № 4, с. 35-42.
27. *Минков, Ж.* Социална политика на Европейския съюз – цели, нива и обхват. Научен електронен архив на НБУ, София. (Unpublished), 2011, на интернет адрес <http://eprints.nbu.bg/851/> [електронен ресурс – достъп на 14 април 2020 г.].
28. *Мръчков, В.* Тристранното сътрудничество в конвенциите и препоръките на Международната организация на труда. – Правна мисъл, XLII, 2001, № 2, с. 65-85.
29. *Недялкова, Н.* Аспекти на правото на свободно движение на работници в Европейския съюз. – Научни трудове на Института за държавата и правото. Том VII. Актуални правни проблеми. С.: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2012, с. 425-436.
30. *Петрова, Кр.* Европейският социален модел и неговите разновидности. – В: Тенденции и предизвикателства в развитието на икономиката. Сборник с доклади от международна научна конференция. Том II. Варна: Издателство „Наука и икономика”, Икономически университет – Варна, 2012, с. 431-438.
31. *Попова, Ж.* Основи на правото на Европейския съюз. С.: Издателство „Отворено общество“ ЕООД, 1997, 292 с.
32. *Попова, Ж.* Директната приложимост на регламента и имплементацията му в националния правов ред. – Европейска интеграция и право, 2005, № 3, с. 155-164.
33. *Попова, Ж.* Харта на основните права на Европейския съюз. – В: Националните съдилища и правото на Европейския съюз. Част I. С.: Национален институт на правосъдието, 2018, с. 439-448.
34. *Постовалова, Татьяна Ал.* Развитие трудового права Европейского Союза. – В: Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. В 2-х томах. Том 2: Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. Сборник научных трудов. Белорусский государственный университет, Юридический факультет. Ред. коллектив: С. А. Балашенко [и др.]. Минск: Издательский центр БГУ, 2008, с. 301-310.
35. *Постовалова, Татьяна Ал.* Социальное право Европейского Союза: теория и практика. Монография. Москва: Издательство ООО „Проспект“, 2015, 414 с.
36. *Постовалова, Татьяна Ал.* Трудовое право Европейского Союза: теория и практика. Москва: Проспект, 2019, 496 с.
37. *Радева, М.* Идва ли краят на Европейския социален модел? – Научни трудове на Русенския университет – 2013. Том 52, серия 7 – Правни науки. Русе: Издателски център на РУ „А. Кънчев“, 2013, с. 40-44.
38. *Русанова, Л.* Европейската социална политика – същност, характеристики и особености. – Социално-икономически анализи. Том 2, 2008, № 1, с. 89-104.
39. *Савич, Марина В.* Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе. – Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2003, № 2, с. 51-54.

40. *Семов, Ат.* Система на източниците на правото на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“ [Библиотека „Студии по Европейско право“], 2009, 343 с.
41. *Сергеев, Андрей Евг.* Социална политика Европейского Союза на современном этапе: становление и развитие. – Известия Российского государственного педагогического университета имени. А. И. Герцена, 2009, № 93, с. 99-102.
42. *Сиволдаев, Илья Вл.* Хартия Европейского Союза об основных правах. – Международно-правовые чтения. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2004, Вып. 3, с. 142-146.
43. *Средкова, Кр.* Правната уредба на социалната закрила в Европейския съюз и България. – В: Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила. С.: Програма „Консенсус“, 1998.
44. *Средкова, Кр.* Източници на правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 7.
45. *Средкова, Кр.* Свободата на движение на работниците и служителите като основен принцип в правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 8.
46. *Средкова, Кр.* Принципът за равенство на работниците и служителите в правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XXXIV, 2001, № 9.
47. *Средкова, Кр.* Нови моменти в уредбата на правото на свободно движение и пребиваване в Европейския съюз според Директива 2004/38 на Европейския парламент и Съвета. – Информационен бюлетин по труда, XLI, 2008, № 6, с. 55-58.
48. *Средкова, Кр.* За понятието „трудово право на Европейския съюз“. – Труд и право, XXIV, 2008, № 1, с. 5-12.
49. *Средкова, Кр.* Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том III. Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2009, с. 11-37.
50. *Средкова, Кр.* Социалният диалог в МОТ и България. – В: Международната организация на труда и България – 100 години и напред. [Сборник с доклади и научни съобщения от Международната научнопрактическа конференция, посветена на 100-годишнината от създаването на МОТ, 27-28 юни 2019 г., Софийски университет „Св. Климент Охридски“]. Ред. колегия: Ем. Мингов, Ир. Илиева, Кр. Средкова. С.: БАТПОО, ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“, ИДП при БАН, МТСП, НОИ, АОРБ, КНСБ, КТ „Подкрепа“, Изд. „Сиби“, ИК „Труд и право“, 2020, с. 267-277.
51. *Стайков, Ив.* Защита от дискриминация при наемане на работа. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том I. Сборник в памет на доц. Елисавета Христова. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2004, с. 128-149.
52. *Стайков, Ив.* Забраната за дискриминация и задължението на работодателя да осигурява равни условия на труд (чл. 13, ал. 1 от Закона за защита срещу дискриминацията). – Правата на човека, IX, 2005, № 4, с. 30-49.
53. *Стайков, Ив.* Забраната за дискриминация в трудовите отношения и проблемът за равните възможности на жените и мъжете и на представителите на

различни етнически групи. – Административно правосъдие, 2005, № 4, с. 31-52 и № 5, с. 28-34.

54. *Стайков, Ив.* Принципи на медиацията. – Правен преглед, 2008, № 1, с. 92-94.

55. *Стайков, Ив.* Медиация по трудови спорове. С.: Издателство „Авангард Прима”, 2009, 241 с.

56. *Танчев, Евг.* Равенството – конституционни измерения и съобразяване с Хартата на основните права в Европейския съюз и Директива 2000/43/ЕС. – Правата на човека, V, 2001, № 1, с. 23-31.

57. *Топ, Дан, Лавиния Саву.* Роля и значение на правото в областта на социалната политика в контекста на европейското социално право. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IX. Право и социална политика. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2017, с. 25-30.

58. *Ушакова, Татьяна Е.* Хартия основных прав Европейского Союза: два шага вперед и один назад в процессе европейской интеграции. – Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2002, № 2, с. 3-8.

59. *Филипов, Г.* Принцип на равно третиране на хората на пазара на труда в Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, XLVIII, 2015, № 12, с. 50-61.

60. *Cremers, Jan.* Reflections on a European Labour Authority: Mandate, main tasks and open questions. Brussels: Friedrich-Ebert-Stiftung, Publisher: FES office Brussels, 2018, 20 p.

61. *Cremers, Jan.* The European Labour Authority and enhanced enforcement: Briefing requested by the EMPL committee. Paper presented at Establishing a European Labour Authority. European Parliament, Brussels, Belgium, 2018, 12 p.

62. *Cremers, Jan.* The European Labour Authority and rights-based labour mobility. – ERA Forum Journal of the Academy of European Law, 2020, Vol. 21, Iss. 1, September 2020 [Published: 14 February 2020], pp. 21-34.

63. *Fredman, Sandra.* Discrimination Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 38-50.

64. *Fuchs, Maximilian, Franz Marhold.* Europäisches Arbeitsrecht. 3. Auflage. Wien, New York: Springer-Verlag, 2010, S. 6-10.

65. *Garben, Sacha.* The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance. – Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2019, Vol. 21 (December 2019), pp. 101-127.

66. *Hantrais, Linda.* Social Policy in The European Union. 3rd edition. London: Macmillan Education UK, 2007, 304 p.

67. *Maiso Fontecha, Leyre.* The European Pillar of Social Rights. – ERA Forum – Journal of the Academy of European Law, 2017, Vol. 18, Iss. 2 (June 2017), pp. 149-153.

68. *Room, Graham.* European social policy: competition, conflict and integration. – In: Social Policy Review 6. Eds.: R. Page and J. Baldock, 1994, Canterbury: Social Policy Association, pp. 17-35.

69. *Schiek, Dagmar.* Europäisches Arbeitsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsges, 2005, S. 151-183.

70. *Schiek, Dagmar*. Article 23: Equality between Women and Men. – In: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Eds.: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward. Beck–Hart–Nomos, Publishing Oxford Portland, Oregon, 2014, pp. 663-660.

71. *Threlfall, Monica*. European social integration: harmonization, convergence and single social areas. – *Journal of European Social Policy* [SAGE Publications], 2003, Vol. 13, № 2, pp. 121-139.

72. *Tikriti, Abdul-Karim*. Tripartism and the International Labour Organization: a study of the legal concept: its origins, function, and evolution in the law of nations. *Studies in international law*. Vol. 7. Stockholm, Sweden: Published under the auspices of Svenska Institutet för Internationell Rätt: Distributed by Almqvist & Wiksell International, 1982, XXVIII+417 p.

73. *Watson, Philippa*. *EU Social and Employment Law: Policy and Practice in an Enlarged Europe*. Oxford: Oxford University Press Inc., 2009, XI+538 p.