



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 21.3.2012  
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Propunere de

## **REGULAMENT AL CONSILIULUI**

**privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de  
stabilire și a libertății de a presta servicii**

(Text cu relevanță pentru SEE)

{SWD(2012) 63}  
{SWD(2012) 64}

## **EXPUNERE DE MOTIVE**

### **1. CONTEXTUL PROPUNERII**

#### *Contextul general*

În hotărârile sale în cauzele Viking-Line<sup>1</sup> și Laval<sup>2</sup>, Curtea de Justiție a recunoscut pentru prima dată că dreptul de a întreprinde o acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă, face parte integrantă, ca drept fundamental, din principiile generale ale dreptului UE a căror respectare o asigură Curtea<sup>3</sup>. De asemenea, Curtea a precizat în mod clar că, întrucât Uniunea Europeană are nu numai o finalitate economică, dar și un rol social, drepturile, în temeiul dispozițiilor Tratatului privind libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalului, trebuie să fie puse în balanță cu obiectivele urmărite de politica socială, care includ îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, o protecție socială adecvată și dialogul social<sup>4</sup>. În plus, Curtea a recunoscut că dreptul de a desfășura acțiuni colective pentru protecția lucrătorilor constituie un interes legitim, de natură a justifica, în principiu, restricții asupra libertăților fundamentale garantate prin tratat. Protecția lucrătorilor figurează astfel printre motivele imperative de interes public recunoscute de către Curte<sup>5</sup>.

În ciuda acestei clarificări, hotărârile Curții au declanșat o dezbatere amplă și intensă privind consecințele acestora pentru protecția drepturilor lucrătorilor detașați și, mai general, asupra măsurii în care sindicatele pot continua să protejeze drepturile lucrătorilor în situații transfrontaliere. În special, acestea au declanșat o controversă privind caracterul adecvat al normelor UE existente de a proteja drepturile lucrătorilor în virtutea libertății de a presta servicii sau a libertății de stabilire<sup>6</sup>.

Această dezbatere a atras o gamă largă de părți interesate, inclusiv parteneri sociali, politicieni, reprezentanți ai profesiilor juridice și ai academiilor. În timp ce unii dintre participanții la dezbatere au salutat hotărârile ca o clarificare necesară a regulilor pieței interne, mulți alții au considerat că hotărârile Curții recunoșteau primatul libertăților economice asupra exercitării drepturilor fundamentale și riscau să genereze, dacă nu chiar să aprobe un „dumping social” și o concurență neloială. Un aspect subliniat în special de criticile formulate a fost acela că, deși recunoaște că dreptul de a întreprinde acțiuni colective, inclusiv dreptul la grevă, face parte integrantă, ca drept fundamental, din principiile generale ale dreptului UE, Curtea admite totuși, în mod explicit, că „nu este mai puțin adevărat că exercitarea acestuia poate fi supusă anumitor restricții”<sup>7</sup>. Aceste restricții ar limita în special, capacitatea sindicatelor de a lua măsuri pentru a proteja drepturile lucrătorilor.

---

<sup>1</sup> Hotărârea din 11.12.2007, cauza C-438/05.

<sup>2</sup> Hotărârea din 18.12.2007, cauza C-341/05.

<sup>3</sup> Punctul 44 (Viking-Line) și punctul 91 (Laval).

<sup>4</sup> Punctul 79 (Viking-Line) și punctul 105 (Laval).

<sup>5</sup> Punctul 77 (Viking-Line); a se vedea punctul 103 (hotărârea Laval).

<sup>6</sup> Raportul cu privire la activitatea comună a partenerilor sociali europeni privind hotărârile CEJ în cauzele Viking, Laval, Rüffert și Luxembourg, 19 martie 2010.

<sup>7</sup> Ultima parte a primei teze de la punctul 44 (Viking-Line) și de la punctul 91 (Laval).

Conform profesorului Monti<sup>8</sup>, hotărârile Curții din 2007 și 2008<sup>9</sup> au pus în evidență disensiunile care există între piața unică și dimensiunea socială la nivel național. Acestea „au reanimat o dispută veche, rămasă nesoluționată și anume, disensiunea dintre cei care sunt în favoarea unei mai mari integrări a piețelor și cei pentru care invocarea libertăților economice și solicitarea eliminării barierelor reglementare reprezintă un mod de dezmembrare a drepturilor sociale protejate la nivel național”. Profesorul Monti a subliniat, de asemenea, faptul că „reapariția acestei disensiuni ar putea avea ca efect faptul că o parte a opiniei publice, a asociațiilor de lucrători și a sindicatelor, care au fost, de-a lungul timpului, unii din principalii susținători ai integrării economice, să se îndepărteze de piața unică și UE”.

### *Tratatul de la Lisabona*

În conformitate cu articolul 3 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, piața internă depune eforturi în direcția unei economii sociale de piață foarte competitive, urmărind ocuparea integrală a forței de muncă și progresul social. În definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale, Uniunea Europeană trebuie să țină seama de cerințele legate de promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare și combaterea excluziunii sociale<sup>10</sup>. De asemenea, prin Tratatul de la Lisabona, consacrarea drepturilor fundamentale în dreptul primar a fost consolidată prin faptul că Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene are în prezent o valoare juridică egală cu cea a tratatului<sup>11</sup>.

Dimensiunea socială este, prin urmare, o componentă esențială a pieței interne, care nu poate funcționa în mod corespunzător fără o dimensiune socială puternică și dacă nu beneficiază de sprijinul cetățenilor<sup>12</sup>.

Curtea de Justiție a recunoscut, de asemenea, că Uniunea are nu numai o finalitate economică, dar și un rol social. Drepturile care rezultă din dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) privind libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului, trebuie, prin urmare, să fie puse în aplicare în conformitate cu obiectivele urmărite de politica socială, care includ, după cum reiese din dispozițiile articolului 151 primul alineat din TFUE, printre altele, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, o protecție socială adecvată și dialogul social.

În plus, în temeiul articolului 152 din TFUE, Uniunea urmărește să recunoască, să promoveze și să consolideze în continuare rolul partenerilor sociali la nivelul UE și să faciliteze dialogul între aceștia, ținând seama de diversitatea sistemelor naționale și respectând autonomia partenerilor sociali.

În declarația sa solemnă din 18/19 iunie 2009 cu privire la drepturile lucrătorilor, politica socială și alte aspecte, Consiliul European a reafirmat, de asemenea, că tratatele, astfel cum au

---

<sup>8</sup> Raport intitulat „O nouă strategie pentru piața unică”, prezentat Președintelui Comisiei, 9 mai 2010, p. 68.

<sup>9</sup> Pe lângă hotărârile Viking-Line și Laval deja menționate, a se vedea, de asemenea, hotărârile din cauza Rüffert și Comisia/Luxemburg.

<sup>10</sup> Articolul 9 din TFUE.

<sup>11</sup> Articolul 6 din TUE.

<sup>12</sup> Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Dimensiunea socială a pieței interne” (aviz din proprie inițiativă) raportor: dl Janson, JO 2011 C44/90.

fost modificate prin Tratatul de la Lisabona, prevăd faptul că Uniunea Europeană recunoaște și promovează rolul partenerilor sociali.

*Dreptul la negociere colectivă – dreptul de a întreprinde acțiuni colective – dreptul sau libertatea de a intra în grevă*

Chiar dacă instrumentele aplicabile nu fac trimitere întotdeauna în mod explicit la dreptul sau libertatea de a intra în grevă, dreptul de a desfășura acțiuni colective, care este un corolar al dreptului la negocieri colective, este recunoscut prin diferite instrumente internaționale pe care statele membre le-au semnat sau la care acestea au cooperat<sup>13</sup>. Acest drept este inclus în instrumentele elaborate de respectivele state membre la nivelul UE<sup>14</sup> și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000<sup>15</sup>, astfel cum a fost adoptată la Strasbourg, la 12 decembrie 2008<sup>16</sup>. De asemenea, acesta se bucură de o protecție constituțională în anumite state membre.

În acest context, articolul 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene recunoaște în mod expres dreptul la negocieri colective, care, în caz de conflicte de interese, include dreptul de a recurge la acțiuni colective pentru apărarea intereselor, inclusiv la grevă<sup>17</sup>.

În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul la negocieri colective și de a negocia și de a încheia convenții colective constituie un element inerent al dreptului de asociere, și anume dreptul de a înființa sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor personale, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale<sup>18</sup>.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>19</sup> a recunoscut, de asemenea, că, în domeniul libertății sindicale, având în vedere caracterul sensibil al chestiunilor politice și sociale pe care le implică atingerea unui echilibru adecvat între interesele respective ale angajaților și angajatorilor și gradul puternic de divergență între sistemele naționale în acest domeniu, statele membre beneficiază de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește maniera de asigurare a libertății de care se bucură sindicatele pentru a proteja interesele profesionale ale membrilor acestora. Cu toate acestea, ea a făcut observația că această marjă de apreciere nu este nelimitată, ci merge mână în mână cu supravegherea la nivel european efectuată de Curte, a cărei sarcină este de a pronunța o hotărâre definitivă, stabilind dacă o restricție este în concordanță cu libertatea de asociere, astfel cum este protejată de articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

---

<sup>13</sup> Cum ar fi Carta socială europeană, semnată la Torino, la 18 octombrie 1961, la care, în plus, se face o trimitere expresă la articolul 151 din TFUE – și Convenția nr. 87 din 9 iulie 1948 a Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical.

<sup>14</sup> Cum ar fi Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor, adoptată la reuniunea Consiliului European desfășurată la Strasbourg, la 9 decembrie 1989, menționată, de asemenea, la articolul 151 din TFUE.

<sup>15</sup> JO C 364/2000, p. 1.

<sup>16</sup> A se vedea articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

<sup>17</sup> Prin trimiterea generală la Cartă, care figurează la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană, dreptul la negocieri colective este astfel de acum înainte integrat în mod explicit în dreptul primar (a se vedea concluziile avocatului Trstenjak în cauza C-271/08, Comisia/Germania, punctul 79).

<sup>18</sup> Hotărârea CEDO 12 noiembrie 2008, în cauza Demir, punctele 153/154 în legătură cu punctul 145.

<sup>19</sup> Hotărârea CEDO, 27 aprilie 2010, cazul Vördur Olafsson/Islanda, punctul 74/75.

Cu toate acestea, astfel cum a fost confirmat de către Curtea de Justiție și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>20</sup>, dreptul la grevă nu are un caracter absolut și exercitarea acestuia poate face totuși obiectul unor anumite restricții, care pot decurge, de asemenea, din constituțiile, legislația și practicile naționale. După cum s-a reafirmat la articolul 28 din Cartă, acest drept trebuie exercitat în conformitate cu dreptul Uniunii Europene și cu legislațiile și practicile naționale.

Prin urmare, sindicatele joacă un rol important în acest sens și ar trebui, astfel cum s-a confirmat de către Curtea de Justiție, să aibă în continuare posibilitatea de a lua măsuri pentru protejarea drepturilor lucrătorilor, inclusiv posibilitatea de a-și chema membrii la grevă și de a ordona boicoturi sau blocaje pentru a proteja interesele și drepturile lucrătorilor și pentru a asigura protejarea locurilor de muncă sau a condițiilor de muncă și de încadrare în muncă, cu condiția respectării legislației și practicilor naționale și ale Uniunii Europene.

### *Libertățile economice — restricții – protecția drepturilor lucrătorilor*

Libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii fac parte din principiile fundamentale ale dreptului UE. O restricție privind aceste libertăți nu ar putea fi admisă decât dacă urmărește un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și dacă se justifică prin motive imperative de interes general. În acest caz, aceasta trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins.

Protecția lucrătorilor, în special protecția socială și protecția drepturilor acestora, precum și dorința de a evita perturbările de pe piața forței de muncă au fost recunoscute ca fiind motive imperative de interes general, care justifică restricții asupra exercitării libertăților fundamentale consacrate de dreptul UE.

În plus, Curtea a recunoscut că statele membre dispun de o marjă de apreciere și de discreție în ceea ce privește prevenirea obstacolelor rămase în calea libertății de circulație, care rezultă din comportamentul actorilor privați.

În rezumat, libertățile economice și drepturile fundamentale, precum și exercitarea efectivă a acestora, pot fi prin urmare supuse unor restricții și limitări.

## **2. REZULTATELE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI**

### **2.1. Consultarea părților interesate**

Astfel cum s-a menționat anterior, în 2007 și 2008, hotărârile Curții în cauzele Viking-Line, Laval, Rüffert și Comisia/Luxemburg au alimentat o dezbatere intensă privind, în special, consecințele libertății de a presta servicii și ale libertății de stabilire pentru protecția drepturilor lucrătorilor, precum și rolul sindicatelor în protejarea drepturilor lucrătorilor în situații transfrontaliere.

Sindicatele europene consideră că aceste hotărâri sunt antisociale. Acestea doresc ca legislația să fie modificată pentru a clarifica situația juridică și pentru a împiedica judecătorii de a lua în

---

<sup>20</sup> A se vedea, de exemplu, hotărârea din 21.4.2009 în cauza Enerji Yapi-Yol Sen/Turcia (68959/01), punctul 32.

viitor hotărâri împotriva a ceea ce sindicatele estimează a fi interesele lucrătorilor. În acest scop, ele au prezentat două cereri-cheie:

- o revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor (Directiva 96/71/CE) pentru a include o trimitere la principiul „egalității de remunerare pentru aceeași muncă” și pentru a permite „statului membru gazdă” să aplice condiții mai favorabile decât condițiile de muncă și de încadrare în muncă de bază menționate la articolul 3 alineatul (1) din directivă;
- introducerea în tratat a unui „protocol privind progresul social” pentru a acorda prioritate drepturilor sociale fundamentale asupra libertăților economice.

Alte părți interesate au un punct de vedere diferit. BusinessEurope a salutat favorabil clarificarea adusă de hotărârile Curții și consideră inutilă revizuirea directivei. Multe state membre au exprimat o opinie similară. Unele state membre (SE, DE, LU și DK) și-au modificat legislația pentru a se conforma hotărârilor.

În octombrie 2008, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care se face apel la toate statele membre să asigure punerea în aplicare corespunzătoare a Directivei privind detașarea lucrătorilor și care solicită Comisiei să nu excludă o revizuire parțială a directivei după ce a evaluat în detaliu problemele și provocările<sup>21</sup>. În același timp, acesta a subliniat că libertatea de a presta servicii, este „una din pietrele de temelie ale proiectului european [...] aceasta ar trebui să fie echilibrată, pe de o parte din perspectiva drepturilor fundamentale și a obiectivelor sociale stabilite în tratate și, pe de alta, din perspectiva dreptului partenerilor publici și sociali de a asigura nediscriminarea, egalitatea de tratament și îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă”<sup>22</sup>. La data de 2 iunie 2010, Comisia pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale a organizat o audiere a trei experți (reprezentând Comisia, CES și FI) în cursul căreia deputații socialiști-democrați, de stânga și ecologiști din Parlamentul European au solicitat Comisiei să ia măsuri într-un sens foarte apropiat de propunerile CES.

La invitația comună din partea comisarului Špidla și a ministrului Bertrand (în calitate de președinte al Consiliului), la Forumul din octombrie 2008, partenerii sociali europeni au convenit să analizeze împreună consecințele hotărârilor Curții în contextul mobilității și a globalizării. În martie 2010<sup>23</sup>, partenerii sociali europeni au emis un raport privind consecințele hotărârilor CEJ. Documentul a expus importante divergențe de opinie. În timp ce BusinessEurope s-a opus revizuirii directivei (dar acceptă necesitatea clarificării anumitor aspecte legate de punerea sa în aplicare), CES dorește ca aceasta să fie modificată în profunzime.

În 2010, Comitetul Economic și Social European a adoptat un aviz privind „Dimensiunea socială a pieței unice”<sup>24</sup>, solicitând o punere în aplicare mai eficace a Directivei 96/71 și care își exprimă suportul pentru o inițiativă a Comisiei care clarifică obligațiile juridice ale autorităților naționale, întreprinderilor și lucrătorilor, inclusiv o revizuire parțială a directivei.

---

<sup>21</sup> Rezoluția din 22 octombrie 2008 referitoare la provocările cu care se confruntă acordurile colective în UE [2008/2085(INI)] punctele 25 și 30.

<sup>22</sup> Punctul 1; a se vedea, de asemenea, punctele 17 și 31.

<sup>23</sup> Textul a fost prezentat în cursul Conferinței Oviedo organizată în martie 2010 de președinția spaniolă. Dezbaterile au arătat din nou divergențele de opinie dintre părțile interesate.

<sup>24</sup> Avizul 2011/C 44/15.

Avizul încurajează, de asemenea, Comisia să excludă dreptul la grevă din domeniul de aplicare al pieței unice și să exploreze ideea unui „Interpol social european”, care să susțină activitățile inspectoratelor de muncă din diversele state membre.

În raportul său intitulat „O nouă strategie pentru piața unică” Profesorul Monti, recunoscând controversa alimentată de hotărârile Curții, recomandă:

- clarificarea punerii în aplicare a Directivei privind detașarea lucrătorilor și consolidarea diseminării informațiilor cu privire la drepturile și obligațiile lucrătorilor și ale întreprinderilor, cooperarea administrativă și sancțiunile în cadrul liberei circulații a persoanelor și a prestării transfrontaliere de servicii;
- introducerea unei dispoziții care să permită garantarea dreptului la grevă, inspirată din articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului (așa-numitul „Regulament Monti II”) precum și a unui mecanism de soluționare amiabilă a conflictelor de muncă în legătură cu aplicarea directivei.

În octombrie 2010, Comisia a lansat o consultare publică privind modalitățile de a revigora piața unică, prin comunicarea sa intitulată „Către un Act privind piața unică - Pentru o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate - 50 de propuneri pentru optimizarea muncii, a activităților comerciale și a schimburilor reciproce”<sup>25</sup>. Aceasta a prezentat două propuneri (numerele 29 și 30) concepute pentru a restabili încrederea și susținerea cetățenilor, una privind echilibrul între drepturile sociale fundamentale și libertățile economice și una privind detașarea lucrătorilor.

- Propunerea 29: „Pe baza noii sale strategii pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale de către Uniunea Europeană, Comisia va garanta luarea în considerare a drepturilor garantate de Cartă, inclusiv dreptul de a desfășura acțiuni colective. ...’
- Propunerea 30: „În 2011, Comisia va adopta o propunere legislativă având ca scop ameliorarea implementării directivei privind detașarea lucrătorilor, care va putea să includă sau să fie completată de o clarificare a exercitării drepturilor sociale fundamentale în contextul libertăților economice ale pieței unice.”

Consultarea publică a arătat că aceste măsuri suscită un interes enorm și beneficiază de sprijin din partea sindicatelor, cetățenilor și a ONG-urilor.

Propunerea 29 privind punerea efectivă în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale și evaluarea impactului social este considerată de 740 din peste 800 de respondenți a fi una din chestiunile cele mai importante.

Partenerii sociali europeni și-au susținut, în răspunsurile la consultare, pozițiile obișnuite. CES a reiterat cererea sa pentru un „protocol privind progresul social” de modificare a tratatului și a susținut că Comisia ar trebui nu doar să clarifice și să îmbunătățească punerea în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor, dar și să o revizuiască în profunzime. BusinessEurope a susținut abordarea Comisiei pentru o mai bună punere în aplicare și respectare a directivei existente.

---

<sup>25</sup> COM (2010) 608 final/2, 11.11.2010.

Ideea unui așa-numit regulament Monti II a fost considerată de CES ca un pas pozitiv în direcția cea bună (în plus, mai multe sindicate naționale l-au menționat în mod expres în răspunsurile lor) pe lângă adoptarea unui protocol privind progresul social. Contribuția BusinessEurope nu face o declarație tranșantă, dar pare să pună sub semnul întrebării valoarea adăugată a unui astfel de regulament, indicând în mod clar că acesta nu ar trebui să pună în discuție excluderea dreptului la grevă dintre competențele UE.

În urma dezbaterii publice pe scară largă și pe baza contribuțiilor furnizate în cursul dezbaterii publice, Comisia a adoptat Comunicarea „Actul privind piața unică - Douăsprezece pârgii pentru stimularea creșterii și întărirea încrederii”, la 13 aprilie 2011<sup>26</sup>. Printre cele douăsprezece acțiuni cheie incluse în capitolul privind coeziunea socială se află inițiativele legislative privind detașarea lucrătorilor: **„legislație menită să amelioreze și să consolideze transpunerea, aplicarea și respectarea în practică a Directivei privind detașarea lucrătorilor, cuprinzând măsuri de prevenire și sancționare a oricărui abuz și eludare a normelor aplicabile, însoțită de o legislație ce are ca scop să clarifice exercitarea libertății de stabilire și a libertății de prestare a serviciilor împreună cu drepturile sociale fundamentale.”**

În urma adoptării „Actului privind piața unică”, Parlamentul European a adoptat trei rezoluții la 6 aprilie 2011<sup>27</sup>. Cu toate acestea, spre deosebire de problemele mai generale ale mobilității (și transferabilitatea drepturilor de pensie), detașarea lucrătorilor nu s-a numărat printre prioritățile-cheie identificate.

În schimb, detașarea lucrătorilor și libertățile economice fac parte din prioritățile identificate de Comitetul Economic și Social European<sup>28</sup>.

În concluziile sale privind prioritățile pentru relansarea pieței unice, Consiliul:

‘14. CONSIDERĂ că punerea în practică și aplicarea corectă a Directivei privind detașarea lucrătorilor pot contribui la o mai bună protecție a drepturilor lucrătorilor detașați, pot asigura un grad sporit de claritate în privința drepturilor și obligațiilor întreprinderilor prestatoare de servicii, precum și ale autorităților naționale, și pot contribui la prevenirea eludării normelor aplicabile; în plus, CONSIDERĂ că este necesară o claritate sporită în privința exercitării libertății de stabilire și a libertății de prestare a serviciilor împreună cu drepturile sociale fundamentale.’<sup>29</sup>

Conferința privind drepturile sociale fundamentale și detașarea lucrătorilor (27-28 iunie 2011) a reunit miniștri, parteneri sociali, reprezentanți ai instituțiilor UE și cadre universitare în scopul examinării opțiunilor de reglementare disponibile și a conținutului posibil al inițiativelor legislative precum și pentru a contribui la identificarea soluțiilor fezabile<sup>30</sup>. Aceasta a fost destinată să contribuie, prin intermediul unui proces deschis de dezbateră constructivă, la o viziune mai bine împărtășită și să prezinte rezultatele studiilor recente.

---

<sup>26</sup> COM(2011) 206 final

<sup>27</sup> Rezoluția referitoare la piața unică pentru întreprinderi și creștere economică [2010/2277 (INI)], o piață unică pentru europeni [2010/2278 (INI)], și guvernanta și parteneriat în cadrul pieței unice [2010/2289 (INI)].

<sup>28</sup> Aviz al dnei Federspiel, dui Siecker și dlui Voles, INT 548, 15 martie 2011.

<sup>29</sup> A 3094-a ședință a Consiliului Competitivitate, Bruxelles, 30 mai 2011.

<sup>30</sup> A se vedea, pentru mai multe informații, discursuri principale și documente conexe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Mai mult, Declarația de la Cracovia<sup>31</sup> a reafirmat faptul că furnizarea de servicii transfrontaliere și mobilitatea lucrătorilor detașați constituie elemente esențiale ale pieței unice. Simplificarea furnizării temporare de servicii transfrontaliere ar trebui să meargă mână în mână cu garanția unui nivel de protecție adecvat pentru lucrătorii detașați într-un alt stat membru pentru a presta aceste servicii.

## **2.2 Evaluarea impactului**

În conformitate cu politica pentru o mai bună legiferare, Comisia a efectuat o evaluare a impactului pentru un număr de alternative strategice pe baza unui studiu extern<sup>32</sup>.

Sursele identificate ale problemelor sunt grupate în jurul a patru rubrici, problema nr. 4 („tensiuni între libertatea de a furniza servicii/libertatea de stabilire și sistemele naționale de relații de muncă) fiind direct relevante pentru prezenta propunere. Jurisprudența Curții, interpretând directiva și dispozițiile tratatului, în cauzele Viking și Laval, a pus în evidență tensiunile subiacente între libertatea a presta servicii și dreptul de stabilire, pe de o parte, și exercitarea drepturilor fundamentale, cum ar fi dreptul la negocieri colective și dreptul de a desfășura acțiuni sindicale, pe de altă parte. În special, aceste hotărâri au fost percepute de către sindicate ca impunând o examinare a acțiunilor sindicale de către UE sau instanțele naționale ori de câte ori ele ar putea afecta sau ar putea fi în detrimentul exercitării libertății de a presta servicii sau a libertății de stabilire. Aceste percepții au condus în trecutul recent la efecte „colaterale negative”, ilustrate prin câteva litigii industriale transnaționale. Importanța acestei probleme a fost evidențiată în Raportul Comitetului de experți pentru aplicarea convențiilor și recomandărilor din cadrul OIM din 2010 care a exprimat „motive serioase de îngrijorare” cu privire la limitările practice privind exercitarea efectivă a dreptului la grevă impuse prin jurisprudența CJUE. Dreptul la grevă este consacrat prin Convenția OIM nr. 87, care a fost semnată de toate statele membre ale UE.

Opțiunile de politică pentru a aborda cauzele subiacente ale acestei probleme cuprind un scenariu de referință (opțiunea 5), o intervenție fără caracter legislativ (opțiunea 6) și o intervenție reglementară la nivelul UE (opțiunea 7).

Opțiunile 6 și 7 au fost evaluate având ca reper scenariul de referință, ținând seama de capacitatea acestora de a face față factorilor care stau la baza problemei 4 identificate și la realizarea obiectivelor generale, și anume dezvoltarea durabilă a pieței unice, bazată pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, libertatea de a presta servicii și promovarea unor condiții de concurență echitabile, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, respectul pentru diversitatea sistemelor de relații profesionale în statele membre, precum și promovarea dialogului între partenerii sociali. În plus, acestea au fost analizate în raport cu obiective mai specifice și operaționale privind în special îmbunătățirea securității juridice în ceea ce privește echilibrul între drepturile sociale și libertățile economice, în special în contextul detașării lucrătorilor. Bazată pe strategia pentru aplicarea efectivă a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, evaluarea impactului a servit la identificarea drepturilor fundamentale care ar putea fi afectate, gradul de interferență cu dreptul în

---

<sup>31</sup> Forum privind piața unică, Cracovia, 3-4 octombrie 2011, în special alineatul (5) din declarație și punctul 5 din concluziile operaționale.

<sup>32</sup> Contract-cadru multiplu VT 2008/87, studiu pregătit pentru evaluarea impactului privind posibila revizuire a cadrului legislativ referitor la detașarea lucrătorilor în contextul prestărilor de servicii, (VT/2010/126).

chestiune și necesitatea și proporționalitatea acestei interferențe din punctul de vedere al opțiunilor de politică și al obiectivelor vizate<sup>33</sup>.

Evaluarea impactului identifică efectele economice și sociale negative din cadrul scenariului de referință. Menținerea unei insecurități juridice ar putea antrena pentru piața unică o pierdere din sprijinul unei importante părți a părților interesate și ar crea un mediu de afaceri ostil pentru întreprinderi, care ar putea să fie însoțit de comportamente protecționiste. Riscul de acțiuni în despăgubire și îndoielile cu privire la rolul instanțelor naționale ar putea împiedica sindicatele să își exercite dreptul la grevă. Acest lucru ar crea un impact negativ asupra protecției drepturilor lucrătorilor și asupra articolului 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Opțiunile 6 și 7 ar avea repercusiuni economice și sociale pozitive, dat fiind că ele reduc domeniul de aplicare al insecurității juridice. Impactul pozitiv al opțiunii 7 ar fi mai semnificativ, întrucât o intervenție legislativă (regulament) garantează o mai mare securitate juridică decât o abordare juridică fără caracter obligatoriu (opțiunea 6). Un mecanism de alertă ar avea un impact pozitiv suplimentar. În plus, o intervenție legislativă ar exprima o abordare politică mai angajată din partea Comisiei pentru a răspunde la o problemă percepută cu mare îngrijorare de către sindicate și de către o parte din Parlamentul European.

Opțiunea preferată pentru a face față cauzelor subiacente problemei 4 este opțiunea 7. Această soluție este considerată ca fiind cea mai eficientă și eficace pentru a urmări obiectivul specific „reducerea tensiunilor dintre sistemele naționale de relații profesionale și libertatea de a presta servicii ” și cea mai coerentă în ceea ce privește obiectivele generale. Ea constituie, prin urmare, baza prezentei propuneri.

Proiectul de evaluare a impactului a fost analizat în două rânduri de Comitetul de evaluare a impactului (CEI) și recomandările sale de îmbunătățire au fost integrate în raportul final. Avizul CEI, precum și evaluarea finală a impactului și rezumatul acesteia sunt publicate împreună cu prezenta propunere.

### **3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII**

#### **3.1. Context general – rezumatul măsurii propuse**

Cauzele ajunse în fața Curții de Justiție la care se face referire mai sus au evidențiat distanțele care există între piața unică și dimensiunea socială în două moduri. În primul rând, cazurile au pus în lumină necesitatea de a asigura un just echilibru între, pe de o parte, exercitarea dreptului sindicatelor de a desfășura acțiuni colective, inclusiv dreptul la grevă, și, pe de altă parte, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, care reprezintă libertăți economice consacrate în tratat. În al doilea rând, acestea au dat naștere la întrebarea dacă directiva privind detașarea lucrătorilor continuă să furnizeze o bază adecvată pentru a proteja drepturile lucrătorilor date fiind condițiile din domeniul social și condițiile de încadrare în muncă diferite de la un stat membru la altul. În special, aplicarea și punerea sa în practică au fost puse sub semnul întrebării.

Așa cum se indică în raportul profesorului Monti menționat anterior, cele două aspecte sunt strâns legate, dar necesită strategii diferite de reconciliere între piața unică și cerințele sociale. Așa cum se subliniază în Strategia pentru aplicarea efectivă a Cartei drepturilor fundamentale

---

<sup>33</sup> COM(2010) 573 final, p. 6-7

de către Uniunea Europeană, persoanele trebuie să poată valorifica efectiv drepturile consacrate în Cartă atunci când se află într-o situație reglementată de dreptul Uniunii<sup>34</sup>. De asemenea, clarificarea acestor aspecte nu ar trebui să fie lăsată pe seama unor viitoare litigii aduse în fața instanțelor naționale sau CEJ<sup>35</sup>. De asemenea, dreptul sau libertatea de a intra în grevă nu ar trebui să se reducă la un simplu slogan sau la o metaforă juridică.

Prin urmare, prezenta propunere face parte dintr-un pachet de măsuri. Împreună cu propunerea pentru o directivă de punere în aplicare, ea constituie o intervenție bine orientată pentru a clarifica interacțiunea între exercitarea drepturilor sociale și exercitarea libertății de stabilire și de prestare a serviciilor consacrate în tratat pe teritoriul UE, în conformitate cu unul dintre obiectivele esențiale ale tratatului, o „economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate”, fără a schimba totuși jurisprudența Curții.

Obiectivul prezentei propuneri este de a defini mai clar principiile generale și normele aplicabile la nivelul UE în ceea ce privește exercitarea dreptului fundamental de a desfășura acțiuni colective în contextul libertății de a presta servicii și libertății de stabilire, inclusiv necesitatea de a reconcilia în practică aceste drepturi și libertăți în situațiile transfrontaliere. Sfera sa de aplicare acoperă nu numai detașarea temporară a lucrătorilor în alt stat membru în scopul prestării transfrontaliere a serviciilor, ci și orice proiect de restructurare și/sau delocalizare care implică mai mult de un stat membru.

### **3.2. Temei juridic**

Articolul 352 din TFUE (a cărui utilizare este rezervată pentru situațiile în care tratatele nu conferă competențele necesare pentru a pune în aplicare acțiunile necesare, în conformitate cu politicile definite în tratate, în vederea atingerii unuia dintre obiectivele tratatelor) constituie temeiul juridic adecvat pentru măsura propusă.

Se consideră că un regulament este instrumentul juridic cel mai potrivit pentru a clarifica principiile generale și normele aplicabile la nivel european pentru a reconcilia exercitarea drepturilor fundamentale cu libertățile economice în situații transfrontaliere. Aplicabilitatea directă a unui regulament va reduce complexitatea legislativă și va oferi o securitate juridică mai mare celor care intră sub incidența legislației pe teritoriul Uniunii, prin clarificarea normelor aplicabile într-o manieră mai uniformă. Claritatea și simplitatea reglementării sunt deosebit de importante pentru IMM-uri. Acest lucru nu a putut fi realizat printr-o directivă care, prin însăși natura sa, are caracter obligatoriu doar în ceea ce privește rezultatele ce trebuie obținute, lăsând la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a metodelor.

### **3.3. Principiile subsidiarității și proporționalității**

Având în vedere lipsa unor dispoziții explicite în tratat pentru competențele necesare, prezentul regulament se bazează pe articolul 352 din TFUE.

Articolul 153 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea UE exclude dreptul la grevă din gama de aspecte care pot fi reglementate în întreaga UE prin stabilirea unor standarde minime prin intermediul directivelor. Cu toate acestea, hotărârile Curții au arătat în mod clar că faptul că articolul 153 nu se aplică dreptului la grevă nu semnifică, prin urmare, că acțiunile colective sunt excluse din domeniul de aplicare a dreptului UE.

---

<sup>34</sup> COM(2010) 573 final.

<sup>35</sup> Raportul Monti menționat mai sus, p. 69.

Obiectivul regulamentului, care constă în definirea mai clară a principiilor generale și normelor UE aplicabile exercitării dreptului fundamental de a desfășura acțiuni colective, în cadrul libertății de a presta servicii și libertății de stabilire, inclusiv necesitatea de a le reconcilia în practică la nivel transfrontalier, necesită măsuri la nivelul Uniunii Europene și nu poate fi îndeplinit de către statele membre în mod individual.

Mai mult, în conformitate cu tratatul, orice inițiativă în acest domeniu va trebui să respecte nu doar autonomia partenerilor sociali, ci și diferitele modele sociale și diversitatea sistemelor de relații profesionale în statele membre.

În ceea ce privește conținutul propunerii, acesta garantează, de asemenea, respectarea principiului subsidiarității recunoscând rolul pe care îl joacă instanțele naționale în stabilirea faptelor și verificând dacă acțiunile urmăresc obiective de interes legitim, sunt potrivite pentru atingerea acestor obiective și nu depășesc ceea ce este necesar pentru a le atinge. De asemenea, acesta recunoaște importanța legislației și procedurilor naționale existente pentru exercitarea dreptului la grevă, inclusiv instituțiile alternative de soluționare a litigiilor existente, care nu vor fi modificate nici afectate. Într-adevăr, propunerea nu creează un mecanism pentru soluționarea amiabilă a conflictelor de muncă la nivel național cu scopul de a introduce o formă de control prejurisdicțional asupra acțiunilor Uniunii (așa cum a sugerat în 2010 Raportul Monti) și se limitează la definirea rolului mecanismelor alternative de soluționare amiabilă a litigiilor care există în mai multe state membre.

Prezenta propunere nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivelor avute în vedere.

### **3.4. Explicarea detaliată a propunerii**

#### *3.4.1. Obiectul și așa-numita clauză Monti*

Pe lângă descrierea obiectivelor regulamentului, articolul 1 conține ceea ce este adesea menționat drept „clauza Monti”. Articolul combină textul de la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 2679/98<sup>36</sup> al Consiliului și articolul 1 alineatul (7) din Directiva privind serviciile<sup>37</sup>. El este, de asemenea, în conformitate cu textul unor dispoziții similare, de exemplu, în recenta propunere de regulament privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (reformare Bruxelles I)<sup>38</sup> și recent adoptatul regulament privind dezechilibrele macroeconomice<sup>39</sup>.

#### *3.4.2. Relația dintre drepturile fundamentale și libertățile economice – principii generale*

Deși reafirmă că nu există niciun conflict intrinsec între, pe de o parte, exercitarea dreptului fundamental de a desfășura acțiuni colective și, pe de altă parte, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii enunțate și protejate de tratat, fără o prevalență a uneia față de cealaltă, articolul 2 recunoaște că pot apărea situații în care ar putea fi necesar ca exercitarea

---

<sup>36</sup> Regulamentul din 7 decembrie 1998 al Consiliului privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre (JO L 337/8, 12.12.1998).

<sup>37</sup> Directiva 2006/123, JO L 376/36 din 27.12.2006; a se vedea considerentul 22 din Directiva 96/71/CE.

<sup>38</sup> COM (2010) 748 final, 14.12.2010, articolul 85.

<sup>39</sup> Articolul 1 alineatul (3) ultima teză, Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, JO L 306/25 din 23.11.2011.

acestora să fie reconciliată în cazuri de conflict, în conformitate cu principiul proporționalității, conform practicilor standard ale instanțelor și jurisprudenței UE<sup>40</sup>.

Faptul că statutul drepturilor fundamentale și al libertăților în ceea ce privește stabilirea și prestarea de servicii sunt plasate în general pe un picior de egalitate implică faptul că aceste libertăți sunt susceptibile să necesite anumite restricții din motive de protecție a drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, se presupune, de asemenea, că exercitarea acestor libertăți poate justifica o restricție în calea exercitării efective a drepturilor fundamentale.

Pentru ca sindicatele să își exercite în mod eficient drepturile lor colective fără ca această exercitare să fie împiedicată în practică sau chiar interzisă *de facto*, din cauza amenințării introducerii unor acțiuni în despăgubire pe baza hotărârii Viking-Line din partea angajatorilor care invocă elemente transfrontaliere<sup>41</sup>, ar trebui reamintit că, în situațiile în care aceste elemente transfrontaliere sunt inexistente sau ipotetice, se consideră că orice acțiune colectivă sau sindicală nu constituie o încălcare a libertății de stabilire sau a libertății de a presta servicii. Acest din urmă fapt nu afectează conformitatea acțiunilor colective la legislația și practicile naționale.

Într-adevăr, dacă sindicatele s-ar confrunta cu un risc de răspundere atât de ridicat în caz de daune-interese, pe baza unei situații mai curând ipotetice sau a unei situații în care nu există elemente transfrontaliere, le-ar fi dificil, dacă nu chiar imposibil, să-și utilizeze dreptul la grevă în situațiile în care libertatea de stabilire sau libertatea de a presta servicii nici măcar nu se aplică.

### 3.4.3. *Mecanisme de soluționare a litigiilor*

Articolul 3 recunoaște rolul și importanța practicilor naționale existente referitoare la exercitarea dreptului la grevă în practică, inclusiv instituțiile alternative existente de soluționare a litigiilor, precum medierea, concilierea și/sau arbitrajul. Prezenta propunere nu modifică aceste mecanisme de soluționare alternativă a litigiilor existente la nivel național și nici nu include sau implică obligația de a adopta astfel de mecanisme pentru acele state membre în care acestea sunt absente. Cu toate acestea, în cazul statelor membre în care astfel de mecanisme există, acesta stabilește principiul accesului egal pentru cauzele transfrontaliere și prevede adaptări de către statele membre pentru a asigura aplicarea sa în practică.

Propunerea nu propune un mecanism de soluționare amiabilă a conflictelor de muncă în legătură cu punerea în aplicare a Directivei privind detașarea lucrătorilor la nivel național<sup>42</sup>. Un astfel de mecanism ar introduce o formă de control prejurisdicțional asupra acțiunilor Uniunii, ceea ce nu numai că ar putea crea sau constitui un obstacol suplimentar pentru exercitarea efectivă a dreptului la grevă, dar pare, de asemenea, să fie incompatibil cu

---

<sup>40</sup> Avizul AG Cruz Villalon în cauza C-515/08, dos Santos Palhota e.a., punctul 53. A se vedea hotărârea CEJ în cauza C-438/05, Viking-Line, punctul 46, cauza C-341/05, Laval, punctul 94 și cauza C-271/08, Comisia/Germania, punctul 44. A se vedea și discursul Prof. Dr. M. Schlachter în fața unui panel de experți „Reconcilierea între drepturile sociale fundamentale și libertățile economice” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

<sup>41</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea raportul Comitetului de experți al OIM privind această cauză, disponibil la adresa: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_123424.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf), precum și „The dramatic implications of Demir and Baykara”, K. Ewing și J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, nr. 1, martie 2010, p. 2-51, în special paginile 44-47.

<sup>42</sup> Așa cum recomandă raportul Monti.

articolul 153 alineatul (5) din TFUE, care exclude în mod explicit competențe legislative în acest domeniu la nivelul UE.

În plus, în conformitate cu articolul 155 din TFUE, propunerea recunoaște rolul specific pe care îl au partenerii sociali la nivel european, și îi invită să stabilească, dacă doresc, orientări pentru modalitățile și procedurile aplicabile acestor mecanisme de soluționare alternativă.

#### 3.4.4. Rolul instanțelor naționale

Articolul 3 alineatul (4) oferă clarificări mai detaliate privind rolul instanțelor naționale: în cazul în care, într-un caz concret, exercitarea unui drept fundamental restricționează o libertate economică, acestea vor trebui să găsească un echilibru echitabil între drepturile și libertățile în cauză<sup>43</sup> și să le reconcilieze. În conformitate cu articolul 52 alineatul (1) al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, orice limitare a exercitării drepturilor și libertăților recunoscute prin carte trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. În plus, prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restricții numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv unor obiective de interes general recunoscute de către Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți<sup>44</sup>. Curtea de Justiție a recunoscut, de asemenea, faptul că autoritățile naționale de resort beneficiază de o largă marjă de apreciere în acest sens. În conformitate cu jurisprudența Curții, este, așadar, necesar să se pornească teoretic de la o schemă de evaluare în trei etape, conform căreia trebuie verificat 1) caracterul adecvat, 2) caracterul necesar și 3). caracterul proporțional al măsurii în cauză. Un just echilibru între dreptul fundamental și libertatea fundamentală în cazul existenței unui conflict este asigurat numai atunci când limitarea unei libertăți fundamentale printr-un drept fundamental nu depășește ceea ce este adecvat, necesar și proporțional pentru realizarea dreptului fundamental. Pe de altă parte, nici limitarea unui drept fundamental printr-o libertate fundamentală nu trebuie să depășească ceea ce este adecvat, necesar și proporțional pentru îndeplinirea libertății fundamentale<sup>45</sup>.

Acest lucru nu afectează posibilitatea ca instanța însăși să furnizeze, în cazul în care este necesar, indicații și precizări unei instanțe naționale cu privire la elementele care urmează să fie luate în considerare<sup>46</sup>.

#### 3.4.5. Mecanism de alertă

Articolul 4 stabilește un sistem de alertă rapidă prin care se solicită statelor membre să informeze și să notifice statele membre în cauză și Comisia fără întârziere în cazul unor evenimente sau circumstanțe grave care cauzează grave perturbări în buna funcționare a pieței unice sau care antrenează un conflict social major pentru a preveni și a limita pe cât posibil daunele potențiale.

---

<sup>43</sup> A se vedea Avizul AG Trstenjak în cauza C-271/08, Comisia/Germania, punctele 188–190. A se vedea, de asemenea, cu titlu mai general C. Barnard, „Proportionality and collective action”, ELR 2011.

<sup>44</sup> Avizul AG Cruz Villalon în cauza C-515/08, dos Santos Palhota e.a., punctul 53. A se vedea hotărârea CEJ 12.10.2004, cauza C-60/03, Wolff & Müller, punctul 44.

<sup>45</sup> Avizul AG Trstenjak în cauza C-271/08, punctul 190.

<sup>46</sup> A se vedea hotărârea 11.12.2007, cauza C-438/05, Viking-Line, punctele 80 și urm.

#### **4. IMPLICAȚIILE BUGETARE**

Propunerea nu are implicații pentru bugetul UE.

Propunere de

## **REGULAMENT AL CONSILIULUI**

**privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii**

(Text cu relevanță pentru SEE)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 352,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere aprobarea Parlamentului European<sup>47</sup>,

hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială,

întrucât:

- (1) Dreptul de desfășura acțiuni colective, care este un corolar al dreptului la negocieri colective, este recunoscut atât prin diverse instrumente internaționale pe care statele membre le-au semnat sau la care au cooperat, cum ar fi Carta socială europeană, semnată la Torino, la 18 octombrie 1961, Convențiile nr. 87 și nr. 98 ale Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical și negocierea colectivă, cât și a instrumentelor elaborate de către statele membre respective la nivelul UE, cum ar fi Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor, adoptată la reuniunea Consiliului European de la Strasbourg, la 9 decembrie 1989 și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adoptată la Strasbourg, la 12 decembrie 2008, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. De asemenea, acesta se bucură de o protecție constituțională în anumite state membre.
- (2) Dreptul de a desfășura negocieri colective și de a negocia și de a încheia convenții colective constituie un element inherent al dreptului de asociere, după cum se prevede la articolul 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „Convenția”)<sup>48</sup>.

<sup>47</sup>

JO C , , p. .

<sup>48</sup>

Hotărârea CEDO, 12 noiembrie 2008, Demir.

- (3) Dreptul de a întreprinde acțiuni colective a fost, de asemenea, recunoscut de Curtea de Justiție ca drept fundamental care face parte integrantă din principiile generale ale dreptului Uniunii a căror respectare o asigură Curtea<sup>49</sup>. Cu toate acestea, dreptul la grevă nu are caracter absolut și exercitarea acestui drept poate face obiectul anumitor condiții și restricții, care pot decurge, de asemenea, și din constituțiile, legislația și practicile naționale.
- (4) Într-adevăr, astfel cum reafirmă articolul 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, dreptul de a desfășura acțiuni colective este protejat în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.
- (5) În conformitate cu articolul 152 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, rolul partenerilor sociali la nivelul Uniunii ar trebui să fie recunoscut și promovat, iar dialogul între aceștia ar trebui facilitat, ținând seama de diversitatea sistemelor naționale și respectând autonomia partenerilor sociali.
- (6) Statele membre își păstrează libertatea de a stabili condițiile pentru existența și exercitarea drepturilor sociale în discuție. Cu toate acestea, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte legislația Uniunii, în special dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, care sunt principii fundamentale ale Uniunii consacrate prin tratat.
- (7) O restricție privind aceste libertăți este justificată numai în cazul în care aceasta urmărește un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și se justifică prin motive imperative de interes public. În acest context, aceasta trebuie să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins.
- (8) Protecția lucrătorilor, în special protecția socială și protecția drepturilor acestora împotriva dumpingului social, precum și dorința de a evita perturbările de pe piața forței de muncă, au fost recunoscute ca fiind motive imperative de interes general care justifică restricții asupra exercitării libertăților fundamentale consacrate de dreptul UE.
- (9) Sindicatele ar trebui să păstreze în continuare capacitatea de a iniția acțiuni colective pentru a asigura și proteja interesele, condițiile de angajare și drepturile lucrătorilor, cu condiția respectării legislației și practicilor statelor membre și ale Uniunii Europene.
- (10) Atât libertățile economice și drepturile fundamentale, precum și exercitarea efectivă a acestora, pot fi, prin urmare, supuse unor restricții și limitări.
- (11) Ar putea fi astfel necesară o reconciliere între exercitarea dreptului de a recurge la acțiuni colective, inclusiv a dreptului sau libertății de a intra în grevă, și cerințele referitoare la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii în conformitate cu principiul proporționalității, ceea ce impune sau implică adesea evaluări complexe din partea autorităților naționale.
- (12) Orice limitare a exercitării drepturilor și libertăților recunoscute prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte

---

<sup>49</sup> Hotărârile din 11 decembrie 2007, cauza C-438/05, Viking-Line, punctul 44, și din 18 decembrie 2007, cauza C-341/05, Laval, punctul 91.

substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restricții numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

- (13) Un just echilibru între dreptul fundamental și libertatea fundamentală în cazul existenței unui conflict este asigurat numai atunci când o restricție impusă printr-un drept fundamental asupra unei libertăți fundamentale nu depășește ceea ce este adecvat, necesar și proporțional pentru realizarea dreptului fundamental respectiv. Pe de altă parte, nici limitarea unui drept fundamental printr-o libertate fundamentală nu poate să depășească ceea ce este adecvat, necesar și proporțional pentru îndeplinirea libertății fundamentale. Pentru a oferi securitatea juridică necesară, pentru a evita ambiguitățile și pentru a împiedica căutarea unilaterală a soluțiilor la nivel național, este necesar să se clarifice anumite aspecte referitoare, în special, la exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective, inclusiv dreptul la libertatea de a intra în grevă, precum și măsura în care sindicatele pot apăra și proteja drepturile lucrătorilor în situații transfrontaliere.
- (14) Rolul esențial al partenerilor sociali ca actori principali în soluționarea conflictelor privind relațiile între angajator și angajat este bine stabilit în timp și ar trebui să fie recunoscut. În plus, rolul mecanismelor extrajudiciare de soluționare a litigiilor, precum medierea, conciliere și/sau arbitrajul, instituite în mai multe state membre, ar trebui recunoscut și conservat.
- (15) Un mecanism de notificare și de alertă ar trebui să permită un schimb rapid și adecvat de informații între statele membre și Comisie în situații care provoacă perturbări grave în buna funcționare a pieței interne și/sau pot determina pierderi serioase persoanelor sau organizațiilor afectate.
- (16) Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și se conformează principiilor recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, mai ales libertatea de întrunire și de asociere (articolul 12), libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă (articolul 15), libertatea de a desfășura o activitate comercială (articolul 16), dreptul la negociere și de a recurge la o acțiune colectivă (articolul 28), condiții de muncă echitabile și corecte (articolul 31), dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil (articolul 47), și trebuie să fie aplicat în conformitate cu aceste drepturi și principii.

ADOPTĂ PREZENTUL REGULAMENT:

### *Articolul 1*

#### **Obiect**

- 1. Prezentul regulament stabilește regulile și principiile generale care se aplică la nivelul Uniunii cu privire la exercitarea dreptului fundamental de a desfășura o acțiune colectivă în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii.
- 2. Prezentul regulament nu aduce atingere în niciun fel exercitării drepturilor fundamentale, așa cum sunt acestea recunoscute în statele membre, inclusiv dreptului sau libertății de a intra în grevă sau de a recurge la alte acțiuni care intră sub

incidența sistemelor de relații de muncă specifice din fiecare stat membru, în conformitate cu legislația și practicile naționale. Acesta nu afectează nici dreptul de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective și de a desfășura acțiuni sindicale în conformitate cu legislațiile și practicile naționale.

## *Articolul 2*

### **Principii generale**

Exercitarea libertății de stabilire și libertății de a presta servicii consacrate în tratat respectă dreptul fundamental de a desfășura acțiuni colective, inclusiv dreptul sau libertatea de a intra în grevă și invers, exercitarea dreptului fundamental de a desfășura acțiuni colective, inclusiv dreptul sau libertatea de a intra în grevă, respectă aceste libertăți economice.

## *Articolul 3*

### **Mecanisme de soluționare a litigiilor**

1. Statele membre care, în conformitate cu legislația, practicile sau tradițiile naționale, dispun de mecanisme extrajudiciare alternative pentru a soluționa conflictele de muncă prevăd accesul egal la aceste mecanisme de soluționare alternative în situațiile în care astfel de litigii decurg din exercitarea dreptului de a recurge la acțiuni colective, inclusiv a dreptului sau a libertății de a intra în grevă, în situațiile transnaționale sau situațiile care au un caracter transfrontalier în contextul exercitării libertății de stabilire sau în conformitate cu libertatea de a presta servicii, inclusiv aplicarea Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii<sup>50</sup>.
2. Fără a aduce atingere alineatului (1), partenerii sociali la nivel european pot, acționând în limita domeniului de aplicare a drepturilor, competențelor și rolurilor lor instituite prin tratat, să încheie acorduri la nivelul Uniunii sau să stabilească orientări cu privire la modalitățile și procedurile de mediere, conciliere sau a altor mecanisme amiabile sau extrajudiciare de soluționare a conflictelor care decurg din exercitarea efectivă a dreptului la acțiuni colective, inclusiv a dreptului sau libertății de a intra în grevă, în situațiile transnaționale sau situațiile care prezintă un caracter transfrontalier.
3. Modalitățile și procedurile de soluționare extrajudiciară nu pot împiedica părțile interesate să recurgă la alte căi de atac pentru soluționarea litigiilor sau conflictelor în cazul în care mecanismele menționate la alineatul (1) nu conduc la o soluționare după o perioadă de timp rezonabilă.
4. Recurgerea la mecanisme alternative extrajudiciare de soluționare a conflictelor nu trebuie să aducă atingere rolului instanțelor naționale în conflictele de muncă în situațiile menționate la alineatul (1), în special în ceea ce privește evaluarea faptelor și interpretarea legislației naționale, și, în special în ceea ce privește domeniul de aplicare a prezentului regulament, să determine dacă și în ce măsură aceste acțiuni

---

<sup>50</sup> JO L 18/1, 21.1.1997.

colective, în conformitate cu normele naționale și dreptul convențiilor colective aplicabile acestei acțiuni, nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul (obiectivele) urmărit(e), fără a se aduce atingere rolului și competențelor Curții de Justiție.

#### *Articolul 4*

##### **Mecanism de alertă**

1. Ori de câte ori se confruntă cu acte sau circumstanțe grave, care afectează exercitarea efectivă a libertății de stabilire sau a libertății de a presta servicii sau care ar putea cauza grave perturbări bunei funcționări a pieței interne și/sau care pot cauza prejudicii grave sistemului de relații de muncă, provoca grave tulburări sociale pe teritoriul său sau pe teritoriul altor state membre, statul membru în cauză informează de îndată și notifică statul membru de stabilire sau de origine al prestatorului de servicii și/sau alte state membre interesate, precum și Comisia.
2. Statul membru (statele membre) în cauză răspunde/răspund în cel mai scurt termen posibil cererilor de informații din partea Comisiei și a altor state membre privind natura obstacolului sau riscului. Orice schimb de informații între statele membre se transmite și Comisiei.

#### *Articolul 5*

##### **Intrarea în vigoare**

Prezentul regulament intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Prezentul regulament este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în toate statele membre.

Adoptată la Bruxelles, 21.3.2012.

*Pentru Consiliu,  
Președintele*