



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.3.2012 г.
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

**относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във
връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги**

(текст от значение за ЕИП)

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

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Общ контекст

В решенията си по делата Viking-Line¹ и Laval² Съдът на Европейския съюз за първи път признава, че като основно право правото да се предприемат колективни действия, включително правото на стачка, представлява неразделна част от общите принципи на правото на ЕС, чието спазване Съдът гарантира³. Съдът също така изрично посочва, че след като Европейският съюз преследва не само икономическа, но и социална цел, правата, произтичащи от разпоредбите на Договора относно свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали, трябва да се претеглят спрямо преследваните от социалната политика цели, сред които са подобряването на условията на живот и труд, осигуряване на подходяща социална закрила и социален диалог⁴. Освен това Съдът също така признава, че правото да се предприемат колективни действия за защита на работниците представлява законен интерес, който по принцип оправдава ограничения на основните свободи, гарантирани от Договора. По този начин защитата на работниците е едно от императивните съображения от обществен интерес, признати от Съда⁵.

Независимо от това пояснение решенията на Съда предизвикаха широк и оживен дебат относно последиците, които имат за защитата на правата на командированите работници, и по-общо степента, до която синдикалните организации могат да продължат да защитават правата на работниците при трансгранични случаи. По-специално те породиха противоречиви мнения за това доколко адекватни са съществуващите правила на ЕС за защита на правата на работниците във връзка със свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване⁶.

Този дебат привлече широк кръг заинтересовани страни, сред които социални партньори, политици, практикуващи юристи и представители на академичните среди. Някои участници в дебата приветстваха решенията като необходимо изясняване на правилата на вътрешния пазар, но според мнозина решенията на Съда признават върховенството на икономическите свободи над упражняването на основните права, което поражда опасност от „социален дъмпинг“ и нелоялна конкуренция и дори ги разрешава. Критиците подчертават по-специално, че макар Съдът да признава правото да се предприемат колективни действия, включително правото на стачка, като основно право и неразделна част от общите принципи на правото на ЕС, той все пак изрично установява, че „неговото упражняване може да бъде подчинено на определени ограничения“⁷. Последното по-специално би възпрепятствало способността на

¹ Решение от 11.12.2007 г. по дело C-438/05.

² Решение от 18.12.2007 г. по дело C-341/05.

³ Точки 44 (Viking-Line) и 91 (Laval).

⁴ Точки 79 (Viking-Line) и 105 (Laval).

⁵ Точка 77 (Viking-Line); ср. точка 103 (Laval).

⁶ Доклад относно съвместната работа на европейските социални партньори по решенията на Съда на ЕО по делата Viking, Laval, Rüffert и Люксембург, 19 март 2010 г.

⁷ Последната част на първото изречение от точка 44 (Viking-Line) и точка 91 (Laval).

синдикалните организации да предприемат действия, за да защитят правата на работниците.

Според професор Монти⁸ решенията на Съда през 2007 и 2008 г.⁹ изложиха на показ проблемите между единния пазар и социалното измерение на национално равнище. Те „възобновиха едно предишно разделение, което така и не бе отстранено: разделението между поддръжниците на по-голяма интеграция на пазара и тези, които считат, че призивът за икономически свободи и премахване на регулаторните бариери ще доведе до премахването на социалните права, защитавани на национално равнище“. Той подчертава също така, че „възобновяването на това разделение има потенциала да дистанцира от единния пазар и ЕС една част от общественото мнение, работническите движения и профсъюзите, които досега бяха ключов поддръжник на икономическата интеграция“.

Договорът от Лисабон

В съответствие с член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз вътрешният пазар работи за силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес. При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Европейският съюз трябва да взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила и с борбата срещу социалното изключване¹⁰. Освен това с Договора от Лисабон включването на основните права в първичното право бе засилено от факта, че Хартата на основните права на Европейския съюз вече има същата юридическа сила като Договора¹¹.

По този начин социалното измерение е основен елемент от вътрешния пазар, който не може да функционира правилно без силно социално измерение и подкрепата на гражданите¹².

Съдът на Европейския съюз също така призна, че Съюзът има не само икономическа, но и социална цел. Правата съгласно разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали трябва следователно да се осъществяват в съответствие с целите на социалната политика, които включват, както е видно от първата алинея на член 151 от ДФЕС, *inter alia*, подобряване на условията на живот и труд, подходяща социална закрила и социален диалог.

Освен това съгласно член 152 от ДФЕС Съюзът си поставя за цел да признава, да насърчава и допълнително да засилва ролята на социалните партньори на равнището на ЕС, както и да улеснява диалога между тях, като отчита многообразието на националните системи и зачита автономността на социалните партньори.

⁸ Доклад „Нова стратегия за единния пазар“ до председателя на Комисията от 9 май 2010 г., стр. 68.

⁹ Освен вече споменатите решения по делата Viking-Line и Laval вж. също дело Rüffert и Комисия/Люксембург.

¹⁰ Член 9 от ДФЕС.

¹¹ Член 6 от ДЕС.

¹² Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Социалното измерение на вътрешния пазар“ (становище по собствена инициатива) от г-н Janson, ОВ 2011 г., С44/90.

В тържествената си декларация от 18 — 19 юни 2009 г. относно правата на работниците, социалната политика и други въпроси Европейският съвет също повтори, че в Договорите, изменени с Договора от Лисабон, се предвижда Европейският съюз да признава и да насърчава ролята на социалните партньори.

Право на колективно договаряне — право да се предприемат колективни действия — право или свобода на стачка

Дори ако в съответните актове невинаги ясно се посочва правото или свободата на стачка, правото да се предприемат колективни действия, произтичащо от правото на колективно договаряне, се признава в различни международни актове, които държавите членки са подписали или за чието изготвяне са съдействали¹³. То е включено в актове, изготвени от държавите членки на равнището на ЕС¹⁴, и в Хартата на основните права на Европейския съюз, прогласена в Ница на 7 декември 2000 г.¹⁵ и приета в Страсбург на 12 декември 2008 г.¹⁶. То се ползва също така от конституционна защита в редица държави членки.

В тази връзка в член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз изрично се признава правото на колективно договаряне, което в случай на конфликт на интереси включва правото да се предприемат колективни действия за защита на интересите, включително стачка¹⁷.

Според Европейския съд по правата на човека правото на колективно договаряне, както и на преговори и сключване на колективни трудови договори, представлява неотменна част от правото на сдружаване, т.е. правото на всеки да образува и да членува в професионални съюзи за защита на своите интереси, посочено в член 11 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“)¹⁸.

Европейският съд по правата на човека¹⁹ по същия начин признава, че по отношение на свободата на сдружаване в синдикални организации, предвид деликатното естество на социалните и политическите въпроси, свързани с постигането на подходящ баланс между интересите на социалните партньори, и като се отчита голямото различие между националните системи в тази област, договарящите се държави се ползват с широка свобода на преценка относно това как да се гарантира свободата на синдикалните организации да защитават професионалните интереси на своите членове. Той обаче отбелязва, че тази свобода не е неограничена и е съчетана с надзор на европейско равнище от страна на ЕСПЧ, чиято задача е окончателно да се произнесе дали дадено

¹³ Като Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., на която изрично се позовава член 151 от ДФЕС, и Конвенция № 87 от 9 юли 1948 г. на Международната организация на труда относно свободата на сдружаване и закрила на правото на организиране.

¹⁴ Като Хартата на Общността за основните социални права на работниците, приета на срещата на Европейския съвет в Страсбург на 9 декември 1989 г., на която също се позовава член 151 от ДФЕС.

¹⁵ ОВ С 364, 2000 г., стр. 1.

¹⁶ Ср. член 6 от Договора за Европейския съюз.

¹⁷ По този начин чрез общото позоваване на Хартата в член 6 от ДЕС правото на колективно договаряне вече изрично е включено в първичното право (вж. становище на генерален адвокат Trstenjak по дело C-271/08, Комисия/Германия, точка 79).

¹⁸ Решение на ЕСПЧ от 12 ноември 2008 г., Demir, точки 153/154 заедно с точка 145.

¹⁹ Решение на ЕСПЧ от 27 април 2010 г., дело Vördur Olafsson срещу Исландия, точка 74/75.

ограничение е съвместимо със свободата на сдружаване, защитена в член 11 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

При все това, както се признава от Съда на Европейския съюз и от Европейския съд по правата на човека²⁰, правото на стачка не е абсолютно и упражняването му може да бъде подчинено на определени ограничения, които могат също така да произтичат от националните конституции, закони и практики. Както се потвърждава в член 28 от Хартата, то следва да се упражнява в съответствие с правото на Европейския съюз и с националните законодателства и практики.

Поради това синдикалните организации играят важна роля в това отношение и, както беше потвърдено от Съда на Европейския съюз, трябва да продължат да могат да предприемат действия, за да защитават правата на работниците, включително чрез възможност да призовават своите членове към стачка, организиране на бойкот или блокади за защита на интересите и правата на работниците, както и за да гарантират защита на работните места или реда и условията на труд, при условие че това се извършва в съответствие с правото и практиката на Европейския съюз и националното законодателство и практика.

Икономически свободи — ограничения — защита на правата на работниците

Свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са част от основните принципи на правото на ЕС. Съгласно практиката на Съда ограничаването на тези свободи е оправдано само ако с него се преследва законна цел, съвместима с Договора, и ако е обосновано с императивни съображения от обществен интерес. При такива обстоятелства то трябва да е подходящо за осъществяване на поставената цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане.

Признава се, че защитата на работниците, по-специално тяхната социалната защита и защитата на правата им, както и желанието да се избегнат сътресения на пазара на труда, представляват императивни съображения от общ интерес, които дават основание да бъде ограничено упражняването на основните свободи, залегнали в правото на ЕС.

Освен това Съдът признава, че държавите членки разполагат с определена свобода на преценка и на действие, когато става въпрос за предотвратяване на пречки пред свободното движение, произтичащи от поведението на частноправни субекти.

В обобщение, икономическите свободи и основните права, както и ефективното им упражняване, могат да бъдат подчинени на ограничения.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

2.1. Консултации със заинтересованите страни

Както е посочено по-горе, решенията на Съда по делата Viking-Line, Laval, Rüffert и Комисия/Люксембург през 2007 — 2008 г. породиха оживен дебат, по-специално относно последиците, които свободното предоставяне на услуги и свободата на

²⁰ Вж. например Решение от 21.4.2009 г., Enerji Yarı-Yol Sen срещу Турция (68959/01), точка 32.

установяване оказват върху защитата на правата на работниците и ролята на синдикалните организации за защита на правата на работниците при трансгранични случаи.

Според европейските синдикални организации тези съдебни решения са антисоциални. Те искат законодателството да бъде изменено, за да се изясни правното положение и да се предотврати в бъдеще приемането на съдебни решения, които според тях са срещу интересите на работниците. За тази цел те поставят две основни искания за:

- преразглеждане на Директивата относно командироването на работници (Директива 96/71/ЕО) с цел в нея да бъде включено позоваване на принципа „равно заплащане за равен труд“ и да се даде възможност на „приемащата държава членка“ да прилага по-благоприятни условия от основните условия и ред на работа в съответствие с член 3, параграф 1 от директивата;
- включване на „Протокол за социален напредък“ в Договора с цел да се даде предимство на основните социални права пред икономическите свободи.

Други заинтересовани страни са на друго мнение. Представителите на BusinessEurope приветстват изясняването, което внасят решенията на Съда, и смятат, че не се налага преразглеждане на директивата. Много държави членки изразиха подобни възгледи. Някои държави членки (Швеция, Германия, Люксембург и Дания) са изменили своето законодателство, за да се съобразят с решенията на Съда.

През октомври 2008 г. Европейският парламент прие резолюция, с която призовава всички държави членки да прилагат правилно разпоредбите на Директивата относно командироването на работници, и прикани Комисията да не изключва частичен преглед на директивата след задълбочена оценка на проблемите и предизвикателствата²¹. Същевременно Парламентът подчерта, че свободното предоставяне на услуги като „един от крайгълните камъни на европейския проект следва да бъде в равновесие, от една страна, с основните права и социалните цели, посочени в Договорите, и, от друга страна, с правото на публичните и социалните партньори да гарантират недискриминация и равно третиране, както и подобряването на условията на живот и труд“²². На 2 юни 2010 г. Комисията по заетост и социални въпроси организира изслушване на трима експерти (представляващи Комисията, Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) и Конфедерацията на европейския бизнес (Business Europe), където депутатите от групите на социалистите и демократите, левицата и зелените призоваха Комисията да предприеме действия до голяма степен в съзвучие с предложенията на ETUC.

След съвместна покана от комисар Шпидла и министър Бертран (изпълняващ длъжността председател на Съвета) на форума през октомври 2008 г. европейските социални партньори се споразумяха да направят съвместен анализ на последиците от

²¹ Резолюция от 22 октомври 2008 г. относно предизвикателствата пред колективните трудови договори в ЕС (2008/2085 (INI)), точки 25 и 30.

²² Точка 1; вж. също точки 17 и 31.

решенията на Съда в условията на мобилност и глобализация. През март 2010 г.²³ европейските социални партньори представиха доклад за последиците от решенията на Съда на Европейския съюз. В документа се открояват големите различия между тях. Business Europe е против преразглеждане на директивата (но приема необходимостта от изясняване на определени аспекти, свързани с нейното прилагане), а ETUC настоява директивата да бъде основно изменена.

През 2010 г. Европейският икономически и социален комитет прие становище относно „Социалното измерение на единния пазар“²⁴, в което настоява за по-ефективно прилагане на Директива 96/71/ЕО и изразява подкрепа за инициативата на Комисията за изясняване на правните задължения за националните органи, предприятията и работниците, включително частичен преглед на директивата. В становището Комисията допълнително се насърчава да изключи правото на стачка от единния пазар и да проучи идеята за „европейски социален Интерпол“, който да подкрепя дейностите на инспекторатите по труда в различните държави членки.

В доклада си „Нова стратегия за единния пазар“ професор Монти признава полемиката, предизвикана от решенията на Съда, и препоръчва:

- да се изясни прилагането на Директивата относно командироването на работници и да се засили разпространението на информацията относно правата и задълженията на работниците и дружествата, да се укрепят административното сътрудничество и санкциите в рамките на свободното движение на хора и трансграничното предоставяне на услуги;
- да се въведе разпоредба, с която да се гарантира правото на стачка по подобие на член 2 от Регламент (ЕО) № 2679/98 (т.нар. Регламент „Монти II“), и механизъм за неформално решаване на трудови спорове във връзка с прилагането на директивата.

През октомври 2010 г. Комисията предприе публично допитване за това как да се даде нов тласък на единния пазар със своето съобщение, озаглавено „За акт за единния пазар. За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“²⁵. Тя представи две предложения (номер 29 и 30), целящи да възстановят доверието и подкрепата на гражданите — едното е свързано с равновесието между основните социални права и икономическите свободи, а другото е относно командироването на работници.

- Предложение 29: „Въз основа на новата си стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз Комисията ще следи за съблюдаването на гарантираните в Хартата права, включително правата на провеждане на колективни действия. ...“

²³ Текстът беше представен на конференцията в Овиедо, организирана от испанското председателство през март 2010 г. Обсъжданията още веднъж показаха разделението в становищата на заинтересованите страни.

²⁴ Становище 2011/С 44/15.

²⁵ COM (2010) 608 окончателен/2, 11.11.2010 г.

- Предложение 30: „През 2011 г. Комисията ще приеме законодателно предложение за усъвършенстване на прилагането на Директивата относно командироването на работници, което може да съдържа или да бъде допълнено с обяснение за упражняването на основните социални права в контекста на икономическите свободи, свързани с единния пазар.“

Общественото допитване показва огромен интерес и подкрепа за тези действия от страна на синдикални организации, отделни граждани и неправителствени организации.

Според 740 участници в допитването (при повече от 800 отговорили) предложение 29 относно ефективното изпълнение на Хартата на основните права и оценката на социалното въздействие е един от най-важните въпроси.

Европейските социални партньори отговориха на допитването в съответствие с утвърдените си позиции. ETUC повтори искането си за „Протокол за социален напредък“ за изменение на Договора и застъпи становището, че Комисията трябва не само да изясни и да подобри прилагането на Директивата относно командироването на работници, но и основно да я преработи. BusinessEurope подкрепи подхода на Комисията за по-добро прилагане и практическо спазване на съществуващата директива.

Идеята за т.нар. регламент „Монти II“ се възприема от ETUC като положителна стъпка в правилната посока (същото изрично се споменава и в някои отговори от националните синдикални организации) в допълнение към „Протокола за социален напредък“. В изявлението на BusinessEurope не се изразява ясно становище, но изглежда, че се оспорва добавената му стойност, и ясно се посочва, че регламентът не трябва да поставя под въпрос изключването на правото на стачка от компетентността на ЕС.

След широко обществено обсъждане и въз основа на представените становища на 13 април 2011 г. Комисията прие съобщението „Акт за единния пазар — дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“²⁶. Законодателните инициативи, свързани с командироването на работници, са сред дванадесетте ключови действия, включени в раздела за социално сближаване: **„нормотворчество за подобряване и засилване на транспонирането, прилагането и практическото спазване на Директивата за командироване на работници посредством мерки за предотвратяване и санкциониране на всяко нарушаване или отклоняване на приложимите правила, придружено от нормотворчество за изясняване упражняването на основните социални права в съчетание със свободата на установяване и предоставяне на услуги“**.

След приемането на Акта за единния пазар Европейският парламент прие три резолюции на 6 април 2011 г.²⁷. Въпреки това, за разлика от по-общия въпрос за мобилността (и преносимостта на пенсионни права), командироването на работници не попадна сред посочените основни приоритети.

²⁶ COM (2011) 206 окончателен.

²⁷ Относно единния пазар за предприятия и растежа [2010/2277 (INI)], единен пазар за европейците [2010/2278(INI)] и относно управлението и партньорството в рамките на единния пазар [2010/2289 (INI)].

Обратно, командироването на работници и икономическите свободи са сред приоритетите, набелязани от Европейския икономически и социален комитет²⁸.

В заключенията си относно приоритетите за придаването на нов тласък на единния пазар Съветът:

‘14. СМЯТА, че правилното изпълнение и прилагане на директивата относно командироването на работници може да способства за по-добрата защита на правата на командированите работници, да гарантира повече яснота относно правата и задълженията на предприятията, предоставящи услуги, и на националните органи и да спомогне за премахване на заобикалянето на приложимите правила; освен това СМЯТА, че е необходима по-голяма яснота при упражняването на свободата на установяване и на предоставяне на услуги наред с основните социални права.’²⁹

По време на Конференцията за основните социални права и командироването на работници (27 — 28 юни 2011 г.) министри, социални партньори, представители на институциите на ЕС и представители на академичните среди се събраха, за да обсъдят наличните нормативни възможности, както и съдържанието на евентуални законодателни инициативи, и да спомогнат за откриването на изпълними решения³⁰. Идеята бе посредством открит и конструктивен дебат да се допринесе за постигането на по-широко споделяно общо виждане и да бъдат представени резултатите от последните изследвания.

Освен това с декларацията от Краков³¹ отново бе потвърдено становището, че трансграничното предоставяне на услуги и мобилността на командированите работници са съществени елементи на единния пазар. Улесняването на временно трансгранично предоставяне на услуги трябва да бъде съчетано с гарантирането на адекватно и подходящо равнище на защита на работниците, командировани в друга държава членка за предоставянето на такива услуги.

2.2 Оценка на въздействието

В съответствие с политиката си за по-добро нормотворчество Комисията направи оценка на въздействието на алтернативните политики въз основа на външно проучване³².

Установените причини за проблема са изведени в четири групи, като проблем 4 („конфликти между свободното предоставяне на услуги/свободата на установяване и националните системи на колективни трудови правоотношения“) е пряко свързан с настоящото предложение. Решенията на Съда по дела Viking и Laval, с които той тълкува разпоредбите на директивата и на Договора, показват съществуващите

²⁸ Становище на г-жа Federspiel, г-н Siecker и г-н Voles, INT 548, 15 март 2011 г.

²⁹ 3094-то заседание на Съвета по конкурентоспособност, 30 май 2011 г.

³⁰ Допълнителна информация, основните изказвания и свързаните с тях документи са публикувани на адрес: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Форум по въпросите на единния пазар, Краков, 3 — 4 октомври 2011 г., по-специално параграф 5 от декларацията и точка 5 от оперативните заключения.

³² Рамков договор с няколко изпълнители VT 2008/87: „Подготвително проучване за оценка на въздействието относно възможно преразглеждане на законодателната уредба относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“ (VT/2010/126).

конфликти между свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, от една страна, и упражняването на основните права, като правото на колективно трудово договаряне и правото на колективни действия при трудови спорове, от друга страна. По-специално според синдикалните организации тези решения налагат проверки на колективните действия при трудови спорове от страна на ЕС или от националните съдилища, когато тези действия могат да засегнат или да бъдат в ущърб на свободното предоставяне на услуги или на свободата на установяване. В близкото минало тези схващания доведоха до „разпространяване на отрицателните последици“, както е видно от няколко транснационални колективни трудови спорове. Значението на този проблем бе подчертано в доклада за 2010 г. на действащия към МОТ Комитет от експерти по прилагането на конвенциите и препоръките, който изрази „сериозна загриженост“ относно практическите ограничения на ефективното упражняване на правото на стачка, наложени с решенията на Съда на ЕС. Правото на стачка е предвидено в Конвенция № 87 на МОТ, която е подписана от всички държави членки на ЕС.

Вариантите на политиката за справяне с причините в основата на проблема включват основна позиция (вариант 5), нерегулаторна намеса (вариант 6) и регулаторна намеса на равнището на ЕС (вариант 7).

Варианти 6 и 7 бяха оценени спрямо основната позиция с оглед на възможността за справяне с причините в основата на установения проблем 4 и за постигане на общите цели, а именно устойчиво развитие на единния пазар, основано на силно конкурентна социална пазарна икономика, свободно предоставяне на услуги и насърчаване на равни условия, подобряване на условията на живот и труд, зачитане на многообразието на различните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки и насърчаване на диалога между социалните партньори. Освен това вариантите бяха разгледани спрямо по-конкретните и свързани с тях оперативни цели, по-специално подобряване на правната сигурност по отношение на равновесието между социалните права и икономическите свободи, по-специално във връзка с командироването на работници. Въз основа на стратегията за ефективно прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз оценката на въздействието послужи за установяване на потенциално засегнатите основни права, степента, до която се засяга съответното право, и необходимостта и пропорционалността от това с оглед на вариантите за действие и целите, които следва да се постигнат³³.

При оценката на въздействието беше установено, че основната позиция би имала отрицателни икономически и социални последици. Продължаващата правна несигурност би могла да намали подкрепата за единния пазар сред значителна част от заинтересованите страни и да създаде неблагоприятна среда за предприятията, включително евентуално протекционистично поведение. Опасността от искове за обезщетения и съмненията относно ролята на националните съдилища биха могли да възпрепятстват синдикалните организации да упражняват правото си на стачка. Това ще има отрицателно въздействие върху защитата на правата на работниците и прилагането на член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Варианти 6 и 7 ще имат положително икономическо и социално въздействие, тъй като намаляват правната несигурност. Вариант 7 би имал по-силно положително въздействие, тъй като законодателната намеса (чрез регламент) дава по-голяма правна сигурност в сравнение с незадължителните правни подходи (вариант 6). Въвеждането на механизъм за

³³ COM(2010) 573 окончателен, стр. 6—7.

предупреждение би имало допълнително положително въздействие. Освен това законодателната намеса би била израз на по-ангажиран политически подход на Комисията в отговор на проблем, който се наблюдава с голяма загриженост от синдикалните организации и определени представители на Европейския парламент.

Предпочетеният вариант за справяне с причините в основата на проблем 4 е вариант 7. Приема се, че вариант 7 предлага най-ефективното и ефикасно решение по отношение на конкретната цел „намаляване на конфликтите между националните системи на колективни трудови правоотношения и свободното предоставяне на услуги“ и е най-съгласуван с общите цели. Поради това той по същество е залегнал в основата на настоящото предложение.

Проектодокладът за оценка на въздействието беше разгледан два пъти от Комитета за оценка на въздействието (КОВ) и неговите препоръки за подобрения бяха включени в окончателния доклад. Становището на КОВ, окончателният доклад и обобщената оценка на въздействието се публикуват заедно с настоящото предложение.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

3.1. Общ контекст — обобщение на предложеното действие

Посочените по-горе дела на Съда на Европейския съюз изложиха на показ проблемите между единния пазар и социалното измерение в две направления. Първо, делата осветлиха необходимостта да се гарантира правилно съотношение между упражняването на правото да се предприемат колективни действия от синдикалните организации, включително правото на стачка, от една страна, и свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги — икономически свободи, залегнали в Договора, от друга страна. Второ, те за пореден път поставиха въпроса дали Директивата относно командироването на работници все още предоставя подходяща основа за защита на правата на работниците предвид различните социални и трудови условия в държавите членки. По-специално бяха изразени съмнения относно нейното прилагане и изпълнение.

Както се признава в споменатия по-горе доклад на проф. Монти, двата въпроса са тясно свързани, но изискват различни стратегии за постигането на баланс между единния пазар и социалните изисквания. Както се подчертава в стратегията за ефективното прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз, хората трябва да могат ефективно да се ползват от правата, установени в Хартата, когато се намират в положение, уредено от правото на Съюза³⁴. Изясняването на тези въпроси не бива да се оставя за евентуални бъдещи дела пред Съда на ЕС или националните съдилища³⁵. Нещо повече, правото или свободата на стачка не трябва да бъде просто лозунг или правна метафора.

Поради това настоящото предложение е част от общ пакет. Заедно с предложението за директива за изпълнение то представлява целенасочена интервенция с оглед да се изясни взаимодействието в рамките на ЕС между упражняването на социалните права и упражняването на свободата на установяване и на предоставяне на услуги, залегнала в

³⁴ COM(2010) 573 окончателен.

³⁵ Посоченият по-горе доклад на проф. Монти, стр. 89.

Договора, в съответствие с една от основните цели на Договора за „силно конкурентна социална пазарна икономика“, без обаче да се обезсилва практиката на Съда.

Целта на настоящото предложение е да се изяснят общите принципи и приложимите правила на равнището на ЕС относно упражняването на основното право да се предприемат колективни действия във връзка със свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, включително необходимостта от практическото им съчетаване при трансгранични случаи. В обхвата на предложението се включва не само временното командироване на работници в друга държава членка с цел трансгранично предоставяне на услуги, но и всяко предвидено преструктуриране и/или преместване с участието на повече от една държава членка.

3.2. Правно основание

Член 352 от ДФЕС (запазен за случаите, когато Договорите не предвиждат необходимите правомощия за изпълнение на действия, необходими в рамките на определените в Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел) е подходящото правно основание за предложената мярка.

Смята се, че регламентът е най-подходящият правен инструмент за изясняване на общите принципи и приложимите правила на равнището на ЕС с оглед постигането на компромис между упражняването на основните права и икономическите свободи при трансгранични случаи. Прякото прилагане на регламента ще намали сложността на нормативната уредба и ще осигури по голяма правна сигурност за субектите, подлежащи на съответното законодателство на територията на ЕС, чрез уеднаквено изясняване на приложимите правила. Ясната и опростена нормативна уредба е особено важна за МСП. Това не може да бъде постигнато с помощта на директива, която по своя характер е обвързваща само по отношение на набелязаната цел, като националните органи имат свобода да изберат формата и методите.

3.3. Принципи на субсидиарност и пропорционалност

Като се има предвид липсата на изрични разпоредби в Договора относно необходимите правомощия, настоящият регламент се основава на член 352 от ДФЕС.

Съгласно член 153, параграф 5 от ДФЕС правото на стачка се изключва от кръга от въпросите, които могат да бъдат уредени на цялата територия на ЕС чрез минимални стандарти, определени посредством директиви. Решенията на Съда обаче ясно показаха, че въпреки че член 153 не се прилага по отношение на правото на стачка, това не изключва колективните действия от приложното поле на правото на ЕС.

Тъй като целта на регламента е да се изяснят общите принципи и правила на ЕС, приложими по отношение на упражняването на основното право да се предприемат колективни трудови действия във връзка със свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, включително необходимостта от практическото им съчетаване при трансгранични случаи, това изисква действия на равнището на Европейския съюз и не може да бъде постигнато самостоятелно от държавите членки.

Освен това в съответствие с Договора всяка инициатива в тази област трябва да зачита не само автономността на социалните партньори, но и различните социални модели и

многообразието на системите на колективни трудови правоотношения в държавите членки.

По отношение на съдържанието на предложението, спазването на принципа на субсидиарност се осигурява също така, като се признава ролята на националните съдилища за установяване на фактите и за определяне на това дали преследваните с действията цели представляват законен интерес и дали действията са подходящи и не надхвърлят необходимото за тяхното постигане. Признава се също така важността на съществуващите национални закони и процедури за упражняване на правото на стачка, включително съществуващите механизми за алтернативно уреждане на спорове, които няма да бъдат променени или засегнати. В действителност с предложението не се създава механизъм за неформално уреждане на трудови спорове на национално равнище с оглед въвеждането на форма на досъдебен контрол върху синдикалните действия (както се предлага в доклада на проф. Монти от 2010 г.) и то се ограничава до това да посочи ролята на алтернативните механизми за неформално решаване на спорове, които съществуват в редица държави членки.

Предложението не надхвърля необходимото за постигането на предвидените цели.

3.4. Подробно обяснение на предложението

3.4.1. Предмет и т.нар. „клауза Монти“

Освен описание на целите на регламента в член 1 се съдържа разпоредба, която често се нарича „клауза Монти“. Тя съчетава текста на член 2 от Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета³⁶ и член 1, параграф 7 от Директивата за услугите³⁷. Разпоредбата е в съответствие и с текста на други подобни разпоредби, съдържащи се например в неотдавнашното предложение за Регламент относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (преработен Регламент „Брюксел I“)³⁸ и наскоро приетия Регламент за макроикономическите дисбаланси³⁹.

3.4.2. Връзка между основните права и икономическите свободи — Общи принципи

След като отново се потвърждава, че не съществува вътрешно противоречие между упражняването на основното право да се предприемат колективни действия и свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, залегнали и защитени в Договора, без върховенство на едното над другото, в член 2 се признава, че могат да възникнат обстоятелства, при които в случай на конфликт може да се наложи постигането на компромис между тяхното упражняване в съответствие с принципа на

³⁶ Регламент на Съвета от 7 декември 1998 г. относно функционирането на вътрешния пазар по отношение на свободното движение на стоки между държавите членки, ОВ L 337/8, 12.12.1998 г.

³⁷ Директива 2006/123/ЕО, ОВ L 376/36, 27.12.2006 г.; ср. съображение 22 на Директива 96/71/ЕО.

³⁸ СОМ (2010) 748 окончателен, 14.12.2010 г., член 85.

³⁹ Член 1, параграф 3, последно изречение от Регламент (ЕС) № 1176/2011 от 16 ноември 2011 г. за предотвратяване и коригиране на макроикономическите дисбаланси, ОВ L 306/25 от 23.11.2011 г.

пропорционалност, залегнал в стандартната практика на съдилищата и съдебната практика на ЕС⁴⁰.

Общият равнопоставен статут на основните права и свободата на установяване и на предоставяне на услуги предполага, че може да се наложи тези свободи да бъдат ограничени в интерес на защитата на основните права. Същевременно обаче това означава, че упражняването на тези свободи може да бъде основание за ограничаване на ефективното упражняване на основните права.

С цел да не се създават пречки или *de facto* дори забрана пред синдикалните организации ефективно да упражняват колективните си права поради заплахата от иски за обезщетения въз основа на решението по дело Viking-Line, при което работодателите се позовават на трансгранични елементи⁴¹, следва да се припомни, че в случаи, при които не са налице трансгранични елементи или те са хипотетични, следва да се приеме, че колективното действие не представлява нарушение на свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги. Това не засяга съответствието на колективното действие с националното законодателство и практики.

При подобен широко формулиран риск от отговорност за вреди въз основа на твърде хипотетично положение или когато не са налице трансгранични елементи, за синдикалните организации би било много трудно, ако не и невъзможно, да се възползват от правото си на стачка в случаи, при които свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги дори не се прилагат.

3.4.3. Механизми за решаване на спорове

В член 3 се признават ролята и значението на съществуващите национални практики, свързани с практическото упражняване на правото на стачка, включително съществуващите алтернативни механизми за уреждане на спорове, като посредничество, помирение и/или арбитраж. С настоящото предложение не се въвеждат промени в съществуващите алтернативни механизми за решаване на спорове на национално равнище и не се предвижда или предполага задължение за въвеждането им от държавите членки, които не разполагат с такива механизми. По отношение на държавите членки обаче, в които съществуват такива механизми, се установява принципът за равен достъп до тях при трансгранични случаи и се предвижда адаптирането им от страна на държавите членки, за да се осигури практическото му прилагане.

С предложението не се предвижда механизъм за неформално уреждане на трудови спорове по отношение на прилагането на Директивата относно командироването на

⁴⁰ Становище на генерален адвокат Cruz Villalon по дело C-515/08, dos Santos Palhota e.a., точка 53. Ср. Решение на Съда на ЕО по дело C-438/05, Viking-Line, параграф 46, дело C-341/05, Laval, точка 94 и дело C-271/08, Комисия/Германия, точка 44. Вж. също речта на проф. д-р М. Schlachter „съчетаване на основните социални права и икономическите свободи“, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ За по-подробна информация вж. доклада, изготвен от създадения от МОТ Комитет от експерти по делото, публикуван на адрес: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, както и „The dramatic implications of Demir and Baykara“, К. Ewing and J. Hendy QC, Industrial Law Journal, т. 39, № 1, март 2010 г., стр. 2—51, по-специално стр. 44—47.

работници на национално равнище⁴². Такъв механизъм би въвел форма на досъдебен контрол върху синдикалните действия, което не само би могло да създаде или да представлява допълнителна пречка пред ефективното упражняване на правото на стачка, но и би изглеждало несъвместимо с член 153, параграф 5 от ДФЕС, с който изрично се изключва законодателна компетентност в тази област на равнището на ЕС.

Освен това в съответствие с член 155 от ДФЕС в предложението се признава специалната роля на социалните партньори на европейско равнище и те се приканват, ако имат желание за това, да изготвят насоки за условията и процедурите на такива алтернативни механизми за решаване на спорове.

3.4.4. Роля на националните съдилища

В член 3, параграф 4 допълнително се изяснява ролята на националните съдилища: ако в отделен случай икономическа свобода бъде ограничена вследствие от упражняването на основно право, те ще трябва да открият справедливо съотношение между засегнатите права и свободи⁴³ и да постигнат компромис между тях. В съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да зачита основното съдържание на същите права и свободи. Освен това при спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора⁴⁴. Съдът на Европейския съюз признава също така, че компетентните национални органи имат широка свобода на преценка в това отношение. В съответствие с практиката на Съда е необходимо да се направи проверка, състояща се от три стъпки, при която трябва да се разгледат: 1) целесъобразността, 2) необходимостта, и 3) уместността на въпросната мярка. Справедливо съотношение в случай на противоречие между основните права и основните свободи ще се гарантира само когато „не се допуска ограничение, наложено от основно право върху основна свобода, да надхвърли това, което е целесъобразно, необходимо и уместно за осъществяването на съответното основно право. Обратно — ограничение, наложено върху основно право от основна свобода, също не може да надхвърля това, което е целесъобразно, необходимо и уместно за осъществяването на съответната основна свобода“⁴⁵.

Това не засяга възможността самият Съд да предостави указания и разяснения на национален съд, ако е необходимо, по отношение на елементите, които трябва да се вземат предвид⁴⁶.

3.4.5. Механизъм за предупреждение

С член 4 се създава система за ранно предупреждение, с която от държавите членки се изисква незабавно да информират и да уведомят заинтересованите държави членки и

⁴² Както се препоръчва в доклада на проф. Монти.

⁴³ Вж. становище на генерален адвокат Trstenjak по дело C-271/08, Комисия/Германия, точки 188—190. Вж. също така по-общо С. Barnard, „Proportionality and collective action“, ELR, 2011 г.

⁴⁴ Становище на генерален адвокат Cruz Villalon по дело C-515/08, dos Santos Palhota e.a., точка 53. Ср. Решение на Съда на ЕО от 12.10.2004 г. по дело C-60/03, Wolff & Müller, точка 44.

⁴⁵ Становище на генерален адвокат Trstenjak по дело C-271/08, точка 190.

⁴⁶ Ср. Решение от 11.12.2007 г. по дело C-438/05, Viking-Line, точки 80 и сл.

Комисията в случай на сериозни действия или обстоятелства, които сериозно нарушават доброто функциониране на единния пазар или предизвикват сериозно социално напрежение, с цел потенциалните вреди да бъдат предотвратени и ограничени във възможно най-голяма степен.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отражение върху бюджета на ЕС.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги

(текст от значение за ЕИП)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 352 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент⁴⁷,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Правото да се предприемат колективни действия, произтичащо от правото на колективно договаряне, се признава както в различни международни актове, които държавите членки са подписали или за чието разработване са съдействали — като Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и Конвенции № 87 и № 98 на Международната организация на труда относно свободата на сдружаване и защитата на правото на организиране и колективно договаряне, така и в актове, разработени от държавите членки на равнището на ЕС, като Хартата на Общността за основните социални права на работниците, приета на срещата на Европейския съвет в Страсбург на 9 декември 1989 г., и Хартата на основните права на Европейския съюз, прогласена в Ница на 7 декември 2000 г. и приета в Страсбург на 12 декември 2008 г., която има същата юридическа сила като Договорите. То се ползва също така от конституционна защита в редица държави членки.
- (2) Правото на колективно договаряне, както и на договаряне и сключване на колективни трудови договори, представлява неотменна част от правото на

⁴⁷ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

сдружаване, посочено в член 11 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“)⁴⁸.

- (3) Правото да се предприемат колективни действия е признато и от Съда на Европейския съюз като основно право, представляващо неразделна част от общите принципи на правото на Съюза, чието спазване Съдът гарантира⁴⁹. Въпреки това правото на стачка не е абсолютно и упражняването му може да бъде подчинено на определени условия и ограничения, произтичащи също така от националните конституции, законодателство и практики.
- (4) Както се потвърждава в член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз, правото да се предприемат колективни действия следва да бъде защитено в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.
- (5) В съответствие с член 152 от Договора за функционирането на Европейския съюз ролята на социалните партньори на равнището на Съюза следва да се признава и да се насърчава, а диалогът между тях следва да се улеснява, като се взима под внимание многообразието на националните системи и се зачита автономността на социалните партньори.
- (6) Държавите членки запазват свободата си да определят условията за съществуването и упражняването на въпросните социални права. При упражняването на тези правомощия обаче държавите членки трябва да се съобразяват със законодателството на Съюза, по-специално с разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, които са основни принципи на Съюза, залегнали в Договора.
- (7) Ограничаването на тези свободи е оправдано само ако с него се преследва законна цел, съвместима с Договора, и ако е обосновано с императивни съображения от обществен интерес. При такива обстоятелства то трябва да е подходящо за осъществяване на поставената цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане.
- (8) Признава се, че защитата на работниците, по-специално тяхната социална защита и защитата на правата им срещу социален дъмпинг, както и желанието да се избегнат сътресения на пазара на труда, представляват императивни съображения от общ интерес, които дават основание да бъде ограничено упражняването на една от основните свободи, залегнали в законодателството на Съюза.
- (9) Синдикалните организации следва да продължат да могат да предприемат колективни действия, за да гарантират и да защитават интересите, условията на труд и правата на работниците, при условие че това се извършва в съответствие с правото и практиката на Съюза и националното законодателство и практика.

⁴⁸ Решение на ЕСПЧ от 12 ноември 2008 г., Demir.

⁴⁹ Решения от 11 декември 2007 г. по дело C-438/05, Viking-Line, точка 44, и от 18 декември 2007 г. по дело C-341/05, Laval, точка 91.

- (10) По този начин основните икономически свободи и основните права, както и ефективното им упражняване, могат да бъдат подчинени на ограничения.
- (11) Поради това може да се наложи да се намери компромис между упражняването на правото да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, и изискванията относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги в съответствие с принципа на пропорционалност, който често изисква или предполага извършването на сложни оценки от страна на националните органи.
- (12) Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- (13) Справедливо съотношение в случай на противоречие между основните права и основните свободи ще се гарантира само когато не се допуска ограничение, наложено от основно право върху основна свобода, да надхвърли това, което е целесъобразно, необходимо и уместно за осъществяването на съответното основно право. По същия начин ограничение, наложено върху основно право от основна свобода, не може да надхвърля това, което е целесъобразно, необходимо и уместно за осъществяването на съответната основна свобода. С цел да се осигури необходимата правна сигурност, да се избегне неяснота и да се предотврати едностранното търсене на решения на национално равнище, е необходимо да бъдат изяснени някои аспекти, по-специално по отношение на упражняването на правото да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, както и степента, до която синдикалните организации могат да бранят и да защитават правата на работниците при трансгранични случаи.
- (14) Ключовата роля на социалните партньори като основни участници в разрешаването на спорове, свързани с отношения между работодателя и работника, се е наложила с времето и следва да бъде призната. Освен това следва да бъде призната и запазена ролята на извънсъдебни механизми за решаване на спорове, като посредничество, помирение и/или арбитраж, които са предвидени в редица държави членки.
- (15) С помощта на механизъм за уведомяване и предупреждение следва да се осигури възможност за адекватен и бърз обмен на информация между държавите членки и Комисията в случаи, които предизвикват сериозни сътресения в доброто функциониране на вътрешния пазар и/или причиняват сериозни загуби на засегнатите лица и организации.
- (16) С настоящия регламент се зачитат основните права и се спазват принципите, признати от Хартата на основните права на Европейския съюз, а именно свобода на събранията и сдруженията (член 12), свобода при избор на професия и право на труд (член 15), свобода на стопанската инициатива (член 16), право на колективни преговори и действия (член 28), справедливи и равни условия на

труд (член 31), право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47), и той следва да се прилага в съответствие с тези права и принципи.

ПРИЕ НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Предмет

1. С настоящия регламент се определят общите принципи и правила, приложими на равнището на Съюза по отношение на упражняването на основното право да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.
2. Настоящият регламент не засяга по какъвто и да е начин упражняването на основните права, признати в държавите членки, включително правото или свободата на стачка или на предприемане на други действия, предвидени в специфичните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки в съответствие с националното законодателство и практики. Той не засяга и правото да се договарят, сключват и прилагат колективни трудови договори и да се предприемат колективни действия в съответствие с националното законодателство и практики.

Член 2

Общи принципи

Свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, залегнали в Договора, зачитат основното право да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, и обратно — упражняването на основното право да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, зачита тези икономически свободи.

Член 3

Механизми за решаване на спорове

1. Държавите членки, в които в съответствие с националното законодателство, традиция или практика за решаването на трудови спорове се предвиждат алтернативни извънсъдебни механизми, предоставят равен достъп до тези алтернативни механизми, когато такива спорове произтичат от упражняването на правото да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, в транснационални случаи или случаи, които имат трансграничен характер във връзка с упражняването на свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги, включително прилагането на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от

16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги⁵⁰.

2. Независимо от параграф 1 в рамките на определения в Договора обхват на техните права, правомощия и роли социалните партньори на европейско равнище могат да сключват споразумения на равнището на Съюза или да изготвят насоки по отношение на условията и процедурите за посредничество, помирение или други механизми за извънсъдебно уреждане на спорове, произтичащи от ефективното упражняване на правото да се предприемат колективни действия, включително правото или свободата на стачка, в транснационални случаи или случаи с трансграничен характер.
3. Условията и процедурите за извънсъдебно уреждане не могат да лишават заинтересованите страни от достъп до съдебни средства за защита при спорове и противоречия, ако с помощта на механизмите, посочени в параграф 1, не се стигне до решение след изтичането на разумен срок.
4. Достъпът до алтернативни извънсъдебни механизми за решаване на спорове не засяга ролята на националните съдилища по отношение на трудови спорове в случаите, посочени в параграф 1 — по-специално те преценяват фактите и тълкуват националното законодателство, а по отношение на обхвата на настоящия регламент определят дали и до каква степен колективните действия съгласно националното законодателство и приложимите спрямо тези действия колективни трудови договори не надхвърлят необходимото за постигане на поставената цел(и), без да се засягат ролята и правомощията на Съда на Европейския съюз.

Член 4

Механизъм за предупреждение

1. Когато възникнат сериозни действия или обстоятелства, които засягат ефективното упражняване на свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги и биха могли сериозно да нарушат доброто функциониране на вътрешния пазар и/или да причинят сериозни вреди на системата на колективните трудови правоотношения, или да предизвикат сериозно социално напрежение на нейна територия или на територията на други държави членки, съответната държава членка незабавно информира и уведомява държавата членка на установяване или произход на доставчика на услуги и/или други заинтересовани държави членки, както и Комисията.
2. Съответната държава членка (държави членки) отговаря(т) в най-кратък срок на исканията за информация, отправени от Комисията и от други държави членки, относно характера на пречката или заплахата. Сведенията, които обменят държавите членки, се изпращат също така и на Комисията.

⁵⁰

ОВ L 18/1, 21.1.1997 г.

Член 5

Влизане в сила

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Брюксел на 21.3.2012 година.

За Съвета
Председател