



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της
ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

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

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Γενικό πλαίσιο

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις υποθέσεις Viking-Line¹ και Laval² αναγνωρίζουν για πρώτη φορά το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της απεργίας, ως θεμελιώδες δικαίωμα που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ, την τήρηση των οποίων εξασφαλίζει το Δικαστήριο³. Αναφέρεται επίσης ρητά ότι, δεδομένου ότι οι σκοποί της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι μόνον οικονομικοί αλλά και κοινωνικοί, τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων πρέπει να σταθμίζονται με τους σκοπούς που επιδιώκει η κοινωνική πολιτική, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, ιδίως, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η κατάλληλη κοινωνική προστασία και ο κοινωνικός διάλογος⁴. Επιπλέον, αναγνωρίζεται επίσης ότι το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης που αποσκοπεί στην προστασία των εργαζομένων συνιστά θεμιτό συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει, κατ' αρχήν, περιορισμούς των θεμελιωδών ελευθεριών τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη. Συνεπώς, η προστασία των εργαζομένων συγκαταλέγεται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο⁵.

Παρά την αποσαφήνιση αυτή, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου προκάλεσαν ευρύτατη και έντονη συζήτηση σχετικά με τις συνέπειές τους όσον αφορά την προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και, γενικότερα, όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο μπορούν να συνεχίσουν τα συνδικάτα να προστατεύουν τα δικαιώματα των εργαζομένων σε διασυνοριακές καταστάσεις. Ειδικότερα, προκάλεσαν διαμάχη σχετικά με την επάρκεια των ισχυόντων κανόνων της ΕΕ για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκατάστασης⁶.

Η συζήτηση αυτή προσέλκυσε ενδιαφερόμενα μέρη από ένα ευρύ φάσμα, μεταξύ άλλων, κοινωνικούς εταίρους, πολιτικούς, νομικούς και πανεπιστημιακούς. Ορισμένοι συμμετέχοντες στη συζήτηση εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για τις αποφάσεις, θεωρώντας τες ως αναγκαία διευκρίνιση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς, ενώ πολλοί άλλοι αντιλήφθηκαν τις αποφάσεις του Δικαστηρίου ως αποφάσεις αναγνώρισης της υπεροχής των οικονομικών ελευθεριών επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, γεγονός που συνεπαγόταν τον κίνδυνο ή και έδινε την άδεια άσκησης «κοινωνικού ντάμπινγκ» και αθέμιτου ανταγωνισμού. Ένα ιδιαίτερο στοιχείο το οποίο τόνισαν emphatically οι επικρίσεις ήταν ότι το Δικαστήριο, ενώ αναγνώρισε το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της απεργίας, ως θεμελιώδες δικαίωμα που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ, παραδέχθηκε ωστόσο ρητά ότι

¹ Απόφαση της 11.12.2007, υπόθεση C-438/05.

² Απόφαση της 18.12.2007, υπόθεση C-341/05.

³ Σκέψεις 44 (Viking-Line) και 91 (Laval).

⁴ Σκέψεις 79 (Viking-Line) και 105 (Laval).

⁵ Σκέψη 77 (Viking-Line)· πβ. σκέψη 103 (Laval).

⁶ Έκθεση περί της κοινής εργασίας των ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων σχετικά με τις αποφάσεις του ΔΕΚ για τις υποθέσεις Viking, Laval, Rüffert και Λουξεμβούργου, της 19ης Μαρτίου 2010.

«πλην όμως η άσκησή του πρέπει να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς»⁷. Αυτό το τελευταίο παρεμποδίζει ιδίως τη δυνατότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων να προβαίνουν σε κινητοποιήσεις για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Monti⁸, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου το 2007 και το 2008⁹ έφεραν στο φως τις αδυναμίες της ενιαίας αγοράς απέναντι στην κοινωνική διάσταση του ζητήματος σε εθνικό επίπεδο. Οι αποφάσεις αυτές «αναζωπύρωσαν μια παλιά ρήξη που δεν είχε ξεπεραστεί ποτέ: τον διχασμό ανάμεσα στους υποστηρικτές της ευρύτερης ολοκλήρωσης της αγοράς και σε εκείνους που πιστεύουν ότι η προτροπή για οικονομικές ελευθερίες και για κατάρρευση των κανονιστικών εμποδίων είναι ένα μέσο για τη διάλυση των κοινωνικών δικαιωμάτων που προστατεύονται σε εθνικό επίπεδο». Σημείωσε επίσης ότι «η αναζωπύρωση του διχασμού μπορεί μελλοντικά να αποξενώσει από την ενιαία αγορά και την ΕΕ μια μερίδα της κοινής γνώμης, κινήματα εργαζομένων και συνδικαλιστικές οργανώσεις, που υπήρξαν παραδοσιακά βασικοί υποστηρικτές της οικονομικής ολοκλήρωσης».

Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η εσωτερική αγορά λειτουργεί για την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά τη χάραξη και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, οφείλει να συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού¹⁰. Επιπλέον, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πρωτογενές δίκαιο ενισχύθηκε λόγω του γεγονότος ότι ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει πλέον το ίδιο νομικό κύρος με τη Συνθήκη¹¹.

Η κοινωνική διάσταση αποτελεί βασική συνιστώσα της εσωτερικής αγοράς, η οποία δεν μπορεί να λειτουργήσει αρμονικά χωρίς ισχυρή κοινωνική διάσταση και υποστήριξη από τους πολίτες¹².

Το Δικαστήριο αναγνώρισε επίσης ότι η Ένωση δεν έχει μόνον οικονομικό αλλά και κοινωνικό σκοπό. Τα δικαιώματα βάσει των διατάξεων της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων πρέπει, επομένως, να εφαρμόζονται σύμφωνα με τους στόχους που επιδιώκει η κοινωνική πολιτική, η οποία περιλαμβάνει, όπως καθίσταται σαφές από το άρθρο 151 ΣΛΕΕ, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, την κατάλληλη κοινωνική προστασία και τον κοινωνικό διάλογο.

⁷ Τελευταίο τμήμα της πρώτης πρότασης της σκέψης 44 (Viking-Line) και 91 (Laval).

⁸ Έκθεση με τίτλο «Μια νέα στρατηγική για την ενιαία αγορά», που υποβλήθηκε στον Πρόεδρο της Επιτροπής στις 9 Μαΐου 2010, σ. 86-87.

⁹ Πέρα από τις αποφάσεις για τις υποθέσεις Viking-Line και Laval, που αναφέρθηκαν ήδη, βλέπε επίσης τις υποθέσεις Rüffert και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου.

¹⁰ Άρθρο 9 ΣΛΕΕ.

¹¹ Άρθρο 6 ΣΕΕ.

¹² Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) με εισηγητή τον κ. Janson, ΕΕ C 44 του 2011, σ.90.

Επιπλέον, βάσει του άρθρου 152 ΣΛΕΕ, η Ένωση αναγνωρίζει, προάγει και ενισχύει περαιτέρω τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο ΕΕ και διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων και σεβόμενη την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων.

Στην πανηγυρική δήλωση της 18ης/19ης Ιουνίου 2009 σχετικά με τα δικαιώματα των εργαζομένων, την κοινωνική πολιτική και άλλα ζητήματα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε επίσης ότι οι Συνθήκες, όπως τροποποιήθηκαν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προβλέπουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει και προάγει τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων.

Το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης – το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης - το δικαίωμα ή η ελευθερία της απεργίας

Ακόμη κι αν οι συναφείς πράξεις δεν αναφέρονται πάντοτε ρητά στο δικαίωμα ή στην ελευθερία της απεργίας, η ανάληψη συλλογικής δράσης, που αποτελεί απόρροια του δικαιώματος της συλλογικής διαπραγμάτευσης, αναγνωρίζεται από διάφορες διεθνείς πράξεις τις οποίες τα κράτη μέλη υπέγραψαν ή για την έκδοση των οποίων συνεργάστηκαν¹³. Περιλαμβάνεται σε διάφορες πράξεις που θέσπισαν τα εν λόγω κράτη μέλη σε επίπεδο ΕΕ¹⁴ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διακηρύχθηκε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου του 2000¹⁵, όπως εκδόθηκε στο Στρασβούργο στις 12 Δεκεμβρίου 2008¹⁶. Σε ορισμένα κράτη μέλη το δικαίωμα αυτό προστατεύεται επίσης από το σύνταγμα.

Σ' αυτό το πλαίσιο, το άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζει ρητά για τους κοινωνικούς εταίρους το δικαίωμα να διαπραγματεύονται συλλογικές συμβάσεις καθώς και να προσφεύγουν, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, σε συλλογική δράση για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας¹⁷.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης και σύναψης συλλογικών συμβάσεων αποτελεί εγγενές στοιχείο του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, δηλαδή του δικαιώματος ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων και συμμετοχής σ' αυτές, με σκοπό την προστασία των οικείων συμφερόντων, όπως ορίζεται στο άρθρο 11 της σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών¹⁸.

¹³ Αναφέρεται ως παράδειγμα ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, στον οποίο κάνει ρητή αναφορά το άρθρο 151 ΣΛΕΕ, και η Σύμβαση αριθ. 87 της 9ης Ιουλίου 1948 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας συνδικαλιστικού δικαιώματος.

¹⁴ Όπως ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, που εγκρίθηκε στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Στρασβούργου στις 9 Δεκεμβρίου 1989 και στον οποίο αναφέρεται επίσης το άρθρο 151 ΣΛΕΕ.

¹⁵ ΕΕ C 364 του 2000, σ. 1.

¹⁶ Πβ. άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹⁷ Λόγω της γενικής αναφοράς που γίνεται στον Χάρτη στο άρθρο 6 ΣΕΕ, το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης ενσωματώνεται πλέον ρητά στο πρωτογενές δίκαιο (πβ. γνώμη της γενικής εισαγγελέως Trstenjak στην υπόθεση C-271/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 80).

¹⁸ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της 12ης Νοεμβρίου 2008, Demir, σκέψεις 153/154 σε συνδυασμό με 145.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων¹⁹ αναγνώρισε επίσης ότι, στον τομέα της συνδικαλιστικής ελευθερίας, λόγω του ευαίσθητου χαρακτήρα των κοινωνικών και πολιτικών θεμάτων που υπεισέρχονται στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των συμφερόντων των εργαζομένων και των συμφερόντων της διοίκησης/εργοδοτών και δεδομένου του μεγάλου βαθμού απόκλισης μεταξύ των εθνικών συστημάτων σ' αυτόν τον τομέα, τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν μεγάλο περιθώριο εκτίμησης του τρόπου με τον οποίο θα εξασφαλίσουν την ελευθερία των συνδικαλιστικών οργανώσεων να προστατεύουν τα εργασιακά συμφέροντα των μελών τους. Ωστόσο, σημειώνει ότι αυτό το περιθώριο δεν είναι απεριόριστο αλλά συμβαδίζει με την ευρωπαϊκή επιτήρηση που ασκεί το Δικαστήριο, του οποίου καθήκον είναι να εκδίδει τελική απόφαση σχετικά με το κατά πόσον συμβιβάζεται ένας περιορισμός με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, η οποία προστατεύεται από το άρθρο 11 της ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ΕΣΑΔ).

Ωστόσο, όπως αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων²⁰, το δικαίωμα της απεργίας δεν είναι απόλυτο και η άσκησή του μπορεί, παρ' όλ' αυτά, να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς, οι οποίοι μπορεί επίσης να προέρχονται από εθνικά συντάγματα, έννομες τάξεις ή πρακτικές. Όπως επιβεβαιώνεται από το άρθρο 28 του Χάρτη, θα πρέπει να ασκείται σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Επομένως, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό και θα πρέπει, όπως επιβεβαιώνεται από το Δικαστήριο, να συνεχίσουν να αναλαμβάνουν δράση για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να καλούν τα μέλη τους σε απεργία και να δίνουν εντολές για μποϊκοτάζ ή αποκλεισμούς με σκοπό την προστασία των συμφερόντων και των δικαιωμάτων των εργαζομένων και την προστασία των θέσεων εργασίας ή των όρων απασχόλησης, εφόσον αυτό γίνεται σύμφωνα με την ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία και πρακτική.

Οικονομικές ελευθερίες — περιορισμοί — προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων

Η ελευθερία εγκατάστασης και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών αποτελούν μέρος των θεμελιωδών ελευθεριών του δικαίου της ΕΕ. Ο περιορισμός αυτών των ελευθεριών δικαιολογείται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, μόνον εάν εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό συμβατό με τη Συνθήκη και δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Εάν ισχύει αυτό, ο περιορισμός πρέπει να είναι κατάλληλος για να εξασφαλίσει την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξή του.

Η προστασία των εργαζομένων, ιδίως η κοινωνική τους προστασία και η προστασία των δικαιωμάτων τους, και η επιθυμία αποφυγής διαταραχών στην αγορά εργασίας έχουν επίσης αναγνωριστεί ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος που δικαιολογούν περιορισμούς στην άσκηση μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες του δικαίου της Ένωσης.

Επιπλέον, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι τα κράτη μέλη έχουν ένα περιθώριο εκτίμησης και διακριτικής ευχέρειας, όσον αφορά την πρόληψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία τα οποία οφείλονται στη συμπεριφορά ιδιωτικών φορέων.

¹⁹ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της 27ης Απριλίου 2010, υπόθεση Vördur Olafsson κατά Ισλανδίας, σκέψεις 74/75.

²⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση της 21.4.2009, Enerji Yapi-Yol Sen κατά Τουρκίας (68959/01), σκέψη 32.

Με δυο λόγια, οι οικονομικές ελευθερίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως επίσης η ουσιαστική άσκησή τους, μπορούν αμφότερα να υπόκεινται σε περιορισμούς.

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

2.1. Διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη

Όπως προαναφέρθηκε, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Viking-Line, Laval, Rüffert και Επιτροπής κατά Λουξεμβούργου, την περίοδο 2007-2008, πυροδότησαν έντονες συζητήσεις, οι οποίες εστιάζονταν κυρίως στις συνέπειες που έχουν η ελευθερία παροχής υπηρεσιών και η ελευθερία εγκατάστασης στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων και στον ρόλο των συνδικαλιστικών οργανώσεων όσον αφορά την προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων σε διασυνοριακές καταστάσεις.

Οι ευρωπαϊκές συνδικαλιστικές οργανώσεις κρίνουν τις αποφάσεις αυτές ως αντικοινωνικές. Επιζητούν την τροποποίηση της νομοθεσίας, ώστε να διευκρινιστεί το νομικό πλαίσιο και να αποτραπεί στο μέλλον η έκδοση αποφάσεων που θα αντιβαίνουν σε εκείνα που θεωρούν ως συμφέροντα των εργαζομένων. Για τον σκοπό αυτό, προβάλλουν δύο βασικά αιτήματα:

- την αναθεώρηση της οδηγίας για την απόσπαση των εργαζομένων (οδηγία 96/71/EK), ώστε να γίνεται μνεία στην αρχή της «ίσης αμοιβής για ίση εργασία» και να επιτρέπεται στο «κράτος μέλος υποδοχής» να εφαρμόζει ευνοϊκότερους όρους από εκείνους που περιλαμβάνονται στη βασική δέσμη όρων απασχόλησης δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 1 της οδηγίας·
- την προσθήκη ενός «Πρωτοκόλλου κοινωνικής προόδου» στη Συνθήκη, ώστε να δίνεται προτεραιότητα στα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα έναντι των οικονομικών ελευθεριών.

Άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς έχουν διαφορετική άποψη. Η Συνομοσπονδία Εργοδοτών της Ευρώπης (BusinessEurope) εξέφρασε την ικανοποίησή της για τις διευκρινίσεις που έγιναν με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου και δεν θεωρεί αναγκαία την αναθεώρηση της οδηγίας. Πολλά κράτη μέλη εξέφρασαν παρόμοιες απόψεις. Ορισμένα κράτη μέλη (Σουηδία, Γερμανία, Λουξεμβούργο και Δανία) τροποποίησαν τη νομοθεσία τους για να την προσαρμόσουν στις εν λόγω αποφάσεις.

Τον Οκτώβριο του 2008 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα με το οποίο καλούσε, αφενός, όλα τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν δεόντως την οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων και, αφετέρου, την Επιτροπή να μην αποκλείσει το ενδεχόμενο μερικής αναθεώρησης της οδηγίας, αφού αξιολογήσει διεξοδικά τα προβλήματα και τις προκλήσεις²¹. Παράλληλα, τόνιζε ότι η ελευθερία παροχής υπηρεσιών «αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους του ευρωπαϊκού εγχειρήματος [που] πρέπει να εξισορροπηθεί, αφενός, με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τους κοινωνικούς στόχους που ορίζονται στις Συνθήκες και, αφετέρου, με το δικαίωμα των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων να εξασφαλίσουν μη διάκριση, ισότιμη μεταχείριση και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας»²².

²¹ Ψήφισμα του ΕΚ της 22ας Οκτωβρίου 2008 σχετικά με τις προκλήσεις όσον αφορά τις συλλογικές συμβάσεις στην ΕΕ [2008/2085(INI)], σημεία 25 και 30.

²² Σημείο 1· βλέπε επίσης σημεία 17 και 31.

Στις 2 Ιουνίου 2010 η Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων διοργάνωσε ακρόαση τριών εμπειρογνομόνων (που εκπροσωπούσαν την Επιτροπή, την ETUC και την BusinessEurope), στο πλαίσιο της οποίας ευρωβουλευτές των Σοσιαλδημοκρατών, της Αριστεράς και των Πρασίνων ζήτησαν από την Επιτροπή να αναλάβει δράση προς την ίδια περίπου κατεύθυνση με εκείνη που είχε προτείνει η ETUC.

Έπειτα από κοινή πρόσκληση του Επιτρόπου Špidla και του υπουργού Bertrand (με την ιδιότητά του ως Προέδρου του Συμβουλίου) στο Φόρουμ του Οκτωβρίου του 2008, οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι συμφώνησαν να αναλύσουν από κοινού τις συνέπειες των αποφάσεων του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της κινητικότητας και της παγκοσμιοποίησης. Τον Μάρτιο του 2010²³ οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι υπέβαλαν έκθεση σχετικά με τις συνέπειες των αποφάσεων του ΔΕΚ. Το έγγραφο αποκάλυπτε τις σημαντικές αποκλίσεις τους. Ενώ η BusinessEurope αντιτάσσεται στην αναθεώρηση της οδηγίας (αλλά αναγνωρίζει την ανάγκη διευκρίνισης ορισμένων παραμέτρων που αφορούν την επιβολή της), η ETUC ζητεί την εκ βάθρων τροποποίησή της.

Το 2010 η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εξέδωσε γνωμοδότηση με τίτλο «Η κοινωνική διάσταση της ενιαίας αγοράς»²⁴, με την οποία ζητούσε την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της οδηγίας 96/71 και εξέφραζε τη στήριξή της για μια πρωτοβουλία της Επιτροπής η οποία να αποσαφηνίζει τις νομικές υποχρεώσεις των εθνικών αρχών, των επιχειρήσεων και των εργαζομένων, και να τροποποιεί μερικώς την οδηγία. Η γνωμοδότηση προέτρεπε επίσης την Επιτροπή να εξαιρέσει το δικαίωμα της απεργίας από την ενιαία αγορά και να εξετάσει την ιδέα μιας «ευρωπαϊκής κοινωνικής αστυνομίας», η οποία να στηρίζει τις δραστηριότητες των επιθεωρήσεων εργασίας των διαφόρων κρατών μελών.

Η έκθεση Monti, «Μια νέα στρατηγική για την ενιαία αγορά», αναγνωρίζοντας την αντιπαράθεση που πυροδοτήθηκε από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, προέβη στις εξής συστάσεις:

- αποσαφήνιση της εφαρμογής της οδηγίας για την απόσπαση των εργαζομένων και ενίσχυση της διάδοσης πληροφοριών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εργαζομένων και των εταιρειών, τη διοικητική συνεργασία και τις κυρώσεις στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών·
- εισαγωγή διάταξης για τη διασφάλιση του δικαιώματος της απεργίας βάσει του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2679/98 του Συμβουλίου (ο λεγόμενος «κανονισμός Monti II») και μηχανισμού για την άτυπη επίλυση εργασιακών διαφορών που αφορούν την εφαρμογή της οδηγίας.

Η Επιτροπή ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση για την αναζωογόνηση της ενιαίας αγοράς με την ανακοίνωση που εξέδωσε τον Οκτώβριο του 2010 με τίτλο «Προς μια πράξη για την ενιαία αγορά – Για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας – 50 προτάσεις για βελτίωση της συνεργασίας, της από κοινού ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των συναλλαγών»²⁵. Υπέβαλε δύο προτάσεις (αριθ. 29 και 30) οι οποίες

²³ Το κείμενο παρουσιάστηκε στη διάσκεψη του Οβιέδο, τον Μάρτιο του 2010, η οποία διοργανώθηκε από την ισπανική Προεδρία. Από τις συζητήσεις προέκυψαν και πάλι αποκλίνουσες απόψεις μεταξύ των ενδιαφερομένων.

²⁴ Γνωμοδότηση 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 τελικό/2 της 11.11.2010.

αποβλέπουν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και της στήριξης εκ μέρους των πολιτών και αφορούν, η μία, τη χρυσή τομή μεταξύ των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και των οικονομικών ελευθεριών και, η άλλη, την απόσπαση των εργαζομένων.

- Πρόταση 29: «Βάσει της νέας στρατηγικής της για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε τα δικαιώματα που εγγυάται ο Χάρτης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ανάληψης συλλογικών δράσεων, να λαμβάνονται υπόψη. ...»
- Πρόταση 30: «Η Επιτροπή θα θεσπίσει νομοθετική πρόταση το 2011 που αποσκοπεί στη βελτίωση της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων, η οποία θα μπορεί να συμπεριλάβει ή να συμπληρωθεί από διευκρίνιση της άσκησης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο των οικονομικών ελευθεριών της ενιαίας αγοράς.»

Η δημόσια διαβούλευση απέδειξε ότι αυτές οι ενέργειες συγκεντρώνουν τεράστιο ενδιαφέρον και στήριξη από συνδικαλιστικές οργανώσεις, μεμονωμένους πολίτες και ΜΚΟ.

Η πρόταση αριθ. 29 σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την εκτίμηση των κοινωνικών επιπτώσεων θεωρείται ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα από τους 740 απαντήσαντες (σε σύνολο περισσότερων από 800).

Οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι διατύπωσαν στο πλαίσιο της διαβούλευσης τις καθιερωμένες θέσεις τους. Η ETUC επανέλαβε το αίτημά της για ένα «Πρωτόκολλο κοινωνικής προόδου» που να τροποποιεί τη Συνθήκη και υποστήριξε ότι η Επιτροπή δεν θα πρέπει μόνο να διευκρινίσει και να βελτιώσει την εφαρμογή της οδηγίας για την απόσπαση των εργαζομένων, αλλά και να την αναθεωρήσει διεξοδικά. Η BusinessEurope συντάχθηκε με την προσέγγιση της Επιτροπής για αποτελεσματικότερη εφαρμογή και επιβολή της ισχύουσας οδηγίας.

Παράλληλα με το «Πρωτόκολλο κοινωνικής προόδου», η ιδέα του λεγόμενου «κανονισμού Monti II» θεωρήθηκε από την ETUC ως ένα θετικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση (πράγμα που εκφράστηκε ρητά σε αρκετές απαντήσεις των εθνικών συνδικαλιστικών οργανώσεων). Η τοποθέτηση της BusinessEurope δεν είναι ξεκάθαρη. Ωστόσο, φαίνεται ότι αμφισβητεί την προστιθέμενη αξία αυτής της ιδέας, επισημαίνοντας σαφώς ότι δεν θα πρέπει να θέτει υπό συζήτηση τον αποκλεισμό του δικαιώματος της απεργίας από το πεδίο αρμοδιοτήτων της ΕΕ.

Μετά την ευρεία δημόσια συζήτηση και με βάση τις τοποθετήσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 13 Απριλίου 2011, ανακοίνωση με τίτλο «Η Πράξη για την Ενιαία Αγορά – Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης»²⁶. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες για την απόσπαση των εργαζομένων είναι μία από τις δώδεκα καίριες δράσεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο για την κοινωνική συνοχή: **«νομοθεσία για τη βελτίωση και την ενίσχυση της μεταφοράς, εφαρμογής και τήρησης της οδηγίας για την απόσπαση των εργαζομένων, η οποία περιλαμβάνει μέτρα για την πρόληψη της κατάχρησης και της καταστρατήγησης των κανόνων και την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση κατάχρησης ή καταστρατήγησης τους, συνοδευόμενη από νομοθεσία με στόχο την αποσαφήνιση του τρόπου άσκησης του δικαιώματος της**

²⁶

COM(2011) 206 τελικό.

ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών καθώς και των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων.»

Μετά την έκδοση της πράξης για την Ενιαία Αγορά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε τρία ψηφίσματα στις 6 Απριλίου 2011²⁷. Ωστόσο, σε αντίθεση με το γενικότερο θέμα της κινητικότητας (και της δυνατότητας μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων), η απόσπαση των εργαζομένων δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των βασικών προτεραιοτήτων που καθορίστηκαν.

Από την άλλη πλευρά, η απόσπαση των εργαζομένων και οι οικονομικές ελευθερίες εμφανίζονται στις προτεραιότητες που έχει ορίσει η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή²⁸.

Το Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του σχετικά με τις προτεραιότητες για την επανεκκίνηση της ενιαίας αγοράς, ανέφερε τα εξής:

«14. ΚΡΙΝΕΙ ότι η ορθή εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων και να εξασφαλίσει περισσότερη σαφήνεια όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες καθώς και των εθνικών αρχών και μπορεί να βοηθήσει να αποφευχθεί η καταστρατήγηση των εφαρμοστέων κανόνων· επιπλέον, ΘΕΩΡΕΙ ότι απαιτείται περισσότερη σαφήνεια κατά την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας προς παροχή υπηρεσιών, παράλληλα με τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα.»²⁹

Στο πλαίσιο της διάσκεψης για τα θεμελιώδη δικαιώματα και την απόσπαση των εργαζομένων (27-28 Ιουνίου 2011), υπουργοί, κοινωνικοί εταίροι, εκπρόσωποι των οργάνων της ΕΕ και πανεπιστημιακοί συναντήθηκαν για να εξετάσουν τις διαθέσιμες κανονιστικές επιλογές και να συμβάλουν στην εξεύρεση εφικτών λύσεων³⁰. Σκοπός της διάσκεψης αυτής ήταν να συμβάλει, μέσω ενός ανοικτού και εποικοδομητικού διαλόγου, σε μια κοινή θεώρηση και να παρουσιάσει τα αποτελέσματα πρόσφατων μελετών.

Επιπλέον, η δήλωση της Κρακοβίας³¹ επανέλαβε ότι η διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών και η κινητικότητα των αποσπασμένων εργαζομένων είναι σημαντικά στοιχεία της εσωτερικής αγοράς. Η διευκόλυνση της προσωρινής διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών θα πρέπει να συνοδεύεται από τη διασφάλιση κατάλληλου και επαρκούς επιπέδου προστασίας των εργαζομένων που έχουν αποσπαστεί σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να παράσχουν τις εν λόγω υπηρεσίες.

²⁷ Σχετικά με μια ενιαία αγορά για τις επιχειρήσεις και την ανάπτυξη [2010/2277(INI)], σχετικά με την Ενιαία Αγορά για τους Ευρωπαίους [2010/2278(INI)] και σχετικά με τη διακυβέρνηση και την εταιρική σχέση στην ενιαία αγορά [2010/2289(INI)].

²⁸ Γνωμοδότηση της κ. Federspiel, του κ. Siecker και του κ. Voles, INT 548, 15 Μαρτίου 2011.

²⁹ 3094η σύνοδος του Συμβουλίου «Ανταγωνιστικότητα», 30 Μαΐου 2011.

³⁰ Για περισσότερες πληροφορίες, εισηγήσεις και σχετικά έγγραφα: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Φόρουμ ενιαίας αγοράς, Κρακοβία, 3-4 Οκτωβρίου 2011· βλ. ειδικότερα την πέμπτη παράγραφο της δήλωσης και τα επιχειρησιακά συμπεράσματα στο σημείο 5.

2.2 Εκτίμηση επιπτώσεων

Η Επιτροπή, σύμφωνα με την πολιτική της για τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, διενήργησε εκτίμηση των επιπτώσεων των εναλλακτικών επιλογών πολιτικής με βάση εξωτερική μελέτη³².

Τα θέματα που εντοπίστηκαν ως αιτίες προβλημάτων εμπίπτουν σε τέσσερα είδη προβλημάτων, από τα οποία το πρόβλημα 4 («εντάσεις μεταξύ της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών/εγκατάστασης και των εθνικών συστημάτων εργασιακών σχέσεων») έχει άμεση συνάφεια με την παρούσα πρόταση. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που ερμηνεύουν τις διατάξεις της οδηγίας και της Συνθήκης στις υποθέσεις Viking και Laval ανέδειξαν τις υφιστάμενες εντάσεις μεταξύ, αφενός, της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών και εγκατάστασης και, αφετέρου, της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως το δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης και το δικαίωμα εργατικής κινητοποίησης. Ειδικότερα, τα συνδικάτα κατανόησαν τις αποφάσεις ως προσπάθεια ελέγχου του δικαιώματος εργατικής κινητοποίησης από τα ενωσιακά ή τα εθνικά δικαστήρια κάθε φορά που η εργατική αυτή κινητοποίηση μπορεί να θίξει ή να βλάψει την άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών ή της ελευθερίας εγκατάστασης. Αυτή η αντίληψη οδήγησε, κατά το πρόσφατο παρελθόν, σε αρνητικές δευτερογενείς επιπτώσεις, όπως καταδείχθηκε από κάποιες διακρατικές εργατικές διαφορές. Η σοβαρότητα αυτού του προβλήματος επισημάνθηκε στην έκθεση του 2010 της επιτροπής εμπειρογνομόνων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) για την εφαρμογή συμβάσεων και συστάσεων, στην οποία εκφράστηκαν «σοβαρές ανησυχίες» σχετικά με τους πρακτικούς περιορισμούς που έθεσαν οι αποφάσεις του ΔΕΕ στην ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος της απεργίας. Το δικαίωμα της απεργίας κατοχυρώνεται στη σύμβαση αριθ. 87 της ΔΟΕ, η οποία έχει υπογραφεί από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Οι επιλογές πολιτικής για την αντιμετώπιση των αιτιών που προκαλούν αυτό το πρόβλημα περιλαμβάνουν ένα βασικό σενάριο (επιλογή 5), μια μη ρυθμιστική παρέμβαση (επιλογή 6) και μια ρυθμιστική παρέμβαση σε επίπεδο ΕΕ (επιλογή 7).

Οι επιλογές 6 και 7 αξιολογήθηκαν σε σχέση με το βασικό σενάριο ως προς την ικανότητά τους να αντιμετωπίσουν τα αίτια του υφιστάμενου προβλήματος 4 και να επιτύχουν τους γενικούς στόχους, συγκεκριμένα, τη βιώσιμη ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς, με γνώμονα την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, την ελευθερία της παροχής υπηρεσιών και την προώθηση ίσων όρων ανταγωνισμού, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, καθώς και τον σεβασμό της πολυμορφίας των συστημάτων εργασιακών σχέσεων στα κράτη μέλη και την προώθηση του διαλόγου μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων. Επιπλέον, εξετάστηκαν με βάση τους ειδικότερους συνδεδεμένους επιχειρησιακούς στόχους, ιδίως, τη βελτίωση της ασφάλειας δικαίου όσον αφορά την ισορροπία μεταξύ κοινωνικών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών, ιδίως στο πλαίσιο της απόσπασης εργαζομένων. Με βάση τη στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χρησιμοποιήθηκε η εκτίμηση επιπτώσεων για να εντοπιστούν θεμελιώδη δικαιώματα που είναι πιθανόν να θιγούν, ο βαθμός παρέμβασης στο αντίστοιχο δικαίωμα και η ανάγκη και η

³² Πολλαπλή σύμβαση-πλαίσιο VT 2008/87, Προπαρασκευαστική μελέτη για την εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την πιθανή αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την απόσπαση των εργαζομένων με σκοπό την παροχή υπηρεσιών (Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of services) (VT/2010/126).

αναλογικότητα της παρέμβασης αυτής όσον αφορά τις επιλογές δράσης και τους επιδιωκόμενους στόχους³³.

Η εκτίμηση επιπτώσεων προσδιόρισε τον αρνητικό οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο του βασικού σεναρίου. Η συνεχής ανασφάλεια δικαίου θα μπορούσε να οδηγήσει, αφενός, σε απώλεια υποστήριξης για την ενιαία αγορά από την πλευρά ενός σημαντικού μεριδίου ενδιαφερόμενων μερών και, αφετέρου, στη δημιουργία μη φιλικού περιβάλλοντος για τις επιχειρήσεις και, ενδεχομένως, προστατευτικής συμπεριφοράς. Ο κίνδυνος αιτήσεων αποζημίωσης και οι αμφιβολίες για τον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων θα μπορούσαν να εμποδίσουν τις συνδικαλιστικές οργανώσεις να ασκήσουν το δικαίωμά τους να απεργήσουν. Αυτό θα μπορούσε να επιφέρει αρνητικό αντίκτυπο στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων και στο άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι επιλογές 6 και 7 αναμένεται να έχουν θετικό οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο, επειδή περιορίζουν το πεδίο της ανασφάλειας δικαίου. Ο θετικός αντίκτυπος της επιλογής 7 αναμένεται να είναι σημαντικότερος, επειδή η νομοθετική παρέμβαση (ο κανονισμός) προσφέρει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου από μια προσέγγιση μη δεσμευτικής πράξης (επιλογή 6). Η δημιουργία ενός μηχανισμού συναγερμού θα είχε ακόμη πιο θετικό αντίκτυπο. Επιπλέον, η νομοθετική παρέμβαση εκφράζει ίσως μια περισσότερο στρατευμένη πολιτική προσέγγιση από πλευράς Επιτροπής για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος που εξετάζεται με αίσθημα σοβαρής ανησυχίας από τα συνδικάτα και από τμήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η προτιμώμενη επιλογή για την αντιμετώπιση των αιτίων του υφιστάμενου προβλήματος 4 είναι η επιλογή 7. Θεωρείται η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λύση για την επίτευξη του ειδικού στόχου «μείωση των εντάσεων μεταξύ των εθνικών συστημάτων εργασιακών σχέσεων και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών»: θεωρείται επίσης η συνεκτικότερη λύση για την επίτευξη των γενικών στόχων. Ως εκ τούτου, αποτελεί, ουσιαστικά, τη βάση της παρούσας πρότασης.

Το σχέδιο εκτίμησης επιπτώσεων εξετάστηκε δύο φορές ενδελεχώς από την επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων (EEE) και οι συστάσεις για βελτίωσή του ενσωματώθηκαν, στο μέτρο του δυνατού, στην τελική εκτίμηση επιπτώσεων. Η γνώμη της EEE, καθώς και η τελική εκτίμηση επιπτώσεων και η σχετική σύνοψη δημοσιεύονται μαζί με την παρούσα πρόταση.

3. ΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

3.1. Γενικό πλαίσιο – Περίληψη της προτεινόμενης δράσης

Οι προαναφερόμενες υποθέσεις του Δικαστηρίου έφεραν στο φως τις αδυναμίες της ενιαίας αγοράς απέναντι στην κοινωνική διάσταση του ζητήματος με δύο τρόπους. Πρώτον, οι υποθέσεις έφεραν στο φως την ανάγκη εξεύρεσης της χρυσής τομής μεταξύ, αφενός, της άσκησης του δικαιώματος συλλογικής δράσης εκ μέρους των συνδικαλιστικών οργανώσεων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της απεργίας, και, αφετέρου, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, οικονομικών ελευθεριών οι οποίες κατοχυρώνονται στη Συνθήκη. Δεύτερον, ανέδειξαν επίσης το ζήτημα του κατά πόσον η οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων εξακολουθεί να αποτελεί κατάλληλη βάση για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, δεδομένου ότι οι όροι κοινωνικής

³³ COM(2010) 573 τελικό, σ. 6-7.

προστασίας και απασχόλησης στα κράτη μέλη είναι διαφορετικοί. Ειδικότερα, αμφισβητήθηκε η εφαρμογή της οδηγίας και η επιβολή των διατάξεών της στην πράξη.

Όπως αναγνωρίζεται στην προαναφερόμενη έκθεση Monti, τα δύο ζητήματα συνδέονται στενά μεταξύ τους αλλά απαιτούν διαφορετικές στρατηγικές για την εξισορρόπηση των απαιτήσεων της ενιαίας αγοράς και των κοινωνικών απαιτήσεων. Όπως τονίζεται στη στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι πολίτες πρέπει να μπορούν να απολαμβάνουν ουσιαστικά τα δικαιώματα που προβλέπονται στον Χάρτη, όταν βρίσκονται σε καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης³⁴. Η αποσαφήνιση των ζητημάτων αυτών δεν θα πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο μελλοντικών υποθέσεων ενώπιον του ΔΕΕ ή εθνικών δικαστηρίων³⁵. Επιπλέον, το δικαίωμα ή η ελευθερία της απεργίας δεν θα πρέπει να αποτελεί απλώς σύνθημα ή νομικό σχήμα λόγου.

Συνεπώς, η παρούσα πρόταση αποτελεί μέρος μιας δέσμης. Η παρούσα πρόταση, μαζί με την πρόταση οδηγίας για την επιβολή, συναποτελούν στοχοθετημένη παρέμβαση με σκοπό την αποσαφήνιση της αλληλεπίδρασης μεταξύ, αφενός, της άσκησης κοινωνικών δικαιωμάτων και, αφετέρου, της άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη στο πλαίσιο της ΕΕ· ευθυγραμμίζονται με έναν από τους βασικούς στόχους της Συνθήκης, δηλαδή «μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας», χωρίς ωστόσο να μεταστρέφουν τη νομολογία του Δικαστηρίου.

Η παρούσα πρόταση αποσκοπεί να αποσαφηνίσει τις γενικές αρχές και τους ισχύοντες κανόνες σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελεύθερης εγκατάστασης, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης να συμβιβαστούν αυτά στην πράξη σε περιπτώσεις διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών. Το πεδίο εφαρμογής της καλύπτει όχι μόνο την προσωρινή απόσπαση εργαζομένων σε άλλο κράτος μέλος για τη διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών αλλά επίσης κάθε προβλεπόμενη αναδιάρθρωση και/ή μετεγκατάσταση που αφορά περισσότερα του ενός κράτη μέλη.

3.2. Νομική βάση

Το άρθρο 352 ΣΛΕΕ (που αφορά περιπτώσεις στις οποίες η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που θέτουν οι Συνθήκες, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, χωρίς ωστόσο να προβλέπουν οι Συνθήκες τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό) είναι η κατάλληλη νομική βάση για το προτεινόμενο μέτρο.

Ο κανονισμός θεωρείται η καταλληλότερη νομική πράξη για την αποσαφήνιση των γενικών αρχών και των ισχυόντων κανόνων σε επίπεδο ΕΕ για τον συμβιβασμό μεταξύ, αφενός, της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων και, αφετέρου, των οικονομικών ελευθεριών σε περιπτώσεις διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών. Η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής που προσφέρει ο κανονισμός θα μειώσει τη νομική πολυπλοκότητα και θα παράσχει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου για όσους υπόκεινται στη νομοθεσία σε όλη την επικράτεια της Ένωσης, αποσαφηνίζοντας τους ισχύοντες κανόνες με πιο ομοιόμορφο τρόπο. Η ρυθμιστική σαφήνεια

³⁴ COM(2010) 573 τελικό.

³⁵ Προαναφερόμενη έκθεση Monti, σ. 87.

και απλότητα είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τις ΜΜΕ. Δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί το ίδιο με μια οδηγία η οποία, από τη φύση της, είναι δεσμευτική μόνο ως προς το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, αλλά παρέχει στις εθνικές αρχές την ευχέρεια επιλογής του τύπου και των μεθόδων.

3.3. Αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

Επειδή δεν προβλέπει ρητά η Συνθήκη τις απαραίτητες εξουσίες δράσης, ο παρών κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 153 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ εξαιρεί το δικαίωμα για απεργία από το φάσμα θεμάτων που μπορούν να ρυθμιστούν, μέσω οδηγιών, για όλη την ΕΕ, με τον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών. Ωστόσο, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου κατέδειξαν σαφώς ότι το άρθρο 153 δεν εφαρμόζεται στο δικαίωμα της απεργίας και δεν εξαιρεί, καθαυτή, τη συλλογική δράση από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Ο στόχος του κανονισμού, δηλαδή η αποσαφήνιση των γενικών αρχών και των ισχυόντων κανόνων της ΕΕ όσον αφορά την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος εργατικής κινητοποίησης στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελεύθερης εγκατάστασης, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης συμβιβασμού των δύο στην πράξη σε περιπτώσεις διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών, απαιτεί την ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο από τα κράτη μέλη.

Επιπλέον, σύμφωνα με τη Συνθήκη, κάθε πρωτοβουλία σ' αυτόν τον τομέα θα πρέπει να σέβεται όχι μόνο την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων αλλά επίσης τα διαφορετικά κοινωνικά μοντέλα και την πολυμορφία των συστημάτων εργασιακών σχέσεων στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά το περιεχόμενο της πρότασης, η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας εξασφαλίζεται επίσης με την αναγνώριση του ρόλου των εθνικών δικαστηρίων στην εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών και στην εξακρίβωση του κατά πόσον οι ενέργειες επιδιώκουν στόχους που αντιπροσωπεύουν έννομο συμφέρον, κατά πόσον είναι κατάλληλες για την επίτευξη των στόχων αυτών και κατά πόσον δεν υπερβαίνουν ό,τι είναι απαραίτητο για την επίτευξή τους. Η πρόταση αναγνωρίζει επίσης τη σημασία των ισχυουσών εθνικών νομικών ρυθμίσεων και διαδικασιών για την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας, συμπεριλαμβανομένων των υφιστάμενων εναλλακτικών οργάνων επίλυσης διαφορών, που δεν θα μεταβληθούν ούτε θα θιγούν. Πράγματι, η πρόταση δεν δημιουργεί μηχανισμό άτυπης επίλυσης των εργατικών διαφορών σε εθνικό επίπεδο με σκοπό την εισαγωγή κάποιας μορφής προδικαστικού ελέγχου των συνδικαλιστικών ενεργειών (όπως δηλώνεται στην έκθεση Monti του 2010)· περιορίζεται στην απλή αναφορά του ρόλου των εναλλακτικών, άτυπων μηχανισμών επίλυσης διαφορών που υπάρχουν σε ορισμένα κράτη μέλη.

Η παρούσα πρόταση δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των προβλεπόμενων στόχων.

3.4. Λεπτομερής επεξήγηση της πρότασης

3.4.1. Το αντικείμενο και η λεγόμενη ρήτρα Monti

Το άρθρο 1, εκτός από την παρουσίαση των στόχων του κανονισμού, περιλαμβάνει τη συχνά καλούμενη «ρήτρα Monti». Συνδυάζει το κείμενο του άρθρου 2 του κανονισμού αριθ.

2679/98 του Συμβουλίου³⁶ και του άρθρου 1 παράγραφος 7 της οδηγίας για τις υπηρεσίες³⁷. Το εν λόγω άρθρο ευθυγραμμίζεται επίσης με το κείμενο παρόμοιων διατάξεων που περιλαμβάνονται, π.χ., στην πρόσφατη πρόταση κανονισμού για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (αναδιατύπωση του κανονισμού «Βρυξέλλες Ι»)³⁸ και στον πρόσφατα εκδοθέντα κανονισμό για τις μακροοικονομικές ανισορροπίες³⁹.

3.4.2. *Η σχέση μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών - γενικές αρχές*

Το άρθρο 2, αφού επαναλαμβάνει ότι δεν υπάρχει εγγενώς σύγκρουση μεταξύ της άσκησης του θεμελιώδους δικαιώματος για ανάληψη συλλογικής δράσης και της άσκησης των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, που κατοχυρώνονται και προστατεύονται από τη Συνθήκη, ούτε υπερίσχυση του ενός έναντι του άλλου, αναγνωρίζει ωστόσο ότι μπορεί να ανακύψουν καταστάσεις, σε περιπτώσεις εργατικών διαφορών, στις οποίες ίσως πρέπει να βρεθεί μια ισορροπία για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος και των εν λόγω ελευθεριών, βάσει της αρχής της αναλογικότητας και σύμφωνα με την πάγια πρακτική των δικαστηρίων και με τη νομολογία της ΕΕ⁴⁰.

Η γενική ισότητα όσον αφορά το κύρος των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών συνεπάγεται ότι οι ελευθερίες αυτές ίσως πρέπει να περιορίζονται για το συμφέρον της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, συνεπάγεται εξίσου ότι η άσκηση αυτών των ελευθεριών μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμό στην ουσιαστική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Για να προληφθούν καταστάσεις ουσιαστικής παρεμπόδισης ή και εκ των πραγμάτων απαγόρευσης στις συνδικαλιστικές οργανώσεις να ασκήσουν ουσιαστικά τα συλλογικά τους δικαιώματα εξαιτίας της απειλής να τους ζητηθούν αποζημιώσεις, βάσει της απόφασης Viking-Line, από τους εργοδότες, οι οποίοι θα επικαλεστούν διασυννοριακά χαρακτηριστικά⁴¹, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, σε καταστάσεις στις οποίες τα διασυννοριακά χαρακτηριστικά απουσιάζουν ή είναι υποθετικά, η συλλογική δράση κατά τεκμήριο δεν συνιστά παραβίαση

³⁶ Κανονισμός της 7ης Δεκεμβρίου 1998 για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών, ΕΕ L 337 της 12.12.1998, σ. 8.

³⁷ Οδηγία 2006/123, ΕΕ L 376 της 27.12.2006, σ. 36· πβ. αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας 96/71/ΕΚ.

³⁸ COM(2010) 748 τελικό της 14.12.2010, άρθρο 85.

³⁹ Άρθρο 1 παράγραφος 3 τελευταία πρόταση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25.

⁴⁰ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Cruz Villalón στην υπόθεση C-515/08, dos Santos Palhota και λοιποί, σκέψη 53. Πβ. απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-438/05, Viking-Line, σκέψη 46, στην υπόθεση C-341/05, Laval, σκέψη 94 και στην υπόθεση C-271/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 44. Βλέπε επίσης την ομιλία του καθ. M. Schlachter με τίτλο «συμβιβασμός μεταξύ θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών» (reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Βλέπε, για περισσότερες λεπτομέρειες, την έκθεση που εξέδωσε η επιτροπή εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ για την υπόθεση αυτή, έκθεση η οποία είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, καθώς και την εργασία «The dramatic implications of Demir and Baykara» (οι δραματικές επιπτώσεις της υπόθεσης Demir και Baykara), K. Ewing και J. Hendy QC, Industrial Law Journal, Τόμ. 39, τεύχ. 1, Μάρτιος 2010, σ. 2-51, ιδίως σελίδες 44-47.

της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Το τελευταίο ισχύει υπό την επιφύλαξη της συμμόρφωσης της συλλογικής δράσης με το εθνικό δίκαιο και τις εθνικές πρακτικές.

Πράγματι, ένας τέτοιος γενικός κίνδυνος υποχρέωσης αποζημίωσης με βάση μια μάλλον υποθετική κατάσταση ή μια κατάσταση χωρίς διασυννοριακά χαρακτηριστικά μάλλον θα δυσχέραινε πολύ τις συνδικαλιστικές οργανώσεις να ασκήσουν το δικαίωμα της απεργίας, ίσως και να καθιστούσε αδύνατη την άσκησή του, σε περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει καν εφαρμογή η ελευθερία της εγκατάστασης ή η ελευθερία παροχής υπηρεσιών.

3.4.3. Μηχανισμοί επίλυσης διαφορών

Το άρθρο 3 αναγνωρίζει τον ρόλο και τη σημασία των υφιστάμενων εθνικών πρακτικών σε σχέση με την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας στην πράξη, καθώς και των υφιστάμενων εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών, όπως η διαμεσολάβηση, ο συμβιβασμός και/ή η διαιτησία. Η παρούσα πρόταση δεν εισηγείται αλλαγές σε τέτοιους εναλλακτικούς μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών σε εθνικό επίπεδο ούτε περιέχει ή συνεπάγεται υποχρέωση θεσμοθέτησης τέτοιων μηχανισμών στα κράτη μέλη που δεν τους διαθέτουν. Ωστόσο, για τα κράτη μέλη στα οποία υπάρχουν τέτοιοι μηχανισμοί, καθιερώνει την αρχή της ισότιμης πρόσβασης για διασυννοριακές υποθέσεις και προβλέπει προσαρμογές από τα κράτη μέλη, ώστε να εξασφαλιστεί η εφαρμογή της αρχής στην πράξη.

Η πρόταση δεν προτείνει κάποιον μηχανισμό άτυπης επίλυσης των εργατικών διαφορών σε σχέση με την εφαρμογή της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων σε εθνικό επίπεδο⁴². Ένας τέτοιος μηχανισμός θα εισήγαγε ένα είδος προδικαστικού ελέγχου των συνδικαλιστικών ενεργειών, γεγονός το οποίο όχι μόνο θα δημιουργούσε ή θα αποτελούσε πρόσθετο εμπόδιο για την ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος της απεργίας αλλά επίσης θα φαινόταν ασυμβίβαστο με το άρθρο 153 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ, που αποκλείει ρητώς νομοθετικές αρμοδιότητες επιπέδου ΕΕ σ' αυτόν τον τομέα.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 155 ΣΛΕΕ, η πρόταση αναγνωρίζει τον ιδιαίτερο ρόλο των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καλώντας τους, εφόσον το επιθυμούν, να καθορίσουν κατευθυντήριες γραμμές για τους τρόπους και τις διαδικασίες με τα οποία θα εφαρμοστούν αυτοί οι εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης διαφορών.

3.4.4. Ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων

Το άρθρο 3 παράγραφος 4 αποσαφηνίζει περαιτέρω τον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων: εάν, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, περιορίζεται μια οικονομική ελευθερία ως αποτέλεσμα της άσκησης ενός θεμελιώδους δικαιώματος, οφείλουν να βρουν τη χρυσή τομή μεταξύ δικαιώματος και ελευθερίας⁴³ και να τα συμβιβάσουν. Σύμφωνα με το άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Επιπλέον, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού συμφέροντος

⁴² Σύμφωνα με τη σύσταση της έκθεσης Monti.

⁴³ Πβ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέως Trstenjak στην υπόθεση C-271/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 188–190. Βλέπε επίσης, γενικότερα, C. Barnard, «Αναλογικότητα και συλλογική δράση» (Proportionality and collective action), ELR 2011.

που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων⁴⁴. Το Δικαστήριο αναγνώρισε επίσης ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας από αυτή την άποψη. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, απαιτείται έλεγχος τριών σταδίων κατά τον οποίο πρέπει να επανεξετάζεται 1) ο πρόσφορος 2) ο αναγκαίος και 3) ο μη δυσανάλογος χαρακτήρας του επίμαχου μέτρου. Η εύλογη ισορροπία μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών σε περίπτωση σύγκρουσης διασφαλίζεται τότε μόνον, «όταν ο περιορισμός της θεμελιώδους ελευθερίας δεν μπορεί να υπερβαίνει αυτό που είναι πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο για την πραγμάτωση του θεμελιώδους δικαιώματος Αντιστρόφως και ο περιορισμός ενός θεμελιώδους δικαιώματος από μία θεμελιώδη ελευθερία δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει αυτό που είναι πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο για την πραγμάτωση της θεμελιώδους ελευθερίας»⁴⁵.

Αυτό δεν θίγει τη δυνατότητα του Δικαστηρίου να παράσχει υποδείξεις και διευκρινίσεις, εάν χρειαστεί, σε εθνικό δικαστήριο όσον αφορά τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη⁴⁶.

3.4.5. Μηχανισμός συναγερμού

Το άρθρο 4 θεσπίζει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης που απαιτεί από τα κράτη μέλη να ενημερώνουν αμέσως τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και την Επιτροπή με κοινοποίηση, όταν συμβαίνουν σοβαρές πράξεις ή περιστατικά που είτε προκαλούν σοβαρή διατάραξη της ομαλής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς είτε προξενούν σοβαρή κοινωνική αναταραχή, με σκοπό να προλαμβάνεται και να περιορίζεται η πιθανή ζημία στο μέτρο του δυνατού.

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η πρόταση δεν έχει επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

⁴⁴ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Cruz Villalón στην υπόθεση C-515/08, dos Santos Palhota και λοιποί, σκέψη 53. Πβ. απόφαση ΔΕΕ της 12.10.2004, υπόθεση C-60/03, Wolff & Müller, σκέψη 44.

⁴⁵ Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως Trstenjak στην υπόθεση C-271/08, σκέψη 190.

⁴⁶ Πβ. απόφαση της 11.12.2007, υπόθεση C-438/05, Viking-Line, σκέψεις 80 και επόμενες.

Πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 352,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Κατόπιν διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα εθνικά κοινοβούλια,

Έχοντας υπόψη την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴⁷,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης, που αποτελεί απόρροια του δικαιώματος της συλλογικής διαπραγμάτευσης, αναγνωρίζεται από διάφορες διεθνείς πράξεις τις οποίες υπέγραψαν τα κράτη μέλη ή για την έκδοση των οποίων συνεργάστηκαν, όπως είναι ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, οι Συμβάσεις αριθ. 87 και αριθ. 98 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας που αφορούν την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, την προστασία του συνδικαλιστικού δικαιώματος και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις· το εν λόγω δικαίωμα αναγνωρίζεται επίσης από νομικά μέσα που θέσπισαν τα κράτη μέλη σε επίπεδο ΕΕ, όπως ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, που εγκρίθηκε στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Στρασβούργου στις 9 Δεκεμβρίου 1989 και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διακηρύχθηκε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου του 2000, όπως εκδόθηκε στο Στρασβούργο στις 12 Δεκεμβρίου 2008, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Σε ορισμένα κράτη μέλη το δικαίωμα αυτό προστατεύεται επίσης από το σύνταγμα.
- (2) Το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης και σύναψης συλλογικών συμβάσεων αποτελεί εγγενές στοιχείο του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, όπως ορίζεται στο

⁴⁷ EE C [...] της [...], σ. [...].

άρθρο 11 της σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών («η Σύμβαση»)⁴⁸.

- (3) Το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης αναγνωρίστηκε επίσης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως θεμελιώδες δικαίωμα, που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ, την τήρηση των οποίων εξασφαλίζει το Δικαστήριο⁴⁹. Ωστόσο, το δικαίωμα της απεργίας δεν συνιστά απόλυτο δικαίωμα· η άσκησή του μπορεί να υπόκειται σε ορισμένους όρους και περιορισμούς, οι οποίοι μπορεί επίσης να απορρέουν από εθνικά συντάγματα, έννομες τάξεις και πρακτικές.
- (4) Όπως επιβεβαιώνεται από το άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης θα πρέπει να προστατεύεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το εθνικό δίκαιο και πρακτικές.
- (5) Σύμφωνα με το άρθρο 152 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο Ένωσης θα πρέπει να αναγνωρίζεται και να προάγεται, ο δε μεταξύ τους διάλογος να διευκολύνεται, λαμβανομένης υπόψη της ποικιλομορφίας των εθνικών συστημάτων και στο πλαίσιο του σεβασμού της αυτονομίας των κοινωνικών εταίρων.
- (6) Τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν τους όρους ύπαρξης και άσκησης των εν λόγω κοινωνικών δικαιωμάτων. Ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη ασκούν αυτή την εξουσία, οφείλουν να συμμορφώνονται με το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα με τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελευθερία της εγκατάστασης και την ελευθερία της παροχής υπηρεσιών, οι οποίες αποτελούν θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη.
- (7) Ο περιορισμός αυτών των ελευθεριών δικαιολογείται μόνον εάν εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό συμβατό με τη Συνθήκη και δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος. Σ' αυτό το πλαίσιο, πρέπει να είναι χρήσιμος για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο όριο για την επίτευξη του στόχου.
- (8) Η προστασία των εργαζομένων, ιδίως η κοινωνική τους προστασία και η προστασία των δικαιωμάτων τους από το κοινωνικό ντάμπινγκ, καθώς επίσης η επιθυμία αποφυγής διαταραχών στην αγορά εργασίας έχουν επίσης αναγνωριστεί ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος που δικαιολογούν περιορισμό στην άσκηση μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες του δικαίου της Ένωσης.
- (9) Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις θα πρέπει να εξακολουθήσουν να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν συλλογική δράση, με σκοπό τη διασφάλιση και την προστασία των συμφερόντων, των όρων απασχόλησης και των δικαιωμάτων των εργαζομένων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό γίνεται σύμφωνα με το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο και πρακτικές.

⁴⁸ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της 12ης Νοεμβρίου 2008, Demir.
⁴⁹ Αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2007, υπόθεση C-438/05, Viking-Line, σκέψη 44, και 18ης Δεκεμβρίου 2007, υπόθεση C-341/05, Laval, σκέψη 91.

- (10) Τόσο οι οικονομικές ελευθερίες όσο και τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως επίσης η ουσιαστική άσκησή τους, μπορούν να υπόκεινται σε περιορισμούς.
- (11) Η άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ή ελευθερίας της απεργίας, και οι απαιτήσεις που συνδέονται με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών μπορεί, επομένως, να πρέπει να συμβιβαστούν, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία πολλές φορές απαιτεί ή προϋποθέτει περίπλοκες εκτιμήσεις από τις εθνικές αρχές.
- (12) Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.
- (13) Η εύλογη ισορροπία μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών σε περίπτωση σύγκρουσης διασφαλίζεται τότε μόνον, όταν ο περιορισμός της θεμελιώδους ελευθερίας από το θεμελιώδες δικαίωμα δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει αυτό που είναι πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο για την πραγμάτωση του θεμελιώδους δικαιώματος. Αντιστρόφως, ο περιορισμός ενός θεμελιώδους δικαιώματος από μια θεμελιώδη ελευθερία δεν μπορεί να υπερβαίνει αυτό που είναι πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο για την πραγμάτωση της θεμελιώδους ελευθερίας. Με σκοπό να παρασχεθεί η απαραίτητη ασφάλεια δικαίου, να αποφευχθεί η ασάφεια και να προληφθεί το ενδεχόμενο αναζήτησης λύσεων μονομερώς, σε εθνικό επίπεδο, είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστούν διάφορες πτυχές που αφορούν ειδικότερα την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας της απεργίας, καθώς και τον βαθμό στον οποίο μπορούν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις να προασπίζονται και να προστατεύσουν τα δικαιώματα των εργαζομένων σε διασυνοριακές καταστάσεις.
- (14) Ο βασικός ρόλος των κοινωνικών εταίρων ως πρωταγωνιστών στην επίλυση διαφορών που αφορούν τις σχέσεις μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου έχει κατοχυρωθεί με την πάροδο των χρόνων και θα πρέπει να αναγνωριστεί. Επιπλέον, ο ρόλος των εξωδικαστικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών, όπως η διαμεσολάβηση, ο συμβιβασμός και/ή η διαιτησία, που παρέχονται σε διάφορα κράτη μέλη, θα πρέπει να αναγνωριστεί και να διαφυλαχθεί.
- (15) Ένας μηχανισμός κοινοποίησης και συναγερμού αναμένεται ότι θα δώσει τη δυνατότητα επαρκούς και ταχείας ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής σε καταστάσεις που προκαλούν σοβαρή διατάραξη της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και/ή σοβαρές απώλειες στα άτομα ή στους οργανισμούς που θίγονται.
- (16) Ο παρών κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκεκριμένα, την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12), την ελευθερία του επαγγέλματος και το δικαίωμα προς εργασία (άρθρο 15), την επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16), το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων (άρθρο 28), τις δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας (άρθρο 31), το

δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου (άρθρο 47), και πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με αυτά τα δικαιώματα και τις αρχές,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΟΝ ΠΑΡΟΝΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ:

Άρθρο 1

Αντικείμενο

1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τις γενικές αρχές και τους εφαρμοστέους κανόνες σε επίπεδο Ένωσης όσον αφορά την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος για ανάληψη συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών.
2. Ο παρών κανονισμός δεν θίγει με οποιονδήποτε τρόπο την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας για απεργία ή για ανάληψη άλλων ενεργειών που καλύπτονται από τα ειδικά συστήματα εργασιακών σχέσεων στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και τις εθνικές πρακτικές. Δεν θίγει επίσης το δικαίωμα διαπραγμάτευσης, σύναψης και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων και το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και τις εθνικές πρακτικές.

Άρθρο 2

Γενικές αρχές

Η άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη σέβεται το θεμελιώδες δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας της απεργίας και, αντιστρόφως, η άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας της απεργίας, σέβεται τις εν λόγω οικονομικές ελευθερίες.

Άρθρο 3

Μηχανισμοί επίλυσης διαφορών

1. Κράτη μέλη τα οποία, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, την εθνική τους παράδοση ή πρακτική, παρέχουν εναλλακτικούς, εξωδικαστικούς μηχανισμούς, όπως η διαμεσολάβηση, ο συμβιβασμός και/ή η διαιτησία, για την επίλυση των εργατικών διαφορών, παρέχουν επίσης ίση πρόσβαση στους εν λόγω εναλλακτικούς μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών σε περιπτώσεις στις οποίες οι εργατικές διαφορές οφείλονται στην άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας για απεργία, σε διακρατικές καταστάσεις ή καταστάσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα στο πλαίσιο της άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής της οδηγίας 96/71/EK του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών⁵⁰.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1, εργοδότες και εργαζόμενοι σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορούν, ενεργώντας στο πλαίσιο των δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων και ρόλων τους που ορίζονται στη Συνθήκη, να συνάπτουν συμφωνίες σε επίπεδο Ένωσης ή να ορίζουν κατευθυντήριες γραμμές για τους τρόπους και τις διαδικασίες διαμεσολάβησης, συμβιβασμού ή άλλου μηχανισμού εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών που οφείλονται στην ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος για ανάληψη συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας για απεργία, σε διακρατικές καταστάσεις ή σε καταστάσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.
3. Οι τρόποι και οι διαδικασίες εξωδικαστικής επίλυσης δεν μπορούν να στερήσουν από τα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα να προσφύγουν σε ένδικα βοηθήματα για την επίλυση των διαφορών ή συγκρούσεών τους, εάν οι μηχανισμοί που αναφέρονται στην παράγραφο 1 δεν οδηγήσουν σε λύση έπειτα από εύλογο χρονικό διάστημα.
4. Η προσφυγή σε εναλλακτικούς εξωδικαστικούς μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών δεν θίγει τον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων όσον αφορά τις εργατικές διαφορές στις περιπτώσεις που μνημονεύονται στην παράγραφο 1, ο οποίος είναι, συγκεκριμένα, να εκτιμήσουν τα πραγματικά περιστατικά και να ερμηνεύσουν την εθνική νομοθεσία και, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού, να αποφασίσουν εάν και σε ποιο βαθμό, βάσει της εθνικής νομοθεσίας και του δικαίου συλλογικών συμβάσεων που έχουν εφαρμογή στην εν λόγω συλλογική δράση, η συγκεκριμένη δράση δεν υπερβαίνει το αναγκαίο όριο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου ή στόχων, με την επιφύλαξη του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου.

Άρθρο 4

Μηχανισμός συναγερμού

1. Κάθε φορά που σημειώνονται σοβαρές πράξεις ή περιστατικά που θίγουν την ουσιαστική άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών και προκαλούν σοβαρή διατάραξη της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και/ή τα οποία μπορούν να βλάψουν το σύστημα εργασιακών σχέσεων, να προκαλέσουν σοβαρή κοινωνική αναταραχή στην επικράτεια του κράτους μέλους στο οποίο σημειώνονται ή στην επικράτεια άλλων κρατών μελών, το οικείο κράτος μέλος ενημερώνει αμέσως με κοινοποίηση το κράτος μέλος της έδρας ή το κράτος μέλος προέλευσης του παρόχου των υπηρεσιών και/ή άλλα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, καθώς και την Επιτροπή.
2. Το οικείο(-α) κράτος(-η) μέλος(-η) απαντά(-ούν) το συντομότερο δυνατόν στις αιτήσεις πληροφοριών της Επιτροπής ή άλλων κρατών μελών σχετικά με τη φύση του εμποδίου ή της απειλής. Κάθε ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών διαβιβάζεται επίσης στην Επιτροπή.

⁵⁰

EE L 18 της 21.1.1997, σ. 1.

Άρθρο 5

Έναρξη ισχύος

Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Ο παρών κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

Βρυξέλλες, 21.3.2012

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*