



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 03 21
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Pasiūlymas

TARYBOS REGLAMENTAS

**dėl naudojimosi teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į įsisteigimo ir paslaugų
teikimo laisves**

(Tekstas svarbus EEE)

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

AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS

1. PASIŪLYMO APLINKYBĖS

Bendrosios aplinkybės

Sprendimuose *Viking Line*¹ ir *Laval*² Teisingumo Teismas pirmą kartą teisę imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę streikuoti, pripažino pagrindine teise, esančia neatskiriama ES teisės bendrųjų principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, dalimi³. Be to, Teismas aiškiai nurodė, kad, kadangi Europos Sąjunga turi ne tik ekonominių, bet ir socialinių tikslų, teisės, atsirandančios dėl Sutarties nuostatų laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo srityje, turi būti suderintos su socialinės politikos tikslais, įskaitant gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimą, deramą socialinę apsaugą ir administracijos bei darbuotojų dialogą⁴. Be to, jis taip pat pripažino, kad teisę imtis kolektyvinių priemonių, kurių tikslas – darbuotojų apsauga, yra teisėtas interesas, iš esmės galintis pateisinti vienos iš Sutarties garantuojamų pagrindinių laisvių apribojimus. Taigi darbuotojų apsauga patenka tarp Teisingumo Teismo jau pripažintų privalomų bendrojo intereso pagrindų⁵.

Nepaisant šio paaiškinimo, Teisingumo Teismo sprendimai sukėlė plačias ir intensyvias diskusijas apie jų pasekmes komandiruojamų darbuotojų teisių apsaugai ir apskritai, kokių mastu profesinės sąjungos gali toliau ginti darbuotojų teises tarpvalstybinėse situacijose. Visų pirma, jie sukėlė ginčą dėl galiojančių ES taisyklių tinkamumo darbuotojų teisėms apsaugoti atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę ir paslaugų teikimo laisvę⁶.

Šiose diskusijose dalyvavo įvairios suinteresuotosios šalys – socialiniai partneriai, politikai, praktikuojantys teisininkai, akademinės bendruomenės atstovai ir kt. Kai kurie diskusijų dalyviai pritarė sprendimams kaip būtinam vidaus rinkos taisyklių paaiškinimui, tačiau daugelis Teisingumo Teismo sprendimus vertino kaip pripažįstančius ekonominių laisvių viršenybę prieš naudojimąsi pagrindinėmis socialinėmis teisėmis ir keliančius pavojų, jei ne suteikiančius teisę, vykdyti „socialinį dumpingą“ ir nesąžiningą konkurenciją. Kritikai ypač pabrėžė aspektą, kad nors Teisingumo Teismas teisę imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę streikuoti, pripažino pagrindine teise, esančia neatskiriama Bendrijos teisės bendrųjų principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, dalimi, vis dėlto jis aiškiai nurodė, kad „taip pat matyti, kad jos įgyvendinimui gali būti taikomi tam tikri apribojimai“⁷. Tokie apribojimai labai trukdytų profesinių sąjungų gebėjimui imtis veiksmų darbuotojų teisėms ginti.

Profesoriaus M. Monti⁸ teigimu, 2007 m. ir 2008 m. Teisingumo Teismo sprendimai⁹ atskleidė bendrosios rinkos ir nacionalinio lygmens socialinio aspekto neatitikimus. Jais

¹ 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas C-438/05.

² 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas C-341/05.

³ Sprendimo *Viking-Line* 44 punktą ir sprendimo *Laval* 91 punktą.

⁴ Sprendimo *Viking-Line* 79 punktą ir sprendimo *Laval* 105 punktą.

⁵ Sprendimo *Viking-Line* 77 punktą; plg. sprendimo *Laval* 103 punktą.

⁶ 2010 m. kovo 19 d. Europos socialinių partnerių bendro darbo ataskaita dėl ETT sprendimų *Viking*, *Laval*, *Rüffert* ir *Liuksemburgo* bylose.

⁷ Sprendimo *Viking-Line* 44 punkto ir sprendimo *Laval* 91 punkto pirmo sakinio paskutinė dalis.

⁸ Ataskaita Komisijos pirmininkui „Nauja bendrosios rinkos strategija“, 2010 m. gegužės 9 d., p. 68.

⁹ Be jau minėtų *Viking-Line* ir *Laval* sprendimų taip pat žr. sprendimus *Rüffert* ir *Komisija prieš Liuksemburgą*.

„atnaujinta sena problema, kuri niekada nebuvo išspręsta: takoskyra tarp didesnės rinkos integracijos šalininkų ir manančiųjų, kad ekonominių laisvių reikalavimas ir reglamentavimo kliūčių šalinimas – tai priemonė socialinių teisių, saugomų nacionaliniu lygmeniu, sistemai išardyti“. Be to, jo teigimu, „atgaivinus šią takoskyrą, nuo bendrosios rinkos ir nuo ES gali būti atstumti tie viešosios nuomonės, darbuotojų judėjimų ir profesinių sąjungų atstovai, kurie ilgą laiką buvo pagrindiniai ekonominės integracijos šalininkai“.

Lisabonos sutartis

Pagal Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnio 3 dalį vidaus rinka siekiama didelio konkurencingumo socialinės rinkos ekonomikos, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos. Nustatydamą ir įgyvendindama savo politikos kryptis ir veiksmus, Sąjunga privalo atsižvelgti į reikalavimus, susijusius su didelio užimtumo skatinimu, tinkamos socialinės apsaugos užtikrinimu ir kova su socialine atskirtimi¹⁰. Be to, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, pagrindinių teisių įtvirtinimą pirminėje teisėje sustiprino tai, kad dabar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija turi tokią pat teisinę galią kaip Sutartis¹¹.

Taigi socialinis aspektas yra pagrindinė vidaus rinkos sudedamoji dalis, ir vidaus rinka negali tinkamai veikti be stipraus socialinio aspekto ir piliečių paramos¹².

Be to, Teisingumo Teismas pripažino, kad Sąjunga turi ne tik ekonominių, bet ir socialinių tikslų. Taigi teisės, atsirandančios dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) nuostatų laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo srityje, turi būti įgyvendinamos laikantis socialinės politikos tikslų, tarp kurių, kaip matyti iš SESV 151 straipsnio pirmos pastraipos, *inter alia*, yra gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimas, derama socialinė apsauga ir administracijos bei darbuotojų dialogas.

Taip pat pagal SESV 152 straipsnį Sąjunga, atsižvelgdama į nacionalinių sistemų įvairovę ir gerbdama socialinių partnerių savarankiškumą, siekia pripažinti, remti bei dar labiau stiprinti socialinių partnerių vaidmenį ES lygiu ir remti jų dialogą.

2009 m. birželio 18–19 d. Oficialioje deklaracijoje dėl darbuotojų teisių, socialinės politikos ir kitų klausimų Europos Vadovų Taryba taip pat pakartojo, kad Sutartyse, iš dalies pakeistose Lisabonos sutartimi, nustatyta, kad Europos Sąjunga pripažįsta ir remia socialinių partnerių vaidmenį.

Teisė į kolektyvines derybas. Teisė imtis kolektyvinių veiksmų. Teisė streikuoti

Net jei taikomuose teisės aktuose teisė streikuoti gali būti ne visuomet aiškiai nurodoma, teisė imtis kolektyvinių veiksmų, kuri išplaukia iš teisės į kolektyvines derybas, pripažįstama įvairiuose tarptautiniuose teisės aktuose, kuriuos valstybės narės yra pasirašiusios arba kuriuose bendradarbiavo¹³. Ji įtraukta į tų valstybių narių ES lygmeniu parengtus teisės aktus¹⁴.

¹⁰ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 9 straipsnis.

¹¹ Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnis.

¹² Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Vidaus rinkos socialinio matmens (nuomonė savo iniciatyva), pranešėjas Thomas Janson, OL 2011 C44/90.

¹³ Pavyzdžiui, 1961 m. spalio 18 d. Turine pasirašyta Europos socialinė chartija, kuri, beje, aiškiai nurodoma SESV 151 straipsnyje ir Tarptautinės darbo organizacijos konvencijoje Nr. 87 „Dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas gynimo“.

¹⁴ Pavyzdžiui, 1989 m. gruodžio 9 d. Strasbūre vykusiam Europos Vadovų Tarybos susitikime priimta Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija, taip pat nurodyta SESV 151 straipsnyje.

ir į 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje paskelbtą Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją¹⁵, 2008 m. gruodžio 12 d. priimtą Strasbūre¹⁶. Ji taip pat ginama daugelio valstybių narių konstitucijose.

Šiuo atžvilgiu Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 28 straipsnyje aiškiai pripažįstama teisė į kolektyvines derybas, kuri interesų konflikto atveju apima teisę imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant streikus, interesams apginti¹⁷.

Europos Žmogaus Teisių Teismo nuomone, teisė į kolektyvines derybas, derėtis ir sudaryti kolektyvines sutartis yra neatskiriama teisės jungtis į asociacijas (t. y. teisės steigti profesines sąjungas ir į jas stoti siekiant ginti savo interesus, kaip išdėstyta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 11 straipsnyje) dalis¹⁸.

Europos Žmogaus Teisių Teismas¹⁹ taip pat pripažino, kad profesinių sąjungų laisvės srityje, atsižvelgiant į opų socialinių ir politinių klausimų, susijusių su tinkamos atitinkamų administracijos ir darbuotojų interesų pusiausvyros nustatymu, pobūdį, ir atsižvelgiant į didelius šios srities nacionalinių sistemų skirtumus, Susitariančiosios valstybės turi plačią veikimo laisvę nuspręsti, kaip užtikrinti profesinių sąjungų laisvę ginti jų narių profesinius interesus. Tačiau EŽTT pažymi, kad ši veikimo laisvė nėra neribota – ją Europos mastu prižiūri Teismas, kurio užduotis – priimti galutinį sprendimą dėl to, ar apribojimas yra suderinamas su asociacijų laisve, kuri ginama Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) 11 straipsniu.

Tačiau, kaip pripažino Teisingumo Teismas ir Europos Žmogaus Teisių Teismas²⁰, teisė streikuoti nėra absoliuti ir naudojimuisi ja gali būti taikomi tam tikri apribojimai, kuriuos taip pat gali lemti nacionalinės konstitucijos, teisė ir praktika. Kaip dar kartą patvirtinta Chartijos 28 straipsnyje, ja turi būti naudojamosi laikantis Europos Sąjungos teisės ir nacionalinių įstatymų bei praktikos.

Todėl šiuo atžvilgiu profesinės sąjungos vaidina svarbų vaidmenį ir turėtų, kaip patvirtino Teisingumo Teismas, toliau turėti galimybę imtis veiksmų darbuotojų teisėms ginti, įskaitant galimybę kviesti narius streikuoti ir taikyti boikotą arba rengti blokadas ginant darbuotojų interesus bei teises ir siekiant užtikrinti darbo vietų arba darbo sutarties sąlygų apsaugą, jeigu tai daroma laikantis Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės ir praktikos.

Ekonominės laisvės. Apribojimai. Darbuotojų teisių apsauga

Įsisteigimo laisvė ir paslaugų teikimo laisvė yra vieni pagrindinių ES teisės principų. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, šių laisvių apribojimas leistinas, tik jeigu juo siekiama Sutartį atitinkančio teisėto tikslo ir jis grindžiamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, jei šis apribojimas yra tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti.

¹⁵ OL C 364, 2000 m., p. 1.

¹⁶ Plg. Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnį.

¹⁷ ESS 6 straipsnyje pateikus bendro pobūdžio nuorodą į chartiją, teisė į kolektyvines derybas dabar yra aiškiai įtraukta į pirminę teisę (plg. Generalinės advokatės Trstenjak išvadą byloje *Komisija prieš Vokietiją*, C-271/08, 79 punktą).

¹⁸ 2008 m. lapkričio 12 d. EŽTT sprendimas *Demir*, 153–154 punktai kartu su 145 punktu.

¹⁹ 2010 m. balandžio 27 d. ETT sprendimas *Vördur Olafsson prieš Islandiją*, 74–75 punktai.

²⁰ Pvz., žr. 2009 m. balandžio 21 d. sprendimo *Enerji Yapi-Yol Sen prieš Turkiją* (68959/01) 32 punktą.

Darbuotojų apsauga, visų pirma jų socialinė apsauga ir jų teisių apsauga, taip pat siekis išvengti darbo rinkos sutrikdymų buvo pripažinti esantys privalomais bendrojo intereso pagrindais, pateisinančiais naudojimosi pagrindinėmis ES teisės laisvėmis apribojimus.

Be to, Teisingumo Teismas pripažino, kad valstybės narės turi sprendimo ir veikimo laisvę vykdyti judėjimo laisvės kliūčių, atsirandančių dėl privačių subjektų elgsenos, prevenciją.

Apibendrinant, ekonominėms laisvėms ir pagrindinėms teisėms, taip pat veiksmingam naudojimuisi jomis gali būti taikomi apribojimai.

2. KONSULTACIJŲ SU SUINTERESUOTOSIOMIS ŠALIMIS REZULTATAI IR POVEIKIO VERTINIMAI

2.1. Konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis

Kaip jau minėta, 2007–2008 m. Teisingumo Teismo sprendimai *Viking-Line*, *Laval*, *Rüffert* ir *Komisija prieš Liuksemburgą* sukėlė intensyvias diskusijas, visų pirma apie paslaugų teikimo laisvės ir įsisteigimo laisvės pasekmes darbuotojų teisių apsaugai ir profesinių sąjungų vaidmeniui ginant darbuotojų teises tarpvalstybinėse situacijose.

Europos profesinės sąjungos šiuos sprendimus vertina kaip asocialius. Jos pageidauja, kad teisės aktai būtų iš dalies pakeisti, siekiant paaikškinti teisinę situaciją ir neleisti ateityje teisėjams priimti sprendimų, kuriais neleidžiama ginti to, ką jos vertina kaip darbuotojų interesus. Šiuo tikslu jos pateikė du pagrindinius reikalavimus:

- peržiūrėti Darbuotojų komandiravimo direktyvą (Direktyva 96/71/EB), siekiant į ją įtraukti nuorodą į principą „vienodas užmokestis už vienodą darbą“ ir priimančiai valstybei narei leisti taikyti palankesnes sąlygas nei pagrindinės darbo sutarties sąlygos, nustatytos direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje;
- į Sutartį įtraukti „Socialinės pažangos protokolą“, kad būtų nustatyta pagrindinių socialinių teisių viršenybė ekonominėms laisvėms.

Kitos suinteresuotosios šalys laikosi kitokios nuomonės. *BusinessEurope* pritaria Teisingumo Teismo sprendimais pateiktam paaikškinimui ir nemano, kad direktyvą reikėtų peržiūrėti. Daugelis valstybių narių išsakė panašią nuomonę. Kai kurios valstybės narės (Švedija, Vokietija, Liuksemburgas ir Danija) pakeitė savo teisės aktus, kad jie atitiktų Teismo sprendimus.

2008 m. spalio mėn. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, kuria ragino valstybes nares tinkamai užtikrinti Darbuotojų komandiravimo direktyvos įgyvendinimą ir siūlė Komisijai neatsisakyti dalinio direktyvos peržiūrėjimo, prieš tai išsamiai įvertinus problemas ir uždavinius²¹. Be to, buvo pabrėžta, kad paslaugų teikimo laisvė kaip „vienas svarbiausių Europos projekto pagrindų, viena vertus, turi būti suderinama su pagrindinėmis teisėmis, Sutartyse įtvirtintais socialiniais tikslais, kita vertus, su viešųjų ir socialinių partnerių teise užtikrinti nediskriminavimą ir vienodų sąlygų taikymą bei pagerinti gyvenimo ir darbo

²¹ 2008 m. spalio 22 d. rezoliucija dėl kolektyvinių susitarimų problemų ES (2008/2085(INI)), 25 ir 30 punktai.

sąlygas²². 2010 m. birželio 2 d. Užimtumo ir socialinių reikalų komitetas surengė trijų ekspertų (atstovaujančių Komisijai, ETUC ir Belgijai) klausymus, kurių metu S&D, kairieji ir žalieji Europos Parlamento nariai paragino Komisiją imtis panašių kaip ETUC siūlomų veiksmų.

Bendru Komisijos nario V. Špidla ir ministro X. Bertrand (einančio Tarybos pirmininko pareigas) kvietimu 2008 m. spalio mėn. forume Europos socialiniai partneriai susitarė atlikti bendrą Teisingumo Teismo sprendimų pasekmių analizę, atsižvelgdami į judumą ir globalizaciją. 2010 m. kovo mėn.²³ Europos socialiniai partneriai pateikė ETT sprendimų pasekmių ataskaitą. Dokumente atsiskleidė dideli jų nuomonių skirtumai. *BusinessEurope* nepitaria direktyvos peržiūrai (tačiau pritaria būtinybei patikslinti tam tikrus su vykdymo užtikrinimu susijusius aspektus), o ETUC pasisako už tai, kad direktyva būtų iš esmės pakeista.

2010 m. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė nuomonę dėl Vidaus rinkos socialinio matmens²⁴, kurioje reikalavo veiksmingiau įgyvendinti Direktyvą 96/71 ir išreiškė pritarimą Komisijos iniciatyvai patikslinti teisinės nacionalinių institucijų, įmonių ir darbuotojų prievoles, kuri apima dalinę direktyvos peržiūrą. Be to, nuomonėje Komisija raginama teisę streikuoti pašalinti iš bendrosios rinkos taikymo srities ir apsvarstyti „Europos socialinio interpolo“, kuris remtų įvairių valstybių narių darbo inspekcijų veiklą, idėją.

Pripažindamas Teisingumo Teismo sprendimų sukeltą prieštara, profesorius M. Monti ataskaitoje „Nauja bendrosios rinkos strategija“ rekomendavo:

- patikslinti Darbuotojų komandiravimo direktyvos įgyvendinimą ir aktyviau platinti informaciją apie darbuotojų ir įmonių teises ir pareigas, gerinti administracinį bendradarbiavimą ir sankcijų taikymą laisvo asmenų judėjimo ir tarpvalstybinio paslaugų teikimo srityse;
- įtraukti teisės streikuoti užtikrinimo nuostatą pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 2679/98 (vadinamasis „Monti II reglamentas“) 2 straipsnio modelį ir neoficialaus darbo ginčų, susijusių su direktyvos taikymu, sprendimo mechanizmą.

2010 m. spalio mėn. Komisija pradėjo viešąsias konsultacijas dėl būdų, kaip vėl pagyvinti bendrąją rinką, paskelbusi Komunikatą „Kuriamas Bendrosios rinkos aktas. Siekiant labai konkurencingos socialinės rinkos ekonomikos. 50 pasiūlymų, kaip pagerinti bendrą darbą, verslą ir prekybą“²⁵. Siekdama atkurti piliečių pasitikėjimą ir paramą, ji pateikė du pasiūlymus (Nr. 29 ir 30): dėl pagrindinių socialinių teisių ir ekonominių laisvių pusiausvyros ir dėl darbuotojų komandiravimo.

- Pasiūlymas Nr. 29. „Remdamasi naująja Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija, Komisija prižiūrės, kad būtų atsižvelgta į Chartijoje numatytas teises, įskaitant bendrų veiksmų teisę. ...“

²² 1 punktas. Taip pat žr. 17 ir 31 punktus.

²³ Tekstas buvo pristatytas 2010 m. kovo mėn. vykusioje Oviedo konferencijoje, surengtoje pirmininkaujančios Ispanijos. Diskusijų metu vėl išryškėjo suinteresuotųjų šalių nuomonių skirtumai.

²⁴ Nuomonė 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 galutinis/2, 2010 11 11.

- Pasiūlymas Nr. 30. „2011 m. Komisija priims teisės aktą, kuriuo siekiama pagerinti Darbuotojų komandiravimo direktyvos įgyvendinimą; tame teisės akte greičiausiai bus įtrauktas patikslinimas apie naudojimąsi pagrindinėmis socialinėmis teisėmis esant bendrosios rinkos ekonominėms laisvėms.“

Vykstant viešosioms konsultacijoms buvo matyti didžiulis profesinių sąjungų, atskirų piliečių ir NVO domėjimasis šiais veiksmais ir parama jiems.

Pasiūlymą Nr. 29 dėl veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo ir socialinio poveikio vertinimo vienu svarbiausių klausimų laiko 740 respondentų (iš daugiau kaip 800).

Europos socialiniai partneriai konsultacijose išsakė savo ankstesnę nuomonę. ETUC pakartojo reikalavimą priimti „Socialinės pažangos protokolą“, kuriuo būtų iš dalies pakeista Sutartis ir tvirtino, kad Komisija turėtų ne tik patikslinti ir patobulinti Darbuotojų komandiravimo direktyvos įgyvendinimą, bet taip pat iš esmės ją peržiūrėti. *BusinessEurope* pritarė Komisijos požiūriui dėl geresnio esamos direktyvos įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo.

Vadinamojo „Monti II reglamento“ idėją ETUC vertino kaip teigiamą žingsnį teisinga kryptimi (keliuose atsakymuose tai taip pat aiškiai nurodė nacionalinės profesinės sąjungos), papildanti „Socialinės pažangos protokolą“. *BusinessEurope* aiškaus atsakymo nepateikė, tačiau panašu, kad ji abejoja papildoma reglamento nauda, aiškiai nurodydama, kad jis neturėtų prieštarauti teisės streikuoti pašalinimui iš ES kompetencijos sričių.

Po plačių viešųjų diskusijų ir remdamasi viešųjų diskusijų metu išsakytomis nuomonėmis, 2011 m. balandžio 13 d. Komisija priėmė komunikatą „Bendrosios rinkos aktas. Dvylika svertų augimui skatinti ir pasitikėjimui stiprinti“²⁶. Tarp dvylikos pagrindinių veiksmų į socialinės sanglaudos skyrių įtrauktos teisės aktų dėl darbuotojų komandiravimo iniciatyvos: **„Darbuotojų komandiravimo direktyvos perkėlimui į nacionalinę teisę, griežtesniam taikymui ir praktiniam įgyvendinimui pagerinti skirti teisės aktai, kuriuose numatytos priemonės, kad būtų užkirstas kelias bet kokiam piktnaudžiavimui taisyklėmis ar jų nesilaikymui ir už tai būtų skiriamos nuobaudos, ir teisės aktai, kuriais patikslinamos naudojimosi įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvėmis, taip pat pagrindinėmis socialinėmis teisėmis nuostatos.“**

Po Bendrosios rinkos akto priėmimo Europos Parlamentas 2011 m. balandžio 6 d. priėmė tris rezoliucijas²⁷. Vis dėlto kitaip nei bendresnis judumo (ir teisių į pensiją perkeliavimo) klausimas, darbuotojų komandiravimas nebuvo nurodytas kaip vienas iš pagrindinių prioritetų.

Kita vertus, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas darbuotojų komandiravimą ir ekonomines laisves įvardija kaip prioritetus²⁸.

Taryba išvadose dėl prioritetų suteikiant naują impulsą bendrajai rinkai:

„14. MANO, kad tinkamai įgyvendinant ir vykdam darbuotojų komandiravimo direktyvą galima padėti užtikrinti geresnę komandiruotųjų darbuotojų teisių apsaugą ir didesnę aiškumą,

²⁶ COM(2011) 206 galutinis.

²⁷ Dėl bendrosios rinkos siekiant skatinti verslą ir augimą [2010/2277(INI)], dėl bendrosios rinkos europiečiams [2010/2278(INI)], ir dėl valdymo ir partnerystės bendrojoje rinkoje [2010/2289(INI)].

²⁸ B. Federspiel, M. Siecker ir I. Voles nuomonė, INT 548, 2011 m. kovo 15 d.

susijusį su paslaugas teikiančių įmonių ir nacionalinių institucijų teisėmis ir pareigomis, ir galima padėti užkirsti kelią taikytinų taisyklių apėjimui; be to, MANO, kad būtinas didesnis aiškumas, susijęs su galimybe naudotis įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, kaip ir galimybe naudotis pagrindinėmis socialinėmis teisėmis.²⁹

2011 m. birželio 27–28 d. konferencijoje, skirtoje pagrindinėms socialinėms teisėms ir darbuotojų komandiravimui, ministrai, socialiniai partneriai, ES institucijų ir akademinės bendruomenės atstovai diskutavo apie reglamentavimo galimybes, galimą teisės aktų iniciatyvų turinį ir stengėsi padėti rasti galimus sprendimus³⁰. Atviromis konstruktyviomis diskusijomis buvo siekiama prisidėti prie bendresnės vizijos ir pristatyti neseniai atliktų tyrimų rezultatus.

Be to, Krokuvos deklaracijoje³¹ pakartota, kad paslaugų teikimas kitose valstybėse ir komandiruotųjų darbuotojų judumas yra esminės bendrosios rinkos dalys. Geresnių sąlygų laikinam paslaugų teikimui kitose valstybėse sudarymas turėtų būti neatsiejamas nuo pakankamo ir tinkamo darbuotojų, komandiruotų į kitą valstybę narę teikti šių paslaugų, apsaugos lygio užtikrinimo.

2.2 Poveikio vertinimas

Laikydamosi savo geresnio reglamentavimo politikos, Komisija atliko politikos alternatyvų poveikio vertinimą, paremtą nepriklausomu tyrimu³².

Nustatytos problemų priežastys sugrupuotos pagal keturias antraštes, o su šiuo pasiūlymu tiesiogiai susijusi 4 problema (įtampa tarp paslaugų teikimo bei įsisteigimo laisvių ir nacionalinių darbo santykių). Teisingumo Teismo sprendimai *Viking* ir *Laval*, kuriais buvo aiškinama direktyva ir Sutarties nuostatos, parodė, kad esama įtampos tarp paslaugų teikimo bei įsisteigimo laisvių ir naudojimosi pagrindinėmis teisėmis, kaip antai teise į kolektyvines derybas ir teise į kolektyvinius darbuotojų interesų gynimo veiksmus. Visų pirma, profesinės sąjungos sprendimus vertino kaip nustatančius kolektyvinių darbuotojų interesų gynimo veiksmų nagrinėjimą ES ar nacionaliniuose teismuose kaskart, kai tokie veiksmai galėtų turėti poveikio ar pakenkti naudojimuisi paslaugų teikimo laisve arba įsisteigimo laisve. Dėl tokio supratimo netolimoje praeityje buvo daromas neigiamas šalutinis poveikis, kaip rodo mažas tarpvalstybinių darbo ginčų skaičius. Šios problemos svarba pabrėžta 2010 m. Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) ekspertų komiteto konvencijų ir rekomendacijų taikymo klausimais ataskaitoje, kurioje išsakyta „didelis susirūpinimas“ ESTT sprendimų nustatytais praktiniais veiksmingo naudojimosi teise streikuoti apribojimais. Teisė streikuoti nustatyta TDO konvencijoje Nr. 87, kurią pasirašė visos ES valstybės narės.

Politikos pasirinktys, skirtos spręsti šią problemą lemiančius veiksmus, yra pagrindinis scenarijus (5 pasirinktis), ne reglamentavimo priemonė (6 pasirinktis) ir ES lygmens reglamentavimo priemonė (7 pasirinktis).

²⁹ 3094-asis Konkurencijos tarybos posėdis, 2011 m. gegužės 30 d.

³⁰ Daugiau informacijos, pagrindines kalbas ir susijusius dokumentus žr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Bendrosios rinkos forumas, Krokuva, 2011 m. spalio 3–4 d., visų pirma deklaracijos penkta pastraipa ir praktinių išvadų 5 punktas.

³² Daugkartinė bendroji sutartis VT 2008/87, Parengiamasis poveikio vertinimo dėl galimos teisinės sistemos, reglamentuojančios darbuotojų komandiravimą paslaugų teikimo sistemoje, peržiūros tyrimas (VT/2010/126).

6 ir 7 pasirinktys buvo įvertintos lyginant su pagrindiniu scenarijumi, atsižvelgiant į jų pajėgumą išspręsti nustatytą 4 problemą lemiančius veiksnius ir pasiekti bendruosius tikslus, kaip antai tvarus bendrosios rinkos, paremtos didelio konkurencingumo socialine rinkos ekonomika, vystymasis, paslaugų teikimo laisvė ir vienodų sąlygų užtikrinimas, gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimas, pagarba valstybių narių darbo santykių sistemų įvairovei ir administracijos bei darbuotojų dialogo skatinimas. Be to, jos buvo išnagrinėtos atsižvelgiant į konkretesnius ir susijusius veiklos tikslus, visų pirma teisinio tikrumo gerinimą, susijusį su socialinių teisių ir ekonominių laisvių pusiausvyra, visų pirma darbuotojų komandiravimo srityje. Remiantis Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija, poveikio vertinimas buvo panaudotas siekiant nustatyti pagrindines teises, kurioms gali būti daromas poveikis, trukdymo naudotis susijusia teise mastą ir tokio trukdymo būtinumą ir proporcingumą, atsižvelgiant į politikos pasirinktis ir tikslus³³.

Poveikio vertinime nustatytas neigiamas ekonominis ir socialinis pagrindinio scenarijaus poveikis. Dėl tolesnio teisinio netikrumo galėtų būti prarasta didelės suinteresuotųjų šalių dalies parama bendrajai rinkai ir sukurta nepalanki verslo aplinka, galbūt net paskatintas protekcionizmas. Ieškinių dėl žalos atlyginimo rizika ir abejonės dėl nacionalinių teismų vaidmens galėtų trukdyti profesinėms sąjungoms naudotis teise streikuoti. Tai turėtų neigiamą poveikį darbuotojų teisių apsaugai ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 28 straipsniui. 6 ir 7 pasirinktys turėtų teigiamą ekonominį ir socialinį poveikį, nes jos sumažina teisinio netikrumo mastą. Teigiamas 7 pasirinkties poveikis būtų didesnis, nes teisėkūros priemonė (reglamentas) suteikia didesnę teisinę tikrumą nei neprivaloma priemonė (6 pasirinktis). Įspėjimo sistema turėtų papildomą teigiamą poveikį. Be to, teisėkūros priemone Komisija pareikštų ryžtingesnę politinę valią sprendžiant problemą, dėl kurios yra susirūpinusios profesinės sąjungos ir dalis Europos Parlamento narių.

Tinkamiausia pasirinktis 4 problemą lemiantiems veiksniams spręsti yra 7 pasirinktis. Ji laikoma veiksmingiausiu ir efektyviausiu sprendimu konkrečiam tikslui „mažinti įtampą tarp nacionalinių darbo santykių sistemų ir paslaugų teikimo laisvės“ pasiekti ir geriausiai atitinka bendruosius tikslus. Todėl iš esmės ji sudaro šio pasiūlymo pagrindą.

Poveikio vertinimo projektą du kartus atidžiai išnagrinėjo Poveikio vertinimo valdyba – jos rekomendacijos dėl projekto patobulinimo įtrauktos į galutinę ataskaitą. Poveikio vertinimo valdybos nuomonė, galutinis poveikio vertinimas ir jo santrauka skelbiami kartu su šiuo pasiūlymu.

3. TEISINIAI PASIŪLYMO ASPEKTAI

3.1. Bendrosios aplinkybės. Siūlomų veiksmų santrauka

Minėti Teisingumo Teismo sprendimai atskleidė bendrosios rinkos ir socialinio aspekto neatitikimus dviem būdais. Pirma, sprendimais buvo atkreiptas dėmesys į poreikį užtikrinti tinkamą naudojimosi teise profesinėms sąjungoms imtis kolektyvinių veiksmų, taip pat teise streikuoti, ir įsisteigimo laisvės bei paslaugų teikimo laisvės (Sutartyje įtvirtintų ekonominių laisvių) pusiausvyrą. Antra, sprendimais buvo dar labiau pabrėžtas klausimas, ar Komandiruotųjų darbuotojų direktyva vis dar sudaro tinkamą pagrindą darbuotojų teisėms

³³ COM(2010) 573 galutinis, p. 6–7.

ginti, atsižvelgiant į skirtingas valstybių narių socialines ir darbo sąlygas. Visų pirma abejota dėl jos praktinio taikymo ir vykdymo užtikrinimo.

Kaip nurodyta minėtoje profesoriaus M. Monti ataskaitoje, abu šie klausimai yra glaudžiai susiję, tačiau siekiant bendrosios rinkos ir socialinių reikalavimų pusiausvyros, būtinos skirtingos strategijos. Kaip pabrėžta Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategijoje, asmenims, atsidūrusiems Sąjungos teisės reglamentuojamoje situacijoje, turi būti sudarytos sąlygos veiksmingai naudotis Chartijoje nustatytomis teisėmis³⁴. Šių klausimų patikslinimas taip pat neturėtų būti paliktas būsimam išaiškinimui ETT ar nacionalinių teismų nagrinėjamose bylose³⁵. Be to, teisė arba laisvė streikuoti neturėtų būti paprasčiausias šūkis ar teisinė metafora.

Todėl šis pasiūlymas yra teisės aktų rinkinio dalis. Kartu su Vykdyto užtikrinimo direktyvos pasiūlymu, jis sudaro tikslinę priemonę, kuria siekiama patikslinti naudojimosi socialinėmis teisėmis ir naudojimosi Sutartyje įtvirtintomis įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvėmis sąveiką Europos Sąjungoje, laikantis vieno pagrindinių Sutarties tikslų „didelio konkurencingumo socialinės rinkos ekonomikos“, tačiau nepanaikinant Teisingumo Teismo praktikos.

Šiuo pasiūlymu siekiama patikslinti bendruosius principus ir ES lygmeniu galiojančias taisykles, susijusias su naudojimosi pagrindine teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į paslaugų teikimo laisvę ir įsisteigimo laisvę, įskaitant poreikį jas praktiškai suderinti tarpvalstybinėse situacijose. Pasiūlymas apima ne tik laikiną darbuotojų komandiravimą į kitą valstybę narę teikti paslaugas tarpvalstybiniu mastu, bet ir numatomą restruktūrizavimą ir (arba) bendrovių perkėlimą iš vienos valstybės narės į kitą.

3.2. Teisinis pagrindas

Tinkamas siūlomos priemonės teisinis pagrindas – SESV 352 straipsnis (skirtas atvejams, kai Sutartyse nenumatyti įgaliojimai, kurių reikia būtiniams veiksams įgyvendinti pagal Sutartyse apibrėžtas politikos sritis, kad būtų pasiektas vienas iš Sutarčių tikslų).

Reglamentas laikomas tinkamiausia teisine priemone, siekiant patikslinti bendruosius principus ir ES lygmeniu galiojančias taisykles, kad tarpvalstybinėse situacijose naudojimas pagrindinėmis teisėmis būtų suderintas su ekonominėmis laisvėmis. Kadangi reglamentas taikomas tiesiogiai, reglamentavimas bus paprastesnis ir bus užtikrintas didesnis teisinis tikrumas tiems, kam bus taikomas šis teisės aktas visoje Sąjungoje, vienodžiau patikslinant taikomas taisykles. Reglamentavimo aiškumas ir paprastumas ypač svarbūs MVĮ. To negalima pasiekti direktyva, nes ja nustatomas tik privalomas rezultatas, o pasirinkti formą ir metodą paliekama nacionalinėms institucijoms.

3.3. Subsidiarumo ir proporcingumo principai

Kadangi reikiami įgaliojimai Sutartyje aiškiai nenumatyti, šis reglamentas grindžiamas SESV 352 straipsniu.

SESV 153 straipsnio 5 dalyje teisė streikuoti pašalinama iš sričių, kurios gali būti reglamentuojamos visoje Europos Sąjungoje direktyvomis nustatant būtiniausius

³⁴ COM(2010) 573 galutinis.

³⁵ Minėta M. Monti ataskaita, p. 69.

reikalavimus. Tačiau Teisingumo Teismo sprendimai aiškiai parodė, kad pats faktas, kad 153 straipsnis netaikomas teisei streikuoti, nereiškia, kad kolektyviniams veiksmams netaikoma ES teisė.

Reglamento tikslui patikslinti bendruosius principus ir ES lygmens taisykles, taikomas naudojimuisi pagrindine teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į paslaugų teikimo laisvę ir įsisteigimo laisvę, įskaitant poreikį jas praktiškai suderinti tarpvalstybinėse situacijose, būtini veiksmai Europos Sąjungos lygmeniu ir valstybės narės vienos jo pasiekti negali.

Be to, pagal Sutartį bet kuria šios srities iniciatyva turės būti gerbiamas ne tik socialinių partnerių savarankiškumas, bet ir skirtingi valstybių narių socialiniai modeliai ir darbo santykių sistemų įvairovė.

Pasiūlymo turiniu subsidiarumo principo laikymasis taip pat užtikrinamas pripažįstant nacionalinių teismų vaidmenį nustatant faktus ir įsitikinant, ar veiksmais siekiama tikslų, kurie yra teisėtas interesas, yra tinkami šiems tikslams pasiekti ir jais neviršijama to, kas būtina jiems pasiekti. Reglamentu taip pat pripažįstama galiojančių nacionalinių įstatymų ir procedūrų, įskaitant esamas alternatyvaus ginčų sprendimo institucijas, kurios nebus kečiamos arba kurioms nebus daromas poveikis, svarba naudojimuisi teise streikuoti. Iš tiesų pasiūlymu nesukuriamas neoficialaus darbo ginčų sprendimo nacionaliniu lygmeniu mechanizmas, siekiant nustatyti tam tikros formos prejurisdikcinę profesinių sąjungų veiksmų kontrolę (kaip siūlyta 2010 m. M. Monti ataskaitoje), juo tik nurodomas alternatyvaus neoficialaus ginčų sprendimo mechanizmas, kurie veikia kai kuriose valstybėse narėse, vaidmuo.

Šiuo pasiūlymu neviršijama to, kas būtina numatytiems tikslams pasiekti.

3.4. Išsamus pasiūlymo paaiškinimas

3.4.1. Dalykas ir vadinamoji M. Monti išlyga

Be reglamento tikslų aprašymo, 1 straipsnyje pateikta tai, kas dažnai vadinama M. Monti išlyga. Joje sujungtas Tarybos reglamento Nr. 2679/98³⁶ 2 straipsnio ir Paslaugų direktyvos³⁷ 1 straipsnio 7 dalies tekstas. Jis taip pat atitinka panašių nuostatų, pavyzdžiui, neseniai pateiktame Reglamente dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo (nauja redakcija išdėstytas Reglamentas „Briuselis I“)³⁸ pasiūlyme ir neseniai priimtame Reglamente dėl makroekonominių disbalansų³⁹, tekstus.

3.4.2. Santykis tarp pagrindinių teisių ir ekonominių laisvių. Bendrieji principai

Pakartojus, kad nėra savaiminės naudojimosi pagrindine teise imtis kolektyvinių veiksmų ir Sutartyje įtvirtintų ir ja ginamų įsisteigimo laisvės bei paslaugų teikimo laisvės prieštaros ir tarp jų nėra hierarchinio ryšio, 2 straipsnyje pripažįstama, kad gali kilti situacijų, kuriose

³⁶ 1998 m. gruodžio 7 d. Tarybos reglamentas dėl vidaus rinkos funkcionavimo, susijusio su laisvu prekių judėjimu tarp valstybių narių, OL L 337/8, 1998 12 12.

³⁷ Direktyva 2006/123, OL L 376/36, 2006 12 27; plg. Direktyvos 96/71/EB 22 konstatuojamą dalį.

³⁸ COM(2010) 748 galutinis, 2010 12 14, 85 straipsnis.

³⁹ 2011 m. lapkričio 16 d. Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikavimo, OL L 306/25, 2011 11 23, 1 straipsnio 3 dalies paskutinis sakiny.

naudojimąsi jomis prieštaros atveju gali tekti suderinti, laikantis proporcingumo principo, pagal įprastą teismų praktiką ir ES Teismo praktiką⁴⁰.

Bendra pagrindinių teisių ir įsisteigimo bei paslaugų teikimo laisvių statuso lygybė reiškia, kad tokios laisvės gali būti apribotos siekiant apsaugoti pagrindines teises. Tačiau ji taip pat reiškia, kad naudojimasis tokiomis laisvėmis gali pateisinti veiksmingo naudojimosi pagrindinėmis teisėmis apribojimą.

Siekiant neleisti, kad profesinėms sąjungoms būtų iš esmės trukdoma arba *de facto* net draudžiama veiksmingai naudotis jų kolektyvinėmis teisėmis dėl grėsmės, kad darbdaviai pateiks ieškinius dėl žalos atlyginimo, remdamiesi *Viking-Line* sprendimu, nurodydami tarpvalstybinius aspektus⁴¹, reiktų priminti, kad situacijose, kuriose tarpvalstybinių aspektų nėra arba jie hipotetiniai, laikoma, kad kolektyvinis veiksmas nepažeidžia įsisteigimo arba paslaugų teikimo laisvės. Tai nepažeidžia kolektyvinio veiksmo atitikties nacionalinei teisei ir praktikai.

Iš tiesų dėl tokios didelės ieškinių dėl žalos atlyginimo, paremtų gana hipotetine situacija arba situacija, kurioje nėra tarpvalstybinių aspektų, rizikos profesinėms sąjungoms būtų gana sunku ar net neįmanoma naudotis savo teise streikuoti situacijose, kurioms įsisteigimo laisvė arba paslaugų teikimo laisvė net netaikomos.

3.4.3. *Ginčų sprendimo mechanizmai*

3 straipsnyje pripažįstamas praktinis esamos nacionalinės praktikos, susijusios su teise streikuoti, įskaitant esamas alternatyvaus ginčų sprendimo institucijas, kaip antai tarpininkavimo, taikinimo ir (arba) arbitražo, vaidmuo ir svarba. Šiuo pasiūlymu nenustatomi tokių esamų nacionalinio lygmens alternatyvaus ginčų sprendimo mechanizmų pakeitimai, taip pat tiesiogiai ar netiesiogiai nenustatoma prievolė įvesti tokius mechanizmus tose valstybėse narėse, kuriose jų nėra. Tačiau toms valstybėms narėms, kuriose tokie mechanizmai veikia, nustatomas vienodų galimybių taikymo tarpvalstybiniams atvejams principas ir numatoma, kad valstybės narės savo sistemas gali pritaikyti, kad užtikrintų jo praktinį taikymą.

Pasiūlymu nesiūlomas neoficialaus darbo ginčų, susijusių su Darbuotojų komandiravimo direktyvos taikymu nacionaliniu lygmeniu, sprendimo mechanizmas⁴². Tokiu pasiūlymu būtų nustatyta tam tikros formos prejurisdikcinė profesinių sąjungų veiksmų kontrolė, o tai ne tik galėtų sukurti papildomą kliūtį veiksmingam naudojimuisi teise streikuoti, bet ir prieštarautų SESV 153 straipsnio 5 daliai, kurioje aiškiai nurodyta, kad šioje srityje ES neturi teisėkūros kompetencijos.

⁴⁰ Generalinio advokato Cruz Villalon išvada byloje C-515/08, *dos Santos Palhota e.a.*, 53 punktas. Plg. ETT sprendimo *Viking-Line*, C-438/05, 46 punktą, *Laval*, C-341/05, 94 punktą ir *Komisija prieš Vokietiją*, C-271/08, 44 punktą. Taip pat r. prof. dr. M. Schlachter kalbą darbo grupėje „Pagrindinių socialinių teisių ir ekonominių laisvių suderinimas“ (*Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms*) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Daugiau informacijos rasite TDO ekspertų komiteto ataskaitoje apie šią bylą http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, taip pat „The dramatic implications of Demir and Bakara“, K. Ewing ir J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, 39 tomas, Nr. 1, 2010 m. kovo mėn., p. 2–51, ypač p. 44–47.

⁴² Kaip rekomenduojama M. Monti ataskaitoje.

Be to, pagal SESV 155 straipsnį pasiūlymu pripažįstamas ypatingas administracijos ir darbuotojų vaidmuo Europos lygmeniu, ir administracija bei darbuotojai raginami jų pageidavimu nustatyti tokių alternatyvaus ginčų sprendimo mechanizmų sąlygų ir procedūrų gaires.

3.4.4. Nacionalinių teismų vaidmuo

3 straipsnio 4 dalyje paaiškinamas nacionalinių teismų vaidmuo: jeigu pavieniu atveju dėl naudojimosi pagrindine teise apribojama ekonominė laisvė, nacionaliniai teismai turės rasti tinkamą pusiausvyrą tarp susijusių teisių bei laisvių⁴³ ir jas suderinti. Pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 1 dalį bet koks Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Be to, remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti⁴⁴. Teisingumo Teismas taip pat pripažino, kad šioje srityje didelę sprendimo laisvę turi kompetentingos nacionalinės institucijos. Pagal Teisingumo Teismo praktiką atliekamas trijų pakopų patikrinimas, pagal kurį reikia tikrinti atitinkamos priemonės 1) tinkamumą, 2) būtinumą ir 3) adekvatumą. Tinkamas kompromisas tarp pagrindinės teisės ir pagrindinės laisvės prieštaravimo atveju gali būti užtikrintas tik tada, „jei pagrindinė laisvė pagrindinės teisės apribojama tiek, kad nevirsijama tai, kas tinkama, būtina ir adekvatu, siekiant įgyvendinti tą pagrindinę teisę. Ir atvirkščiai, pagrindinė laisvė negali apriboti pagrindinės teisės labiau, negu tai tinkama, būtina ir adekvatu, siekiant įgyvendinti tą pagrindinę laisvę.“⁴⁵

Tai nepažeidžia galimybės, kad Teisingumo Teismas gali pats prireikus pateikti nuorodas ir paaiškinimus nacionaliniam teismui dėl aspektų, į kuriuos reikia atsižvelgti⁴⁶.

3.4.5. Įspėjimo mechanizmas

4 straipsnyje nustatoma ankstyvo įspėjimo sistema, pagal kurią reikalaujama, kad valstybės narės susijusioms valstybėms narėms ir Komisijai tučtuojau praneštų apie svarbius įvykius ar aplinkybes, kurie sukelia didelį tinkamo bendrosios rinkos veikimo sutrikdymą arba didelius socialinius neramumus, kad kuo labiau užkirstų kelią galimai žalai ir ją apribotų.

4. POVEIKIS BIUDŽETUI

Šis pasiūlymas neturi poveikio ES biudžetui.

⁴³ Plg. Generalinės advokatės Trstenjak išvadą byloje *Komisija prieš Vokietiją*, C-271/08, 188–190 punktus. Taip pat apskritai žr. C. Barnard, „Proporcingumas ir kolektyvinis veiksmas“ (‘Proportionality and collective action’), ELR 2011 m.

⁴⁴ Generalinio advokato Cruz Villalon išvada byloje C-515/08, *dos Santos Palhota e.a.*, 53 punktas. Plg. 2004 m. spalio 12 d. ETT sprendimo *Wolff & Müller*, C-60/03, 44 punktą.

⁴⁵ Generalinės advokatės Trstenjak išvada byloje C-271/08, 190 punktas.

⁴⁶ Plg. 2007 m. gruodžio 11 d. ETT sprendimo *Viking-Line*, C-438/05, 80 ir tolesnius punktus.

Pasiūlymas

TARYBOS REGLAMENTAS

dėl naudojimosi teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisves

(Tekstas svarbus EEE)

EUROPOS SAJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 352 straipsnį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos pasiūlymą,

perdavus įstatymo galią turinčio teisės akto projektą nacionaliniams parlamentams,

atsižvelgdama į Europos Parlamento pritarimą⁴⁷,

laikydamosi specialios teisėkūros procedūros,

kadangi:

- (1) teisė imtis kolektyvinių veiksmų, išplaukianti iš teisės į kolektyvines derybas, yra pripažįstama tiek įvairiuose tarptautiniuose teisės aktuose, kuriuos valstybės narės yra pasirašiusios arba kuriuose bendradarbiavo, kaip antai 1961 m. spalio 18 d. Turine pasirašytoje Europos socialinėje chartijoje, Tarptautinės darbo organizacijos konvencijose Nr. 87 ir Nr. 98 „Dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas gynimo“ ir „Dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas“, tiek tų valstybių narių ES lygmeniu parengtuose teisės aktuose, kaip antai 1989 m. gruodžio 9 d. Strasbūre vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime priimtoje Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje ir 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje paskelbtoje ir 2008 m. gruodžio 12 d. Strasbūre priimtoje Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, kuri turi tokią pačią teisinę galią kaip Sutartys. Ji taip pat ginama daugelio valstybių narių konstitucijose;
- (2) teisė į kolektyvines derybas, derėtis ir sudaryti kolektyvines sutartis yra neatskiriama teisės jungtis į asociacijas dalis, kaip nustatyta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) 11 straipsnyje⁴⁸;

⁴⁷ OL C ..., ..., p.

⁴⁸ 2008 m. lapkričio 12 d. ETT sprendimas *Demir*.

- (3) Teisingumo Teismas teisę imtis kolektyvinių veiksmų taip pat pripažino pagrindine teise, esančia neatskiriama Sąjungos teisės bendrųjų principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, dalimi⁴⁹. Tačiau teisė streikuoti nėra absoliuti ir naudojimuisi šia teise gali būti taikomos tam tikros sąlygos ir apribojimai, kuriuos taip pat gali lemti nacionalinės konstitucijos, teisė ir praktika;
- (4) kaip dar kartą patvirtinta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 28 straipsnyje, teisė imtis kolektyvinių veiksmų turi būti ginama laikantis Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės bei praktikos;
- (5) pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 152 straipsnį, atsižvelgiant į nacionalinių sistemų įvairovę ir gerbiant socialinių partnerių savarankiškumą, reikėtų pripažinti ir remti socialinių partnerių vaidmenį Sąjungos lygiu ir remti jų dialogą;
- (6) valstybės narės gali nustatyti šių socialinių teisių galiojimo ir naudojimosi jomis sąlygas. Tačiau naudodamosi šiais įgaliojimais valstybės narės privalo laikytis Sąjungos teisės, ypač Sutarties nuostatų dėl įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvių, kurios yra pagrindiniai Sąjungos principai, įtvirtinti Sutartyje;
- (7) šių laisvių apribojimas leistinas, tik jeigu juo siekiama Sutartį atitinkančio teisėto tikslo ir jis grindžiamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, su sąlyga, kad tokiu atveju šis apribojimas yra tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti;
- (8) darbuotojų apsauga, visų pirma jų socialinė apsauga ir jų teisių apsauga nuo socialinio dämpingo, taip pat siekis išvengti darbo rinkos sutrikdymų buvo pripažinti esantys privalomais bendrojo intereso pagrindais, pateisinančiais naudojimosi viena pagrindinių Sąjungos teisės laisvių apribojimus;
- (9) profesinės sąjungos turėtų toliau turėti galimybę imtis kolektyvinių veiksmų darbuotojų interesams, darbo sąlygoms ir teisėms užtikrinti ir ginti, su sąlyga, kad tai daroma laikantis Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės ir praktikos;
- (10) taigi tiek pagrindinėms ekonominėms laisvėms, tiek pagrindinėms teisėms, taip pat veiksmingam naudojimuisi jomis, gali būti taikomi apribojimai;
- (11) taigi gali tekti suderinti naudojamą teisę imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, ir reikalavimus, susijusius su įsisteigimo laisve bei paslaugų teikimo laisve, remiantis proporcingumo principu, o tam dažnai nacionalinės institucijos turi atlikti arba atlieka sudėtingus vertinimus;
- (12) bet koks Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti;

⁴⁹ 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas *Viking-Line*, C-438/05, 44 punktas ir 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas *Laval*, C-341/05, 91 punktas.

- (13) tinkamas kompromisas tarp pagrindinės teisės ir pagrindinės laisvės prieštaravimo atveju gali būti užtikrintas tik tada, jei pagrindinė laisvė pagrindinės teisės apribojama tiek, kad neviršijama tai, kas tinkama, būtina ir adekvatu, siekiant įgyvendinti tą pagrindinę teisę. Ir atvirkščiai, pagrindinė laisvė negali apriboti pagrindinės teisės labiau, negu tai tinkama, būtina ir adekvatu, siekiant įgyvendinti tą pagrindinę laisvę. Siekiant suteikti būtiną teisinį tikrumą, išvengti dviprasmybės ir užkirsti kelią vienašališkam sprendimų ieškojimui nacionaliniu lygmeniu, būtina paaiškinti keletą aspektų, visų pirma susijusių su naudojimu teise imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, taip pat kokių mastu profesinės sąjungos gali ginti darbuotojų teises tarpvalstybinėse situacijose;
- (14) svarbus socialinių partnerių kaip svarbiausių dalyvių vaidmuo sprendžiant su darbdavio ir darbuotojo santykiais susijusius ginčus laikui bėgant gerai susiformavo ir turėtų būti pripažintas. Be to, reikėtų pripažinti ir išsaugoti neteisminio ginčų sprendimo mechanizmą, kaip antai tarpininkavimo, taikinimo ir (arba) arbitražo, numatytą kai kuriose valstybėse narėse, vaidmenį;
- (15) pranešimo ir įspėjimo sistema turėtų sudaryti sąlygas valstybėms narėms ir Komisijai tinkamai ir greitai keisti informaciją situacijose, kai labai sutrikdomas tinkamas vidaus rinkos funkcionavimas ir (arba) kai asmenys arba organizacijos, kuriems padaryta neigiama įtaka, gali patirti didelių nuostolių;
- (16) šiuo reglamentu laikomasi Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos pripažįstamų pagrindinių teisių ir principų, visų pirma susirinkimų ir asociacijų laisvės (12 straipsnis), laisvės pasirinkti profesiją ir teisės dirbti (15 straipsnis), laisvės užsiimti verslu (16 straipsnis), teisės į kolektyvines derybas ir kolektyvinių veiksmų teisės (28 straipsnis), tinkamų ir teisingų darbo sąlygų (31 straipsnis), teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą (47 straipsnis), ir jis turi būti taikomas laikantis tų teisių ir principų,

PRIĖMĖ ŠĮ REGLAMENTĄ:

1 straipsnis

Dalykas

1. Šiuo reglamentu nustatomi pagrindiniai principai ir taisyklės, taikomi Sąjungos lygmeniu naudojimuisi pagrindine teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisves.
2. Šis reglamentas neturi jokio poveikio naudojimuisi valstybėse narėse pripažįstamomis pagrindinėmis teisėmis, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti arba imtis kitų veiksmų, kuriuos reglamentuoja konkrečios valstybių narių darbo santykių sistemos, pagal nacionalinę teisę ir praktiką. Jis taip pat neturi poveikio teisei derėtis dėl kolektyvinių susitarimų, juos sudaryti ir užtikrinti jų įgyvendinimą, taip pat imtis kolektyvinių veiksmų pagal nacionalinę teisę ir praktiką.

2 straipsnis

Bendrieji principai

Naudojantis Sutartyje įtvirtintomis įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvėmis gerbiama pagrindinė teisė imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, ir atvirkščiai, naudojantis pagrindine teise imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, gerbiama šios ekonominės laisvės.

3 straipsnis

Ginčų sprendimo mechanizmai

1. Valstybės narės, pagal nacionalinę teisę, tradicijas ar praktiką numatančios alternatyvius neteisminius darbo ginčų sprendimo mechanizmus, numato vienodas galimybes naudotis šiais alternatyviais ginčų sprendimo mechanizmais situacijose, kai tokie ginčai kyla dėl naudojimosi teise imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, tarpvalstybinėse situacijose arba tarpvalstybinio pobūdžio situacijose atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę arba paslaugų teikimo laisvę, įskaitant 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje⁵⁰ taikymą.
2. Nepaisant 1 dalies, administracija ir darbuotojai Europos lygmeniu gali veikdami laikantis savo Sutartimi nustatytų teisių, kompetencijos ir vaidmenų sudaryti susitarimus Europos lygmeniu arba nustatyti tarpininkavimo, taikinimo arba kitų neteisminio ginčų sprendimo mechanizmų sąlygų ir procedūrų gaires, taikomas sprendžiant ginčus, kylančius veiksmingai naudojantis teise imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant teisę arba laisvę streikuoti, tarpvalstybinėse situacijose arba tarpvalstybinio pobūdžio situacijose.
3. Neteisminio ginčų sprendimo sąlygos ir procedūros negali trukdyti suinteresuotosioms šalims imtis teisminių teisės gynimo priemonių sprendžiant ginčus ar konfliktus, jei taikant 1 dalyje nurodytus mechanizmus per atitinkamą laikotarpį jie neišsprendžiami.
4. Alternatyvūs neteisminiai ginčų sprendimo mechanizmai taikomi nepažeidžiant nacionalinių teismų vaidmens sprendžiant darbo ginčus 1 dalyje nurodytose situacijose, visų pirma vertinti faktus ir aiškinti nacionalinius teisės aktus, ir, kiek tai susiję su šiuo reglamentu, nustatyti, ar kolektyviniu veiksmu pagal nacionalinius teisės aktus ir kolektyvinių susitarimų teisę, taikomą tam veiksmui, nevirsijama to, kas būtina siekiamam (-iems) tikslui (-ams) pasiekti, nepažeidžiant Teisingumo Teismo vaidmens ir kompetencijos.

4 straipsnis

Įspėjimo sistema

1. Įvykus svarbiems įvykiams ar susiklosčius aplinkybėms, turintiems poveikio veiksmingam naudojimuisi įsisteigimo laisve arba paslaugų teikimo laisve, kurie galėtų sukelti didelį tinkamo vidaus rinkos veikimo sutrikdymą ir (arba) padaryti didelės žalos valstybės narės darbo santykių sistemai arba sukelti didelius socialinius

⁵⁰ OL L 18/1, 1997 I 21.

neramumus jos teritorijoje arba kitų valstybių narių teritorijoje, susijusi valstybė narė tučtuojau apie tai praneša paslaugos teikėjo įsisteigimo arba kilmės valstybei narei ir (arba) kitoms susijusioms valstybėms narėms ir Komisijai.

2. Susijusi (-ios) valstybė (-ės) narė (-ės) kuo skubiau atsako į Komisijos ir kitų valstybių narių informacijos prašymus dėl kliūtis arba grėsmės pobūdžio. Informacija, kuria pasikeitė valstybės narės, pateikiama ir Komisijai.

5 straipsnis

Įsigaliojimas

Šis reglamentas įsigalioja dvidešimtą dieną po jo paskelbimo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

Šis reglamentas yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse.

Priimta Briuselyje, 2012 03 21

Tarybos vardu
Pirmininkas