



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 21.3.2012.
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Priekšlikums

PADOMES REGULA

**par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt
uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību**

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

PASKAIDROJUMA RAKSTS

1. PRIEKŠLIKUMA KONTEKSTS

Vispārīgais konteksts

Tiesa spriedumos *Viking-Line*¹ un *Laval*² lietās pirmo reizi atzinusi, ka tiesības uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesības streikot, ir pamattiesības, kas ir neatņemama daļa no ES tiesību vispārējiem principiem, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa³. Tā arī skaidri paziņoja, ka tā kā Eiropas Savienībai ir ne tikai ekonomiskais, bet arī sociālais mērķis, tiesības, kas izriet no Līguma noteikumiem par preču, personu, pakalpojumu un kapitāla brīvu apriti, ir jāizsver ar sociālās politikas mērķiem, kuru vidū ir dzīves un darba apstākļu uzlabošana, pienācīga sociālā aizsardzība un dialogs starp darba devējiem un darba ņēmējiem⁴. Turklāt, tā arī atzina, ka tiesības uz kolektīvu rīcību, lai aizsargātu darba ņēmējus, ir likumīgas intereses, kuras principā attaisno ar Līgumu garantēto pamatbrīvību ierobežojumus. Darba ņēmēju aizsardzība tādējādi ir viens no primārajiem vispārējo interešu iemesliem, ko atzinusi Tiesa⁵.

Neraugoties uz šo skaidrojumu, Tiesas nolēmumi izraisīja plašas un intensīvas debates par to radīto ietekmi uz norīkoto darba ņēmēju tiesību aizsardzību un vispārīgākā nozīmē par to, kāda mērā arodbiedrības var turpināt aizsargāt darba ņēmēju tiesības pārrobežu situācijās. Konkrētāk, tie radīja domstarpības par to, vai spēkā esošie ES noteikumi ir piemēroti, lai aizsargātu darba ņēmēju tiesības saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību⁶.

Šīs debates piesaistīja plašu ieinteresēto personu loku, tostarp sociālos partnerus, politiķus, juristus un akadēmisko aprindu pārstāvjus. Kaut arī daži debašu dalībnieki pauda gandarījumu par nolēmumiem, atzīstot, ka tie sniedz vajadzīgus iekšējā tirgus noteikumu precizējumus, tomēr daudzi citi dalībnieki uzskatīja, ka Tiesas nolēmumos atzīta ekonomisko brīvību prioritāte pār pamattiesību īstenošanu, tādējādi, ja ne pieļaujot, tad radot “sociālā dempinga” un negodīgas konkurences risku. Kritiķi uzsvēra konkrētu aspektu, ka Tiesa, atzīstot tiesības uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesības streikot, par pamattiesībām, kuras ir neatņemama ES tiesību vispārējo principu sastāvdaļa, tomēr nepārprotami atzina, ka “tomēr šo tiesību izmantošana var tikt pakļauta zināmiem ierobežojumiem”⁷. Šis pēdējais atzinums īpaši kavētu arodbiedrību spēju rīkoties, lai aizsargātu darba ņēmēju tiesības.

Saskaņā ar profesora M. Monti⁸ viedokli Tiesas 2007. un 2008. gada⁹ nolēmumi atklājuši trūkumus, kas pastāv starp vienoto tirgu un sociālo dimensiju valstu līmenī. Tie “aktualizēja senu un joprojām pastāvošu plaisu: starp spēcīgākas tirgus integrācijas aizstāvjiem un tiem,

¹ Spriedums 11.12.2007., lieta C-438/05.

² Spriedums 18.12.2007., lieta C-341/05.

³ 44. punkts (*Viking-Line*) un 91. punkts (*Laval*).

⁴ 79. punkts (*Viking-Line*) un 105. punkts (*Laval*).

⁵ 77. punkts (*Viking-Line*); sal. ar 103. punktu (*Laval*).

⁶ Ziņojums par Eiropas sociālo partneru kopīgo darbu ar EKT nolēmumiem *Viking*, *Laval*, *Rüffert* un *Luxembourg* lietās, 2010. gada 19. marts.

⁷ 44. punkta pirmā teikuma pēdējā daļa (*Viking Line*) un 91. punkts (*Laval*).

⁸ Ziņojums “Jauna vienotā tirgus stratēģija”, kas tika iesniegts Komisijas priekšsēdētājam, 2010. gada 9. maijs, 68. lpp.

⁹ Papildus jau pieminētajiem nolēmumiem *Viking-Line* un *Laval* lietās skatīt arī *Rüffert* un *Komisija pret Luksemburgu* lietas.

kuri uzskata, ka aicinājums īstenot ekonomiskās brīvības un likvidēt normatīvos šķēršļus sevī slēpj draudus iznīcināt sociālo tiesību aizsardzību valstu līmenī”. Viņš arī uzsvēra, ka “šīs plaissas aktualizēšanās var novest pie tā, ka daļa sabiedrības, darba ņēmēju kustības un arodbiedrības, kas līdz šim ir bijuši ekonomiskās integrācijas piekritēji, kļūst par vienotā tirgus un ES pretiniekiem”.

Lisabonas līgums

Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 3. panta 3. punktu iekšējā tirgus darbība ir vērsta uz sociālo tirgus ekonomiku ar augstu konkurētspēju, kuras mērķis ir panākt pilnīgu nodarbinātību un sociālo attīstību. Nosakot un īstenojot savu politiku un darbības, Eiropas Savienībai jāņem vērā prasības, kas saistītas ar augsta nodarbinātības līmeņa veicināšanu, atbilstīga sociālās aizsardzības līmeņa nodrošināšanu un sociālās atstumtības apkarošanu¹⁰. Turklāt ar Lisabonas līgumu tika nostiprināta pamattiesību iekļaušana primārajos tiesību aktos, tagad Eiropas Savienības Pamattiesību hartai piešķirot tādu pašu juridisko spēku kā Līgumam¹¹.

Tādēļ sociālā dimensija ir iekšējā tirgus galvenā sastāvdaļa, kurš nevar pienācīgi darboties bez spēcīgas sociālās dimensijas un iedzīvotāju atbalsta¹².

Tiesa arī ir atzinusi, ka Savienībai ir ne tikai ekonomisks, bet arī sociāls mērķis. Tiesības saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) noteikumiem par preču, personu, pakalpojumu un kapitāla brīvu apriti ir tādējādi jāīsteno saskaņā ar sociālās politikas izvirzītajiem mērķiem, kuri, kā izriet no LESD 151. panta pirmās daļas, cita starpā ietver dzīves un darba apstākļu uzlabošanu, pienācīgu sociālo aizsardzību un dialogu starp darba devējiem un darba ņēmējiem.

Turklāt saskaņā ar LESD 152. pantu Savienības mērķis ir atzīt, ES līmenī veicināt un turpmāk stiprināt sociālo partneru lomu, kā arī veicināt dialogu starp tiem, ņemot vērā valstu sistēmu dažādību un ievērojot sociālo partneru autonomiju.

Svinīgajā 2009. gada 18. un 19. jūnija deklarācijā par darba ņēmēju tiesībām, sociālo politiku un citiem jautājumiem Eiropadome arī uzsvēra, ka Līgumos, kuri grozīti ar Lisabonas līgumu, noteikts, ka Eiropas Savienība atzīst un veicina sociālo partneru nozīmi.

Tiesības uz kolektīvām sarunām — tiesības uz kolektīvu rīcību — tiesības vai brīvība streikot

Pat ja attiecīgajos instrumentos ne vienmēr ir skaidra atsauce uz tiesībām vai brīvību streikot, tiesībām uz kolektīvu rīcību, kas izriet no tiesībām uz kolektīvām sarunām, tās ir atzītas dažādos starptautiskajos instrumentos, kurus dalībvalstis ir parakstījušas vai kuru ietvaros sadarbojušās¹³. Tās ir iekļautas instrumentos, ko minētās dalībvalstis izstrādājušas ES līmenī¹⁴,

¹⁰ LESD 9. pants.

¹¹ LES 6. pants.

¹² Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums “Iekšējā tirgus sociālā dimensija” (pašiniciatīvas atzinums), ziņotājs: T. Janson, OV 2011 C44/90.

¹³ Piemēram, Eiropas Sociālā harta, kas parakstīta Turīnā 1961. gada 18. oktobrī un uz kuru turklāt ir skaidra atsauce LESD 151. pantā, un Starptautiskās darba organizācijas 1948. gada 9. jūlija Konvencija Nr. 87 par biedrošanās brīvību un tiesību apvienoties organizācijās aizsardzību.

¹⁴ Piemēram, Kopienas Harta par darba ņēmēju sociālajām pamattiesībām, ko pieņēma Eiropadomes sanāksmē 1989. gada 9. decembrī Strazbūrā un kura ir arī minēta LESD 151. pantā.

un Eiropas Savienības Pamattiesību hartā¹⁵, kas ir pasludināta 2000. gada 7. decembrī Nicā un pieņemta Strasbūrā 2008. gada 12. decembrī¹⁶. Vairākās dalībvalstīs šīm tiesībām ir arī konstitucionāla aizsardzība.

Šajā saistībā Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 28. pantā ir skaidri atzītas tiesības uz kolektīvām sarunām, kas interešu konflikta gadījumā ietver tiesības kolektīvi rīkoties, tostarp streikot, lai aizstāvētu savas intereses¹⁷.

Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas viedokli tiesības uz kolektīvām sarunām un tiesības iesaistīties sarunās un slēgt koplīgumus ir neatņemama biedrošanās tiesību sastāvdaļa, t.i., tiesību veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses, kā noteikts Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 11. pantā¹⁸.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa¹⁹ arī atzina, ka arodbiedrību brīvības jomā, ņemot vērā to sociālo un politisko jautājumu jutīgo raksturu, kuri saistīti ar pienācīga līdzsvara panākšanu starp attiecīgajām darba ņēmēju un darba devēju interesēm, un ņemot vērā ievērojamās atšķirības starp valstu sistēmām šajā jomā, Līgumslēdzējām valstīm ir plaša rīcības brīvība, novērtējot iespējas nodrošināt, lai arodbiedrības varētu aizsargāt savu biedru profesionālās intereses. Tomēr tā norāda, ka šāda rīcības brīvība nav neierobežota, bet ir cieši saistīta ar Eiropas uzraudzību, ko veic Tiesa, kuras uzdevums ir pieņemt galīgo nolēmumu par to, vai ierobežojums ir savienojams ar biedrošanās brīvību, kas aizsargāta ar Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (ECTK) 11. pantu.

Tomēr, kā atzīst Tiesa un Eiropas Cilvēktiesību tiesa²⁰, tiesības streikot nav absolūtas un to izmantošana var tomēr būt saistīta ar zināmiem ierobežojumiem, kas var izrietēt arī no valstu konstitūcijām, tiesību aktiem un prakses. Kā vēlreiz apstiprināts Hartas 28. pantā, tās ir jāīsteno saskaņā ar Eiropas Savienības tiesību aktiem un valstu tiesību aktiem un praksi.

Tāpēc arodbiedrībām ir svarīga nozīme šajā jautājumā, un tām, kā to ir apstiprinājusi Tiesa, būtu jāspēj arī turpmāk rīkoties, lai aizsargātu darba ņēmēju tiesības, ietverot iespēju aicināt savus biedrus streikot un pieteikt boikotus vai blokādes, lai aizsargātu darbinieku intereses un tiesības, un nodrošināt darbavietu vai nodarbinātības noteikumu un nosacījumu aizsardzību, ja tas tiek darīts saskaņā ar Eiropas Savienības un dalībvalstu tiesību aktiem un praksi.

Ekonomiskās brīvības — ierobežojumi — darba ņēmēju tiesību aizsardzība

Brīvība veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība ietilpst galvenajos ES tiesību pamatprincipos. Saskaņā ar Tiesas judikatūru šo brīvību ierobežojums ir pamatots tikai tad, ja tam ir likumīgs mērķis, kas ir saderīgs ar Līgumu, un tā pamatā ir sevišķi svarīgi sabiedrības interešu apsvērumi. Tādā gadījumā tam ir jābūt piemērotam attiecīgā mērķa sasniegšanai un tas nedrīkst pārsniegt mērķa sasniegšanai nepieciešamo.

¹⁵ OV C 364, 2000., 1. lpp.

¹⁶ Sal. ar Līguma par Eiropas Savienību 6. pantu.

¹⁷ Pateicoties vispārīgajai atsaucei uz Hartu, kas minēta LES 6. pantā, tiesības uz kolektīvām sarunām tagad ir skaidri iekļautas pamattiesībās (sal. ģenerāldavokātes *Trstenjak* secinājumi lietā C-271/08, Komisija pret Vāciju, 79. punkts).

¹⁸ ECTK 2008. gada 12. novembra spriedums, lieta *Demir*, 153./154. punkts ar 145. punktu.

¹⁹ ECTK 2010. gada 27. aprīļa spriedums, lieta “*Vördur Olaffson* pret Islandi”, 74. un 75. punkts.

²⁰ Skatīt, piemēram, 21.4.2009. spriedumu “*Enerji Yapi-Yol Sen* pret Turciju” (68959/01), 32. punkts.

Darba ņēmēju aizsardzība, jo īpaši to sociālā aizsardzība un tiesību aizsardzība, kā arī vēlme izvairīties no traucējumiem darba tirgū ir atzīti par sevišķi svarīgiem sabiedrības interešu apsvērumiem, kas pamato ES tiesību aktos noteikto pamatbrīvību īstenošanas ierobežošanu.

Turklāt Tiesa ir atzinusi, ka dalībvalstīm ir rīcības brīvība un izvēles iespējas attiecībā uz tādu pārvietošanās brīvības šķēršļu novēršanu, kas radušies privātā sektora dalībnieku rīcības dēļ.

Tādējādi kopumā gan ekonomiskajām brīvībām, gan pamattiesībām, kā arī to efektīvai īstenošanai, var piemērot ierobežojumus.

2. APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM UN IETEKMES NOVĒRTĒJUMI

2.1. Apspriešanās ar ieinteresētajām personām

Kā norādīts iepriekš, Tiesas 2007. un 2008. gada nolēmumi lietās *Viking-Line*, *Laval*, *Rüffert* un *Komisija pret Luksemburgu* ir izraisījuši intensīvas diskusijas, it īpaši par pakalpojumu sniegšanas brīvības un brīvības veikt uzņēmējdarbību ietekmi uz darba ņēmēju tiesību aizsardzību un arodbiedrību nozīmi darba ņēmēju tiesību aizsardzībā pārrobežu situācijās.

Eiropas arodbiedrības uzskata šos spriedumus par antisociāliem. Tās vēlas, lai tiesību akti tiktu grozīti ar mērķi precizēt tiesisko situāciju un nākotnē nepieļaut tiesnešu nolēmumus pret to, ko arodbiedrības uzskata par darba ņēmēju interesēm. Tādēļ ir izvirzītas divas pamatprasības:

- pārskatīt Darba ņēmēju norīkošanas direktīvu (Direktīva 96/71/EK), lai tajā iekļautu atsauci uz principu “vienāds atalgojums par vienādu darbu” un ļautu “uzņēmējai dalībvalstij” piemērot labvēlīgākus nosacījumus salīdzinājumā ar nodarbinātības pamatnoteikumiem un pamatnosacījumiem saskaņā ar minētās direktīvas 3. panta 1. apakšpunktu;
- iekļaut Līgumā “sociālā progresa protokolu”, lai piešķirtu prioritāti sociālajām pamattiesībām salīdzinājumā ar ekonomiskajām brīvībām.

Citām ieinteresētajām personām ir atšķirīgs viedoklis. *Business Europe* atzinīgi novērtēja Tiesas nolēmumos iekļautos precizējumus un neuzskata, ka minētā direktīva būtu jāpārskata. Daudzas dalībvalstis ir izteikušas līdzīgu viedokli. Dažas dalībvalstis (Zviedrija, Vācija, Luksemburga un Dānija) ir grozījušas savus tiesību aktus, lai nodrošinātu atbilstību attiecīgajiem nolēmumiem.

Eiropas Parlaments 2008. gada oktobrī pieņēma rezolūciju, aicinot visas dalībvalstis pienācīgi izpildīt Darba ņēmēju norīkošanas direktīvu un lūdzot Komisiju pēc padziļinātas problēmu un uzdevumu izvērtēšanas neizslēgt jautājumu par daļēju direktīvas pārskatīšanu²¹. Vienlaikus EP uzsvēra, ka pakalpojumu sniegšanas brīvība kā “viens no Eiropas politikas stūrakmeņiem, no vienas puses, ir jālīdzsvaro ar Līgumos ietvertajām pamattiesībām un sociālajiem mērķiem un, no otras puses, ar valsts un sociālo partneru tiesībām nodrošināt nediskriminējošu un

²¹ EP 2008. gada 22. oktobra rezolūcija par uzdevumiem, kas jārisina saistībā ar koplīgumiem ES (2008/2085(INI)), 25. un 30. punkts.

vienlīdzīgu attieksmi un dzīves un darba apstākļu uzlabošanu”²². Nodarbinātības un sociālo lietu komiteja 2010. gada 2. jūnijā organizēja trīs ekspertu (kuri pārstāvēja Komisiju, Eiropas Arodbiedrību konfederāciju (*ETUC*) un *BE*) uzklauššanu, kurā sociālistu un demokrātu, kreiso spēku un zaļo grupas EP deputāti aicināja Komisiju rīkoties, paužot nostāju, kas ļoti līdzinājās *ETUC* ierosinājumiem.

Pēc komisāra V. Špidlas un ministra *X. Bertrand* (Padomes priekšsēdētājs) kopīga uzaicinājuma 2008. gada oktobra forumā Eiropas sociālie partneri vienojās veikt kopīgu analīzi par Tiesas nolēmumu ietekmi saistībā ar mobilitāti un globalizāciju. 2010. gada martā²³ Eiropas sociālie partneri iesniedza ziņojumu par Tiesas nolēmumu radītajām sekām. Minētajā dokumentā atklājās to ievērojamās viedokļu atšķirības. Kaut arī *Business Europe* iebilst pret direktīvas pārskatīšanu (taču atbalsta nepieciešamību precizēt konkrētus ar izpildi saistītus aspektus), savukārt *ETUC* vēlas tajā izdarīt būtiskus grozījumus.

2010. gadā Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja pieņēma atzinumu “Vienotā tirgus sociālā dimensija”²⁴, pieprasot efektīvāk īstenot Direktīvu 96/71/EK un paužot atbalstu Komisijas iniciatīvai noskaidrot valsts iestāžu, uzņēmumu un darba ņēmēju juridiskos pienākumus, ietverot direktīvas daļēju pārskatīšanu. Atzinumā Komisija arī tiek aicināta izslēgt tiesības streikot no vienotā tirgus darbības jomas un izvērtēt ideju par “Eiropas interpolu sociālajā jomā”, atbalstot darba inspekciju veiktos pasākumus dažādās dalībvalstīs.

Atzīstot Tiesas nolēmumu izraisītās domstarpības, profesors M. Monti ziņojumā “Jauna vienotā tirgus stratēģija” ieteica:

- padarīt skaidrāku Darba ņēmēju norīkošanas direktīvas īstenošanu un uzlabot informācijas izplatīšanu par darba ņēmēju un uzņēmumu tiesībām un pienākumiem, stiprināt administratīvo sadarbību un sankcijas saistībā ar personu brīvu pārvietošanos un pārrobežu pakalpojumu sniegšanu;
- ieviest streikošanas tiesību aizsardzības normu, kura līdzinātos Padomes Regulas (EK) Nr. 2679/98 (dēvēta par *Monti II* regulu) 2. panta noteikumiem un darba strīdu neformālas izšķiršanas mehānismu attiecībā uz direktīvas piemērošanu.

2010. gada oktobrī Komisija sāka sabiedrisku apspriešanu par to, kā atdzīvināt vienoto tirgu, publicējot paziņojumu “Ceļā uz aktu par vienoto tirgu. Par augsti konkurētspējīgu tirgu sociālo ekonomiku. 50 priekšlikumi, lai uzlabotu mūsu darbu, darījumus un savstarpējo apmaiņu”²⁵. Tajā izvirzīti divi priekšlikumi (29. un 30. priekšlikums), kuru mērķis ir atjaunot uzticību un atbalstu iedzīvotāju vidū; viens par līdzsvaru starp sociālajām pamattiesībām un ekonomiskajām brīvībām un otrs par darba ņēmēju norīkošanu darbā.

- 29. priekšlikums: “Pamatojoties uz savu jauno stratēģiju Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā, Eiropas Komisija gādās par to, lai tiktu ņemtas vērā šīs Hartas nodrošinātās tiesības, tostarp tiesības uz kolektīvu rīcību. ...”

²² 1. punkts; skatīt arī 17. un 31. punktu.

²³ Teksts tika prezentēts 2010. gada martā *Oviedo* konferencē, kuru rīkoja Spānijas prezidentūra. Debašu laikā atkārtoti varēja pārliecināties par ieinteresēto personu atšķirīgajiem viedokļiem.

²⁴ Atzinums 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 galīgā redakcija/2, 11.11.2010.

- 30. priekšlikums: “Komisija 2011. gadā pieņems tiesību aktu priekšlikumu, lai uzlabotu darba ņēmēju norīkošanas direktīvas īstenošanu, kurā, iespējams, iekļaus vai to papildinās ar skaidrojumiem attiecībā uz sociālo pamattiesību īstenošanu saistībā ar vienotā tirgus ekonomikas brīvībām.”

Sabiedriskā apspriešana parādīja arodbiedrību, atsevišķu pilsoņu un NVO milzīgu interesi un atbalstu šīm darbībām.

740 respondenti (no vairāk nekā 800) 29. priekšlikumu par Pamattiesību hartas efektīvu īstenošanu un sociālās ietekmes novērtējumu uzskata par vienu no svarīgākajiem jautājumiem.

Eiropas sociālie partneri, atbildot uz šo apspriešanos, pauda savu ierasto nostāju. *ETUC* atkārtoti pieprasīja pievienot "Sociālā progresa protokolu", ar ko tiktu izdarīti grozījumi Līgumā, un apgalvoja, ka Komisijai būtu ne tikai jāprecizē un jāuzlabo Darba ņēmēju norīkošanas direktīvas īstenošana, bet arī tā būtiski jāpārskata. *Business Europe* atbalstīja Komisijas pieeju saistībā ar spēkā esošās direktīvas labāku īstenošanu un izpildi.

Papildus sociālā progresa protokolam *ETUC* tā dēvētās *Monti II* regulas ideju uzskatīja par pozitīvu soli īstajā virzienā (kas arī skaidri minēts vairākās valstu arodbiedrību atbildēs). *Business Europe* atsauksmēs nav sniegts skaidrs viedoklis, taču, šķiet, ka tā nav pārliecināta par šādas regulas pievienoto vērtību, skaidri norādot, ka nevajadzētu apšaubīt iespēju izslēgt tiesības streikot no ES kompetences.

Pēc plašas sabiedriskās apspriešanas un pamatojoties uz tās laikā sniegtajām atbildēm, Komisija 2011. gada 13. aprīlī pieņēma paziņojumu "Akts par vienoto tirgu. Divpadsmit mehānismi, kā veicināt izaugsmi un vairot uzticēšanos"²⁶. Likumdošanas iniciatīvas attiecībā uz darba ņēmēju norīkošanu darbā ir to divpadsmit pamatdarbību vidū, kas iekļautas nodaļā par sociālo kohēziju: “**Tiesību akti, ar ko uzlabot un pastiprināt direktīvas par darba ņēmēju norīkošanu darbā transponēšanu, piemērošanu un tās ievērošanu praksē** un kuros paredzēti pasākumi, kā novērst piemērojamo noteikumu ļaunprātīgu izmantošanu un izvairīšanos no tiem un kā nosakāmas sankcijas to pārkāpšanas gadījumā, līdztekus **tiesību aktiem, ar ko paredzēts ieviest skaidrību tajā, kā saistībā ar sociālajām pamattiesībām izmantojama uzņēmējdarbības veikšanas brīvība un pakalpojumu sniegšanas brīvība**”.

Pēc Vienotā tirgus akta pieņemšanas Eiropas Parlaments 2011. gada 6. aprīlī pieņēma trīs rezolūcijas²⁷. Tomēr atšķirībā no jautājuma par mobilitāti (un pensiju tiesību pārnēsāmību), kas ir plašāks, darba ņēmēju norīkošana darbā nebija starp izvirzītajām pamatprioritātēm.

Turpretī darba ņēmēju norīkošanu darbā un ekonomiskās brīvības ir minētas Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas izvirzīto prioritāšu vidū²⁸.

Secinājumos par vienotā tirgus iedzīvināšanas prioritātēm Padome:

“14. UZSKATA, ka pareiza Darbinieku norīkošanas direktīvas īstenošana un piemērošana var palīdzēt labāk aizstāvēt norīkoto darbinieku tiesības un nodrošināt lielāku skaidrību attiecībā

²⁶ COM(2011) 206 galīgā redakcija.

²⁷ Par vienotu tirgu uzņēmumiem un izaugsmei [2010/2277(INI)], par vienoto tirgu Eiropas iedzīvotājiem [2010/2278(INI)] un par pārvaldību un partnerību vienotajā tirgū [2010/2289(INI)].

²⁸ *Opinion Ms Federspiel, Mr Siecker and Mr Voles, INT 548*, 2011. gada 15. marts.

uz pakalpojumu sniegšanas uzņēmumu, kā arī valsts iestāžu tiesībām un pienākumiem un var palīdzēt novērst izvairīšanos pildīt piemērojamos noteikumus; turklāt UZSKATA, ka ir vajadzīga lielāka skaidrība par to, kā paralēli sociālajām pamattiesībām īsteno brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību.”²⁹

2011. gada 27. un 28. jūnija Konference par sociālajām pamattiesībām un darba ņēmēju norīkošanu pulcēja ministrus, sociālos partnerus, ES iestāžu un akadēmisko aprindu pārstāvjus, lai apspriestu pieejamās regulatīvās iespējas un likumdošanas iniciatīvu iespējamo saturu un palīdzētu rast iespējamus risinājumus³⁰. Tā bija paredzēta, lai konstruktīvu diskusiju rezultātā nonāktu pie vienotāka redzējuma un iepazīstinātu ar jaunāko pētījumu rezultātiem.

Turklāt Krakovas deklarācijā³¹ tika atkārtoti uzsvērts, ka pārrobežu pakalpojumu sniegšana un darbā norīkoto darba ņēmēju mobilitāte ir būtiski vienotā tirgus elementi. Pagaidu pārrobežu pakalpojumu sniegšanas veicināšanai jābūt saskaņotai ar tādu darba ņēmēju atbilstīga un pienācīga aizsardzības līmeņa garantēšanu, kuri norīkoti darbā uz citu dalībvalsti, lai sniegtu šos pakalpojumus.

2.2 Ietekmes novērtējums

Saskaņā ar tās politiku attiecībā uz labāku regulējumu Komisija veica politikas risinājumu ietekmes novērtējumu, pamatojoties uz ārēju pētījumu³².

Konstatēto problēmu pamatā esošie cēloņi tika iedalīti četrās daļās; 4. problēma ("pretruna starp pakalpojumu sniegšanas brīvību/brīvību veikt uzņēmējdarbību un valstu darba attiecību sistēmām") bija tieši saistīta ar šo priekšlikumu. Tiesas nolēmumi, interpretējot direktīvu un Līguma noteikumus lietās *Viking* un *Laval*, parādīja pretrunu, kas pastāv starp pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību, no vienas puses, un tādu pamattiesību īstenošanu kā tiesības uz kolektīvām sarunām un tiesības uz protesta akcijām, no otras puses. Jo īpaši arodbiedrības nolēmumus uztvēra kā tādus, kas paredz protesta akciju pārbaudi, ko veic ES vai valstu tiesas, ikreiz, kad šāda akcija varētu skart vai kaitēt pakalpojumu sniegšanas brīvības/brīvības veikt uzņēmējdarbību īstenošanai. Nesenā pagātnē šāda pieeja izraisīja negatīvu "domino" efektu, kā par to liecina daži starptautiski darba strīdi. Šīs problēmas nozīmīgums tika uzsvērts 2010. gada ziņojumā, ko izstrādāja Starptautiskās Darba organizācijas (SDO) Ekspertu komiteja konvenciju un ieteikumu piemērošanas jautājumos, izsakot "nopietnas bažas" par tiesību streikot efektīvas īstenošanas praktiskajiem ierobežojumiem, ko nosaka ar Eiropas Savienības Tiesas nolēmumiem. Tiesības streikot ir ietvertas SDO konvencijā Nr. 87, ko ir parakstījušas visas ES dalībvalstis.

Politikas risinājumi šīs problēmas cēloņu novēršanai ietver pamatscenāriju (5. risinājums), neregulējošu intervenci (6. risinājums) un regulējošu intervenci ES līmenī (7. risinājums).

6. un 7. risinājums tika novērtēts salīdzinājumā ar pamatscenāriju, ņemot vērā šo risinājumu spēju novērst konstatētās 4. problēmas cēloņus un sasniegt vispārējos mērķus, proti, vienotā

²⁹ Konkurētspējas padomes 3094. sanāksme 2011. gada 30. maijā.

³⁰ Skatīt plašāku informāciju, galvenās uzrunas un saistītos dokumentus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Vienotā tirgus forums, Krakova, 2011. gada 3.-4. oktobris, jo īpaši Deklarācijas piektā daļa un 5. punkts secinājumos par turpmāku darbību.

³² *Multiple Framework Contract VT 2008/87, 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).*

tirgus ilgtspējīgu attīstību, kas balstās uz augsti konkurētspējīgu sociālo tirgus ekonomiku, pakalpojumu sniegšanas brīvību un vienlīdzīgu konkurences apstākļu veicināšanu, dzīves un darba apstākļu uzlabošanu, darba attiecību sistēmu dažādības ievērošanu dalībvalstīs, kā arī dialoga veicināšanu starp darba devējiem un darba ņēmējiem. Turklāt tika izvērtēta to efektivitāte attiecībā uz konkrētiem un saistītiem darbības mērķiem, it īpaši tiesiskās noteiktības uzlabošanu attiecībā uz līdzsvaru starp sociālajām tiesībām un ekonomiskajām brīvībām, jo īpaši saistībā ar darba ņēmēju norīkošanu darbā. Ietekmes novērtējums, kas tika sagatavots, pamatojoties uz stratēģiju Eiropas Savienības Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai, tika izmantots, lai noteiktu iespējami skartās pamattiesības, to, kādā mērā notikusi ieviešanās konkrētajās tiesībās un šādas ieviešanās nepieciešamību un samērību, ņemot vērā iespējamās politikas risinājumus un mērķus³³.

Ietekmes novērtējumā tika konstatēts, ka pamatscenārijam ir negatīva ekonomiskā un sociālā ietekme. Juridiskās nenoteiktības turpmāka pastāvēšana var izraisīt nozīmīgas ieinteresēto personu daļas atbalsta zaudēšanu vienotajam tirgum un radīt nelabvēlīgu uzņēmējdarbības vidi, tostarp, iespējams, protekcionistiskus pasākumus. Zaudējumu atlīdzības prasību risks un šaubas par valsts tiesu nozīmi var atturēt arodbiedrības no iespējas īstenot savas tiesības streikot. Tas radītu negatīvu ietekmi uz darba ņēmēju tiesību aizsardzību un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 28. pantu. 6. un 7. risinājumam būtu pozitīva ekonomiskā un sociālā ietekme, jo tie samazinātu juridisko nenoteiktību. 7. risinājuma pozitīvā ietekme būtu vēl nozīmīgāka, jo regulējoša intervence (regula) paredz lielāku tiesisko noteiktību nekā ieteikuma tiesību pieeja (6. risinājums). Brīdināšanas mehānismam būtu papildu pozitīva ietekme. Turklāt regulējoša intervence liecinātu par daudz apņēmīgāku Komisijas politisko pieeju, risinot problēmu, kuru arodbiedrības un daļa Eiropas Parlamenta grupu uzlūko ar lielām bažām.

Vēlamākais risinājums 4. problēmas faktoru novēršanai ir 7. risinājums. To uzskata par visefektīvāko un lietderīgāko risinājumu attiecībā uz īpašo mērķi "samazināt pretrunu starp valsts darba attiecību sistēmām un pakalpojumu sniegšanas brīvību", un tas ir vissaskaņotākais risinājums attiecībā uz vispārējiem mērķiem. Tādēļ tas būtībā ir šā priekšlikuma pamatā.

Ietekmes novērtējumu projektu divreiz pārbaudīja Ietekmes novērtējuma padome (INP), un tās ieteikumi uzlabošanai tika iekļauti galīgajā ziņojumā. INP atzinums, kā arī galīgais ietekmes novērtējums un tā kopsavilkums ir publicēts kopā ar šo priekšlikumu.

3. PRIEKŠLIKUMA JURIDISKIE ASPEKTI

3.1. Vispārējais konteksts — ierosinātās rīcības kopsavilkums

Tiesas spriedumi iepriekšminētajās lietās atklāja divu veidu nepilnības, kas konstatējamas vienotā tirgus mijiedarbībā ar sociālo dimensiju. Pirmkārt, šīs lietas atklāja nepieciešamību nodrošināt pareizu līdzsvaru starp arodbiedrību tiesību kolektīvi rīkoties, tostarp tiesību streikot, īstenošanu un brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas ir Līgumā iekļautas ekonomiskās brīvības. Otrkārt, tās pastiprināti vērš uzmanību uz jautājumu, vai Darba ņēmēju norīkošanas direktīva joprojām sniedz pietiekamu pamatu darba

³³ COM(2010) 573 galīgā redakcija, 6. un 7. lpp.

ņēmēju tiesību aizsardzībai, ņemot vērā atšķirīgos sociālos un nodarbinātības nosacījumus dalībvalstīs. Īpaši tika apšaubīta tās piemērošana un praktiskā izpilde.

Kā atzīts profesora M. Monti iepriekšminētajā ziņojumā, šie divi jautājumi ir cieši saistīti, taču tiem vajadzīgas dažādas stratēģijas, lai līdzsvarotu vienoto tirgu un sociālās prasības. Kā uzsvērts stratēģijā Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā, cilvēkiem ir jābūt iespējai efektīvi izmantot savas Hartā norādītās tiesības, ja viņi nonāk situācijā, uz kuru attiecas Savienības tiesību akti³⁴. Šo jautājumu noskaidrošana arī nebūtu jāatstāj turpmākiem tiesvedības procesiem Tiesa vai valstu tiesās³⁵. Turklāt tiesībām vai brīvībai streikot nevajadzētu būt tikai sauklim vai juridiskai metaforai.

Tādēļ šis priekšlikums ir daļa no tiesību aktu kopuma. Kopā ar priekšlikumu izpildes direktīvai tā ir mērķtiecīga intervence, lai padarītu skaidrāku mijiedarbību starp sociālo tiesību īstenošanu un brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības īstenošanu, kuras noteiktas Līgumā, visā ES saskaņā ar vienu no Līguma galvenajiem mērķiem ("augsti konkurētspējīga sociālā tirgus ekonomika"), tomēr nemainot Tiesas judikatūru.

Šā priekšlikuma mērķis ir noskaidrot vispārējos principus un piemērojamos noteikumus ES līmenī attiecībā uz to, kā īstenot pamattiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību, tostarp vajadzību rast saskaņu starp šīm tiesībām un brīvībām praksē pārrobežu situācijās. Tā darbības joma ietver ne tikai darba ņēmēju pagaidu norīkošanu darbā uz citu dalībvalsti, lai sniegtu pārrobežu pakalpojumus, bet arī ikvienu plānotu pārstrukturēšanu un/vai pārvietošanu, kurā iesaistīta vairāk nekā viena dalībvalsts.

3.2. Juridiskais pamats

LESD 352. pants (paredzēts gadījumiem, kad Līgumos nav sniegtas vajadzīgās pilnvaras, lai īstenotu darbības, kas vajadzīgas saskaņā ar Līgumos noteiktajām politikas jomām, lai sasniegtu vienu no Līgumu mērķiem) ir atbilstīgs juridiskais pamats ierosinātajam pasākumam.

Regula ir atzīta par vispiemērotāko juridisko instrumentu, lai noskaidrotu vispārējos principus un piemērojamos noteikumus ES līmenī, lai saskaņotu pamattiesību īstenošanu ar ekonomiskajām brīvībām pārrobežu situācijās. Regulas tiešā piemērojamība samazinās regulējuma sarežģītību un sniegs lielāku tiesisko noteiktību personām, kam visā Savienībā piemēro šo tiesību aktu, sniedzot vienotāku piemērojamo noteikumu skaidrojumu. Regulējuma skaidrība un vienkāršība ir īpaši svarīga maziem un vidējiem uzņēmumiem. To nevarētu sasniegt ar direktīvu, kas savā būtībā būtu saistoša tikai attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, valstu iestādēm atstājot izvēles iespējas attiecībā uz veidu un metodēm.

3.3. Subsidiaritātes un proporcionalitātes principi

Tā kā Līgumā nav skaidri paredzētas vajadzīgās pilnvaras, šīs regulas pamatā ir LESD 352. pants.

LESD 153. panta 5. punktā tiesības streikot ir izslēgtas no jautājumu loka, kurus var reglamentēt visā ES, nosakot minimālos standartus ar direktīvām. Tomēr Tiesas nolēmumi ir

³⁴ COM(2010) 573 galīgā redakcija.

³⁵ Iepriekšminētais prof. M. Monti ziņojums, 69. lpp.

skaidri parādījuši, ka tas, ka 153. pants neattiecas uz tiesībām streikot, kā tāds vēl nenozīmē, ka kolektīvā rīcība ir izslēgta no ES tiesību aktu darbības jomas.

Lai panāktu regulas mērķi — noskaidrot vispārējos principus un piemērojamus noteikumus ES līmenī attiecībā uz to, kā īstenot pamattiesības uz protesta akcijām saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību, tostarp vajadzību rast saskaņu starp šīm tiesībām un brīvībām praksē pārrobežu situācijās —, nepieciešama rīcība Eiropas Savienības līmenī, un to nevar sasniegt dalībvalstīs vienas pašas.

Turklāt saskaņā ar Līgumu ikvienai iniciatīvai šajā jomā būs jāievēro ne tikai sociālo partneru autonomija, bet arī dažādie sociālie modeļi un darba attiecību sistēmu atšķirības dalībvalstīs.

Attiecībā uz priekšlikuma saturu subsidiaritātes principa ievērošana ir papildus nodrošināta, atzīstot valstu tiesu lomu faktu konstatēšanā un noskaidrošanā, vai darbības ir vērstas uz tādu mērķu sasniegšanu, kuri atbilst likumīgām interesēm, vai šīs darbības ir piemērotas, lai sasniegtu attiecīgos mērķus, un nepārsniedz to, kas ir vajadzīgs šādu mērķu sasniegšanai. Tajā arī atzīta valstīs spēkā esošo tiesību aktu un procedūru nozīme, īstenojot tiesības streikot, tostarp jau pastāvošās alternatīvās strīdu izšķiršanas struktūras, kas netiks mainītas vai ietekmētas. Šajā priekšlikumā nav paredzēts izveidot mehānismu neformālai darba strīdu izšķiršanai valsts mērogā, kura mērķis būtu ieviest zināma veida pirmtiesisko kontroli pār arodbiedrību darbībām (kā ierosināts prof. M. Monti 2010. gada ziņojumā); un tajā vienīgi definēta tādu alternatīvu neformālu strīdu izšķiršanas mehānismu nozīme, kuri jau pastāv vairākās dalībvalstīs.

Šajā priekšlikumā paredzēts tikai tas, kas vajadzīgs izvirzīto mērķu sasniegšanai.

3.4. Sīkāks priekšlikuma izskaidrojums

3.4.1. Priekšmets un tā dēvētā Monti klauzula

Papildus regulas mērķu aprakstam 1. pants ietverta tā dēvētā "Monti klauzula". Tajā ir apvienots Padomes Regulas Nr. 2679/98³⁶ 2. panta teksts un Pakalpojumu direktīvas³⁷ 1. panta 7. punkts. Turklāt tas ir saskaņā ar līdzīgu noteikumu tekstu, piemēram, ar neseno priekšlikumu regulai par jurisdikciju un spriedumu atzīšanu un izpildi civillietās un komercietās (pārstrādāta redakcija "Brisele I")³⁸ un nesen pieņemto regulu par makroekonomisko nelīdzsvarotību³⁹.

3.4.2. Attiecības starp pamattiesībām un ekonomiskajām brīvībām — vispārīgie principi

Atkārtoti apliecinot, ka nepastāv neizbēgamas nesaskaņas starp pamattiesībām uz kolektīvu rīcību un brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, kuras iekļautas Līgumā un aizsargātas ar to, un ka nevienai no tām nav prioritātes pār otru, 2. pantā atzīts, ka

³⁶ Padomes 1998. gada 7. decembra Regula par iekšējā tirgus darbību attiecībā uz brīvu preču apriti starp dalībvalstīm, OV L 337/8, 12.12.1998.

³⁷ Direktīva 2006/123/EK, OV L 376/36, 27.12.2006. Sal. Direktīvas 96/71/EK 22. apsvērums.

³⁸ COM(2010) 748 galīgā redakcija, 14.12.2010., 85. pants.

³⁹ 1. panta 3. punkta pēdējais teikums Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra Regulā (ES) Nr. 1176/2011 par to, kā novērst un koriģēt makroekonomisko nelīdzsvarotību, OV L 306/25, 23.11.2011.

var rasties situācijas, kad konfliktu gadījumā to īstenošana ir jāsaskaņo atbilstīgi proporcionalitātes principam saskaņā ar ierasto tiesu praksi un ES judikatūru⁴⁰.

Pamattiesību un brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības vispārējā vienlīdzība statusa ziņā nozīmē, ka šādas brīvības var tikt ierobežotas pamattiesību aizsardzības interesēs. Tomēr tā arī nozīmē, ka šo brīvību īstenošana var attaisnot ierobežojumus efektīvai pamattiesību īstenošanai.

Lai nepieļautu, ka arodbiedrības tiek efektīvi kavētas vai *de facto* tām pat tiek aizliegts efektīvi īstenot to kolektīvās tiesības tādēļ, ka pastāv risks, ka darba devēji, atsaucoties uz pārrobežu elementiem, var iesniegt zaudējumu atlīdzības prasības, pamatojoties uz nolēmumu *Viking-Line* lietā⁴¹, būtu jāatgādina, ka situācijās, kad šādu pārrobežu elementu nav vai to esamība ir hipotētiska, pieņem, ka tiesības uz kolektīvu rīcību nepārkāpj brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību. Pēdējais apgalvojums neskar kolektīvās rīcības atbilstību valsts tiesību aktiem un praksei.

Protams, ja arodbiedrībām būtu jāsaskaras ar tik lielu zaudējumu atlīdzināšanas pienākuma risku, pamatojoties uz diezgan hipotētisku situāciju vai situāciju, kurā nav pārrobežu elementu, tas ievērojami apgrūtinātu iespēju izmantot viņu tiesības streikot vai pat padarītu to neiespējamu tādās situācijās, kad brīvība veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvība pat netiek piemērota.

3.4.3. Strīdu izšķiršanas mehānismi

3. pantā atzīta valstīs spēkā esošās prakses loma un nozīme attiecībā uz tiesību streikot īstenošanu praksē, tostarp tādu jau pastāvošu alternatīvas strīdu izšķiršanas struktūru kā mediācijas, samierināšanas un/vai šķīrējtiesas nozīme. Ar šo priekšlikumu netiek ieviestas izmaiņas šādos alternatīvos strīdu izšķiršanas mehānismos, kas pastāv valsts līmenī, un tajā arī nav ietverts vai uzlikts pienākums ieviest šādus mehānismus tajās dalībvalstīs, kurās tādu nav. Tomēr attiecībā uz tām dalībvalstīm, kurās šādi mehānismi pastāv, ar šo priekšlikumu izveido vienlīdzīgas piekļuves principu pārrobežu lietu gadījumā un paredz pielāgojumus, kas jāveic dalībvalstīm, lai nodrošinātu to izmantošanu praksē.

Priekšlikumā netiek ierosināts izveidot mehānismus neformālai darba strīdu izšķiršanai attiecībā uz Darba ņēmēju norīkošanas direktīvas piemērošanu valsts līmenī⁴². Šāds mehānisms varētu ieviest zināma veida pirmtiesisko kontroli pār arodbiedrību darbībām, kura ne tikai var radīt vai rada papildu šķērslī efektīvai tiesību streikot īstenošanai, bet arī nav saderīga ar LESD 153. panta 5. punktu, kurā skaidri izslēgtas likumdošanas kompetences šajā jomā ES līmenī.

⁴⁰ Generālvokāta *Cruz Villalón* secinājumi lietā C-515/08, *dos Santos Palhota e.a.*, 53. punkts. Sal. EKT spriedumus lietā C-438/05, *Viking-Line*, 46. punkts, lietā C-341/05, *Laval*, 94. punkts un lietā C-271/08, Komisija pret Vāciju, 44. punkts. Skatīt arī *Prof. Dr. M. Schlachter's panel speech 'reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms'* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Papildu informācijai skatīt ziņojumu, ko šajā lietā izstrādāja SDO Ekspertu komiteja: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, kā arī *'The dramatic implications of Demir and Baykara'*, K. Ewing and J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, Nr. 1, 2010. g. marts, 2.-51. lpp., it īpaši 44.-47. lpp.

⁴² Kā ieteikts prof. M. Monti ziņojumā.

Turklāt saskaņā ar LESD 155. pantu priekšlikumā atzīta darba devēju un darba ņēmēju īpašā loma Eiropas līmenī, tos aicinot, ja viņi to vēlas, izveidot pamatnostādnes attiecībā uz šādu alternatīvo strīdu risināšanas mehānismu noteikumiem un procedūrām.

3.4.4. Valstu tiesu loma

Regulas 3. panta 4. punktā papildus precizēta valstu tiesu loma: ja kādā konkrētā gadījumā, īstenojot pamattiesības, kāda ekonomiskā brīvība tiek ierobežota, tām būs jārod taisnīgs līdzsvars un saskaņa starp attiecīgajām tiesībām un brīvībām⁴³. Saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 52. panta 1. apakšpunktu visos Hartā atzītajos tiesību un brīvību izmantošanas ierobežojumos ir jārespektē šo tiesību un brīvību būtība. Turpmāk, ievērojot proporcionalitātes principu, ierobežojumus drīkst uzlikt tikai tad, ja tie ir nepieciešami un patiešām atbilst vispārējas nozīmes mērķiem, ko atzinusi Savienība, vai vajadzībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības⁴⁴. Tiesa arī atzinusi, ka kompetentajām valsts iestādēm ir liela rīcības brīvība šajā sakarā. Saskaņā ar Tiesas judikatūru ir vajadzīga trīspakāpju pārbaude, ja ir jāpārbauda attiecīgās rīcības 1) piemērotība, 2) nepieciešamība un 3) atbilstība. Nesaskaņu gadījumā taisnīgu līdzsvaru starp pamattiesībām un pamatbrīvībām var nodrošināt tikai tad, “ja pamattiesību noteiktais pamatbrīvību ierobežojums nevar pārsniegt to, kas ir piemērots, nepieciešams un atbilstīgs pamattiesību īstenošanai. Un otrādi, arī pamatbrīvību noteiktais pamattiesību ierobežojums nevar pārsniegt to, kas ir piemērots, nepieciešams un atbilstīgs pamatbrīvību īstenošanai.”⁴⁵

Tas neskar iespēju, ka Tiesa, ja nepieciešams, pati var sniegt norādes un paskaidrojumus valsts tiesai attiecībā uz elementiem, kas jāņem vērā⁴⁶.

3.4.5. Brīdināšanas mehānisms

Regulas 4. pantā paredzēta agrīnas brīdināšanas sistēma, ar kuras starpniecību dalībvalstīm nekavējoties ir jāinformē attiecīgās dalībvalstis un Komisija un jāpaziņo tām par nopietnām darbībām vai apstākļiem, kas vai nu rada būtiskus vienotā tirgus pienācīgas darbības traucējumus vai rada lielu sociālo spriedzi, lai novērstu un ierobežotu iespējamo kaitējumu, cik vien iespējams.

4. IETEKME UZ BUDŽETU

Priekšlikums neietekmē ES budžetu.

⁴³ Sal. ģenerālvokātes *Trstenjak* secinājumi lietā C-271/08, Komisija pret Vāciju, 188.-190. punkts. Skatīt arī vispārīgāk *C. Barnard*, ‘Proportionality and collective action’, *ELR* 2011.

⁴⁴ Ģenerālvokāta *Cruz Villalón* secinājumi lietā C-515/08, *dos Santos Palhota e.a.*, 53. punkts. Sal. EKT 12.10.2004. spriedums lietā C-60/03, *Wolff & Müller*, 44. punkts.

⁴⁵ Ģenerālvokātes *Trstenjak* secinājumi lietā C-271/08, 190. punkts.

⁴⁶ Sal. spriedumu 11.12.2007, lieta C-438/05, *Viking-Line*, 80. punkts un tam sekojošie.

Priekšlikums

PADOMES REGULA

**par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt
uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību**

(Dokuments attiecas uz EEZ)

EIROPAS SAVIENĪBAS PADOME,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 352. pantu,

ņemot vērā Eiropas Komisijas priekšlikumu,

pēc leģislatīvā akta projekta nosūtīšanas valstu parlamentiem,

ņemot vērā Eiropas Parlamenta piekrišanu⁴⁷,

rīkojoties saskaņā ar īpašu likumdošanas procedūru,

tā kā:

- (1) Tiesības uz kolektīvu rīcību, kas ir izriet no tiesībām uz kolektīvām sarunām, ir atzītas gan dažādos starptautiskos instrumentos, ko dalībvalstis ir parakstījušas vai kuru ietvaros sadarbojušās, piemēram, Eiropas Sociālajā hartā, kas parakstīta Turīnā 1961. gada 18. oktobrī, Starptautiskās Darba organizācijas Konvencijās Nr. 87 un Nr. 98 attiecīgi par biedrošanās brīvību un tiesību apvienoties organizācijās aizsardzību un par tiesībām uz kolektīvām sarunām, gan instrumentos, ko šīs dalībvalstis izstrādājušas ES līmenī, piemēram, Kopienas Hartā par darba ņēmēju sociālajām pamattiesībām, kas pieņemta Eiropadomes sanāksmē Strasbūrā 1989. gada 9. decembrī, un Eiropas Savienības Pamattiesību hartā, kas pasludināta Nicā 2000. gada 7. decembrī un pieņemta Strasbūrā 2008. gada 12. decembrī, kurai ir tāds pats juridiskais spēks kā Līgumiem. Vairākās dalībvalstīs tiesībām uz kolektīvu rīcību ir arī konstitucionāla aizsardzība.
- (2) Tiesības uz kolektīvām sarunām un tiesības iesaistīties sarunās un slēgt koplīgumus ir neatņemama biedrošanās tiesību sastāvdaļa, kā noteikts Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas ("Konvencija")⁴⁸ 11. pantā.

⁴⁷ OV C, lpp.

⁴⁸ ECT 2008. gada 12. novembra spriedums lietā *Demir*.

- (3) Arī Tiesa ir atzinusi tiesības uz kolektīvu rīcību par pamattiesībām, kas ir neatņemama daļa no Savienības tiesību vispārējiem principiem, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa⁴⁹. Taču tiesības streikot nav absolūtas, un to izmantošanu tomēr var pakļaut zināmiem nosacījumiem un ierobežojumiem, kas var arī izrietēt no valstu konstitūcijām un tiesību aktiem un prakses.
- (4) Kā atkārtoti apstiprināts Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 28. pantā, tiesības uz kolektīvu rīcību ir jāaizsargā saskaņā ar Savienības tiesību aktiem un valstu tiesību aktiem un praksi.
- (5) Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 152. pantu Eiropas Savienības līmenī būtu jāatzīst un jāveicina sociālo partneru loma un, ņemot vērā valstu sistēmu dažādību, būtu jāveicina dialogs sociālo partneru starpā, ievērojot viņu autonomiju.
- (6) Dalībvalstis joprojām var brīvi noteikt nosacījumus attiecīgo sociālo tiesību esamībai un īstenošanai. Tomēr, īstenojot šīs pilnvaras, dalībvalstīm ir jāievēro Savienības tiesību akti, jo īpaši Līguma noteikumi attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas ir Līgumā iekļauti Savienības pamatprincipi.
- (7) Šo brīvību ierobežojums ir pamatots tikai tad, ja tam ir likumīgs mērķis, kas ir saderīgs ar Līgumu, un tā pamatā ir sevišķi svarīgi sabiedrības interešu apsvērumi. Šajā saistībā tam ir jābūt piemērotam attiecīgā mērķa sasniegšanai, un tas nedrīkst pārsniegt to, kas vajadzīgs minētā mērķa sasniegšanai.
- (8) Darba ņēmēju aizsardzība, jo īpaši to sociālā aizsardzība un to tiesību aizsardzība pret sociālo dumpingu, kā arī vēlme izvairīties no traucējumiem darba tirgū ir tikušas atzīti par sevišķi svarīgiem sabiedrības interešu apsvērumiem, kas pamato Savienības tiesību aktos noteikto pamatbrīvību īstenošanas ierobežošanu.
- (9) Arodbiedrībām arī turpmāk būtu jābūt iespējai kolektīvi rīkoties, lai nodrošinātu un aizsargātu darba ņēmēju intereses, nodarbinātības nosacījumus un tiesības, ar nosacījumu, ka tas tiek darīts saskaņā ar Savienības un valstu tiesību aktiem un praksi.
- (10) Līdz ar to ierobežojumus var piemērot gan ekonomiskajām pamatbrīvībām, gan pamattiesībām, kā arī to efektīvai īstenošanai.
- (11) Tādējādi var būt jāsaskaņo tiesību uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesību vai brīvības streikot, īstenošana ar prasībām attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību atbilstīgi proporcionalitātes principam, par ko valsts iestādēm bieži var būt nepieciešams veikt vai ir jāveic sarežģīta izvērtēšana.
- (12) Visiem Eiropas Savienības Pamattiesību hartā atzīto tiesību un brīvību izmantošanas ierobežojumiem ir jābūt noteiktiem tiesību aktos, un tajos jārespektē šo tiesību un brīvību būtība. Ievērojot proporcionalitātes principu, ierobežojumus drīkst noteikt tikai tad, ja tie ir nepieciešami un patiešām atbilst vispārējas nozīmes mērķiem, ko atzinusi Savienība, vai vajadzībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības.

⁴⁹ 2007. g. 11. decembra spriedums lietā C-438/05, *Viking-Line*, 44. punkts un 2007. g. 18. decembra spriedums lietā C-341/05, *Laval*, 91. punkts.

- (13) Nesaskaņu gadījumā taisnīgu līdzsvaru starp pamattiesībām un pamatbrīvībām var nodrošināt tikai tad, ja pamattiesību noteiktais pamatbrīvības ierobežojums nevar pārsniegt to, kas ir piemērots, nepieciešams un atbilstīgs pamattiesību īstenošanai. Un otrādi, pamatbrīvības noteiktais pamattiesību ierobežojums nevar pārsniegt to, kas ir piemērots, nepieciešams un atbilstīgs pamatbrīvības īstenošanai. Lai nodrošinātu vajadzīgo tiesisko noteiktību, izvairītos no pārpratumiem un novērstu risinājumus, kas vienpusēji pieņemti valsts līmenī, ir nepieciešams precizēt vairākus aspektus, kas jo īpaši ir saistīti ar tiesību uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesību vai brīvības streikot, īstenošanu, kā arī to, cik lielā mērā arodbiedrības var aizstāvēt un aizsargāt darba ņēmēju tiesības pārrobežu situācijās.
- (14) Nozīmīgākā sociālo partneru loma — būt par galvenajiem dalībniekiem, izšķirot strīdus attiecībās starp darba devējiem un darba ņēmējiem — ir laika gaitā veiksmīgi izveidota un būtu jāatzīst. Turklāt tādu ārpustiesas strīdu izšķiršanas mehānismu loma kā mediācija, samierināšana un/vai šķīrējtiesa, kas jau ir paredzēti vairākās dalībvalstīs, būtu jāatzīst un jā saglabā.
- (15) Paziņošanas un brīdināšanas mehānismam būtu jāļauj atbilstīgi un ātri apmainīties ar informāciju starp dalībvalstīm un Komisiju situācijās, kas rada nopietnus traucējumus pareizai iekšējā tirgus darbībai un/vai izraisa nopietnus zaudējumus skartajām personām vai organizācijām.
- (16) Šajā regulā respektētas pamattiesības un ievēroti principi, kas atzīti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā, jo īpaši pulcēšanās un biedrošanās brīvība (12. pants), brīvība izvēlēties profesiju un tiesības strādāt (15. pants), darījumdarbības brīvība [brīvība veikt uzņēmējdarbību] (16. pants), tiesības uz kolektīvām sarunām un rīcību (28. pants), godīgi un taisnīgi darba apstākļi (31. pants), tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu (47. pants), un tā ir jāpiemēro saskaņā ar šīm tiesībām un principiem,

IR PIENĒMUSI ŠO REGULU.

1. pants

Priekšmets

1. Šajā regulā noteikti galvenie Savienības līmenī piemērojamie principi un noteikumi par to, kā īstenot pamattiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību.
2. Šī regula nekādā veidā neietekmē pamattiesību īstenošanu, kā tās atzītas dalībvalstīs, tostarp attiecībā uz tiesībām vai brīvību streikot vai veikt citu rīcību, uz ko attiecas īpašas darba attiecību sistēmas dalībvalstīs saskaņā ar valstu tiesību aktiem un praksi. Tāpat tā neskar tiesības apspriest, slēgt un pildīt koplīgumus, kā arī tiesības uz kolektīvu rīcību saskaņā ar valsts tiesību aktiem un praksi.

2. pants

Vispārīgi principi

Īstenojot Līgumā noteikto brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, ievēro pamattiesības uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesības vai brīvību streikot, un otrādi — īstenojot pamattiesības uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesības vai brīvību streikot, ievēro šīs ekonomiskās brīvības.

3. pants

Strīdu izšķiršanas mehānismi

1. Dalībvalstis, kurās saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, tradīcijām vai praksi paredzēti alternatīvi ārpustiesas mehānismi darba strīdu izšķiršanai, nodrošina vienlīdzīgu piekļuvi šiem alternatīvajiem izšķiršanas mehānismiem situācijās, kad šādi strīdi radušies, īstenojot tiesības uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesības vai brīvību streikot, starpvalstu situācijās vai situācijās, kurām ir pārrobežu raksturs, saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvību, tostarp, piemērojot Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā⁵⁰.
2. Neatkarīgi no 1. punkta noteikumiem, darba devēji un darba ņēmēji Eiropas līmenī, rīkojoties saskaņā ar savām Līgumā noteiktajām tiesībām, kompetenci un lomu, var slēgt līgumus Savienības līmenī vai izstrādāt pamatnostādnes attiecībā uz noteikumiem un procedūrām, kas piemērojamas mediācijas, saskaņošanas vai citiem ārpustiesas noregulējumu mehānismiem tādu strīdu izšķiršanai, kas izriet no efektīvas tiesību uz kolektīvu rīcību, tostarp tiesību vai brīvības streikot, īstenošanas starpvalstu situācijās vai situācijās ar pārrobežu raksturu.
3. Ārpustiesas noregulējumu noteikumi un procedūras ieinteresētajām personām nedrīkst liegt iespēju izmantot tiesiskās aizsardzības līdzekļus, lai risinātu savus strīdus vai konfliktus, ja 1. punktā minētie mehānismi nepanāk risinājumu pamatotā termiņā.
4. Alternatīvu ārpustiesas strīdu izšķiršanas mehānismu izmantošana neskar valstu tiesu nozīmi darba strīdu gadījumā situācijās, kas minētas 1. punktā, jo īpaši attiecībā uz faktu izvērtēšanu un valsts tiesību aktu interpretāciju, un, ciktāl tas attiecas uz šīs regulas darbības jomu, noteikšanu, vai un kādā mērā attiecīgā kolektīvā rīcība saskaņā ar valsts tiesību aktiem un līgumtiesībām, kas šai rīcībai piemērojamas, nepārsniedz to, kas vajadzīgs, lai sasniegtu paredzēto(-s) mērķi(-us), neskarot Tiesas nozīmi un kompetences.

4. pants

Brīdināšanas mehānisms

1. Ikreiz, kad nopietnas darbības vai apstākļi ietekmē brīvības veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvības efektīvu īstenošanu, kas varētu radīt būtiskus traucējumus pareizai iekšējā tirgus darbībai un/vai kuras var izraisīt būtisku kaitējumu tās darba attiecību sistēmai, radīt lielus sociālos nemierus tās teritorijā vai

⁵⁰ OV L 18/1, 21.1.1997.

citu dalībvalstu teritorijā, attiecīgā dalībvalsts nekavējoties par to informē un paziņo pakalpojuma sniedzēja reģistrācijas dalībvalstij vai izcelsmes dalībvalstij un/vai citām attiecīgajām dalībvalstīm, kā arī Komisijai.

2. Attiecīgā(-s) dalībvalsts(-is) pēc iespējas ātrāk sniedz atbildi uz Komisijas un citu dalībvalstu informācijas pieprasījumiem par šķēršļa vai draudu raksturu. Jebkādas informācijas apmaiņu starp dalībvalstīm dara zināmu arī Komisijai.

5. pants

Stāšanās spēkā

Šī regula stājas spēkā divdesmitajā dienā pēc tās publicēšanas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*.

Šī regula uzliek saistības kopumā un ir tieši piemērojama visās dalībvalstīs.

Briselē, 21.3.2012

*Padomes vārdā —
priekšsēdētājs*