



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 21. 3. 2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Návrh

NARIADENIE RADY

**o výkone práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody
poskytovať služby**

(Text s významom pre EHP)

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

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

Celkový kontext

Súdny dvor vo svojich rozsudkoch vo veciach Viking-Line¹ a Laval² po prvýkrát uznal, že právo uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk je základným právom, ktoré je neoddeliteľnou súčasťou všeobecných zásad práva EÚ, ktorých dodržiavanie Súdny dvor zabezpečuje³. Okrem toho tiež výslovne uviedol, že keďže Európska únia sleduje okrem ekonomických cieľov aj ciele sociálne, práva vyplývajúce z ustanovení zmluvy o voľnom pohybe tovaru, osôb, služieb a kapitálu musia byť vyvážené s cieľmi sledovanými sociálnou politikou, medzi ktoré patrí zlepšenie životných a pracovných podmienok, primeraná sociálna ochrana a dialóg medzi manažmentom a pracovníkmi⁴. Rovnako tiež uznal, že právo uskutočniť kolektívnu akciu na ochranu pracovníkov predstavuje legitímny záujem, ktorým možno v zásade odôvodniť obmedzenie základných slobôd zaručených zmluvou. Ochrana pracovníkov patrí teda medzi naliehavé dôvody verejného záujmu uznané Súdnym dvorom⁵.

Napriek tomuto objasneniu vyvolali rozsudky Súdneho dvora rozsiahlu a intenzívnu diskusiu o ich dôsledkoch z hľadiska ochrany práv vyslaných pracovníkov a, všeobecnejšie, o rozsahu, v ktorom môžu odborové organizácie naďalej chrániť práva pracovníkov v cezhraničných situáciách. Vyvolali najmä polemiku o primeranosti existujúcich predpisov EÚ na ochranu práv pracovníkov v rámci slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa⁶.

Do tejto diskusie sa zapojila široká škála zainteresovaných strán vrátane sociálnych partnerov, politikov, odborníkov z právnej praxe a akademických pracovníkov. Zatiaľ čo niektorí účastníci diskusie uvedené rozsudky Súdneho dvora uvítali ako potrebné objasnenie pravidiel vnútorného trhu, mnohí ich vnímali ako uznanie prednosti ekonomických slobôd pred výkonom základných práv, ktoré so sebou prináša riziko „sociálneho dumpingu“ a nekalej súťaže, ak nie priamo oprávnenie na ne. Kritici zdôrazňovali najmä skutočnosť, že hoci Súdny dvor uznal, že právo uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk je základným právom, ktoré je neoddeliteľnou súčasťou všeobecných zásad práva EÚ, predsa len výslovne uviedol, že „nič to nemení na tom, že výkon tohto práva možno podriadiť niektorým obmedzeniam“⁷. Tým by sa obmedzila najmä schopnosť odborových organizácií uskutočňovať akcie na ochranu práv pracovníkov.

Podľa profesora Montiho⁸ rozsudky Súdneho dvora z rokov 2007 a 2008⁹ odhalili konfliktné línie, ktoré sa tiahnu medzi jednotným trhom a sociálnym rozmerom na vnútroštátnej úrovni. „Znova ožili starý rozkol, ktorý sa nikdy neurovnal: spor medzi zástancami väčšej

¹ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 11.12.2007 vo veci C-438/05.

² Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 18.12.2007 vo veci C-341/05.

³ Body 44 (Viking-Line) a 91 (Laval).

⁴ Body 79 (Viking-Line) a 105 (Laval).

⁵ Bod 77 (Viking-Line); pozri bod 103 (Laval).

⁶ Správa o spoločnej činnosti európskych sociálnych partnerov týkajúcej sa rozsudkov Súdneho dvora vo veciach Viking, Laval, Rüffert a Luxembursko, 19. marca 2010.

⁷ Posledná časť prvej vety bodu 44 (Viking-Line) a bod 91 (Laval).

⁸ Správa pre predsedu Európskej komisie „Nová stratégia pre jednotný trh“, 9. mája 2010, s. 68.

⁹ Okrem už uvedených rozsudkov vo veciach Viking-Line a Laval pozri aj rozsudky vo veciach Rüffert a Komisia/Luxembursko.

integrácie trhu a tými, ktorí sa domnievajú, že volanie po hospodárskych slobodách a odstránení regulačných prekážok je len zásterkou pre demontáž sociálnych práv chránených na vnútroštátnej úrovni¹⁰. Profesor Monti rovnako poukázal na to, že „znovuoživenie tohto sporu môže pre jednotný trh a EÚ spôsobiť stratu sympatií tej časti verejnej mienky, robotníckych hnutí a odborov, ktorá bola v priebehu času hlavným stúpencom hospodárskej integrácie“.

Lisabonská zmluva

Podľa článku 3 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii sa vnútorný trh usiluje o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku. Pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností musí Európska únia prihliadať na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, so zárukou primeranej sociálnej ochrany a s bojom proti sociálnemu vylúčeniu¹⁰. Okrem toho sa Lisabonskou zmluvou v primárnom práve silnejšie zakotvili základné práva, a to tak, že Charte základných práv Európskej únie sa priznala rovnaká právna hodnota, akú má zmluva¹¹.

Sociálny rozmer je teda kľúčovou súčasťou vnútorného trhu, ktorý nemôže riadne fungovať bez silného sociálneho rozmeru a podpory občanov¹².

Súdny dvor tiež uznal, že Únia sleduje nielen ekonomické, ale aj sociálne ciele. Práva vyplývajúce z ustanovení Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) týkajúcich sa voľného pohybu tovaru, osôb, služieb a kapitálu sa teda musia vykonávať v súlade s cieľmi sledovanými sociálnou politikou, medzi ktoré, ako vyplýva z prvého odseku článku 151 ZFEÚ, patrí predovšetkým zlepšenie životných a pracovných podmienok, primeraná sociálna ochrana a dialóg medzi manažmentom a pracovníkmi.

Okrem toho je podľa článku 152 ZFEÚ cieľom Únie uznávať, podporovať a ďalej posilňovať úlohu sociálnych partnerov na úrovni EÚ a uľahčovať dialóg medzi nimi pri súčasnom zohľadňovaní rozmanitosti vnútroštátnych systémov a rešpektovaní autonómie sociálnych partnerov.

Aj Európska rada vo svojom slávnostnom vyhlásení z 18. – 19. júna 2009 o právach pracovníkov, sociálnej politike a iných otázkach znovu zdôraznila, že v zmluvách, v znení zmenenom a doplnenom Lisabonskou zmluvou, sa stanovuje, že Európska únia uznáva a podporuje úlohu sociálnych partnerov.

Právo na kolektívne vyjednávanie – právo uskutočniť kolektívnu akciu – právo na štrajk, resp. sloboda štrajkovať

Aj keď príslušné nástroje nemusia vždy výslovne odkazovať na právo na štrajk, resp. slobodu štrajkovať, právo uskutočniť kolektívnu akciu, ktoré vyplýva z práva na kolektívne vyjednávanie, sa uznáva v rôznych medzinárodných nástrojoch, ktoré členské štáty podpísali

¹⁰ Článok 9 ZFEÚ.

¹¹ Článok 6 ZEÚ.

¹² Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Sociálny rozmer vnútorného trhu“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy) vypracované p. Jansonom, Ú. v. EÚ C 44, 11.2.2011, s. 90.

alebo na ktorých spolupracovali¹³. Je zahrnuté v nástrojoch, ktoré tieto členské štáty vytvorili na úrovni EÚ¹⁴, a v Charte základných práv Európskej únie vyhlásenej v Nice 7. decembra 2000¹⁵ a prijatej v Štrasburgu 12. decembra 2008¹⁶. Vo viacerých členských štátoch požíva tiež ústavnú ochranu.

V tejto súvislosti sa v článku 28 Charty základných práv Európskej únie výslovne uznáva právo na kolektívne vyjednávanie, ktoré v prípade konfliktu záujmov zahŕňa právo uskutočniť kolektívnu akciu na ochranu záujmov vrátane štrajku¹⁷.

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva je právo na kolektívne vyjednávanie a právo na vyjednávanie a uzatváranie kolektívnych zmlúv neoddeliteľnou súčasťou práva združovať sa, t. j. práva zakladať odborové organizácie na ochranu svojich záujmov a vstupovať do nich, ako je vymedzené v článku 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd¹⁸.

Európsky súd pre ľudské práva¹⁹ rovnako uznal, že v oblasti slobody združovať sa v odborových organizáciách zmluvné štáty disponujú, vzhľadom na citlivý charakter sociálnych a politických otázok spojených s dosiahnutím náležitej rovnováhy medzi príslušnými záujmami pracovníkov a manažmentu a vzhľadom na veľké rozdiely medzi vnútroštátnymi systémami v tejto oblasti, veľkou mierou voľnosti, pokiaľ ide o to, ako možno zaistiť slobodu odborových organizácií ochraňovať záujmy ich členov. Poukázal však na to, že táto voľnosť nie je neobmedzená, ale ide ruku v ruke s európskym dohľadom zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorého úlohou je vyniesť konečný rozsudok o tom, či je určité obmedzenie zlučiteľné so slobodou združovania sa chránenou článkom 11 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

Podľa Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva²⁰ však právo na štrajk nie je absolútne a jeho výkon možno podriaďovať niektorým obmedzeniam, ktoré môžu vyplývať aj z ústavy, právneho poriadku a praxe jednotlivých štátov. V článku 28 charty sa opätovne potvrdzuje, že toto právo sa má vykonávať v súlade s právom Európskej únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.

Odborové organizácie preto zohrávajú v tomto ohľade dôležitú úlohu a mali by byť, ako potvrdil Súdny dvor, naďalej schopné uskutočňovať akcie na ochranu práv pracovníkov, pričom by okrem iného mali byť schopné vyzvať svojich členov na štrajk a rozhodnúť o bojkote či blokade v záujme ochrany záujmov a práv pracovníkov a zabezpečenia ochrany

¹³ Ako je napríklad Európska sociálna charta podpísaná v Turíne 18. októbra 1961 – na ktorú sa navyše výslovne odkazuje v článku 151 ZFEÚ – a Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 87 z 9. júla 1948 o slobode združovania a ochrane práva odborovo sa organizovať.

¹⁴ Ako Charta základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva prijatá na zasadnutí Európskej rady, ktoré sa konalo 9. decembra 1989 v Štrasburgu, na ktorú sa tiež odkazuje v článku 151 ZFEÚ.

¹⁵ Ú. v. ES C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹⁶ Pozri článok 6 Zmluvy o Európskej únii.

¹⁷ Prostredníctvom všeobecného odkazu na chartu v článku 6 ZEÚ je teraz právo na kolektívne vyjednávanie výslovne prevzaté do primárneho práva (pozri stanovisko generálnej advokátky Trstenjakovej vo veci C-271/08, *Komisija/Nemecko*, bod 79).

¹⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 12. novembra 2008 vo veci *Demir*, body 153/154 v spojení s bodom 145.

¹⁹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27. apríla 2010 vo veci *Vördur Olaffson/Island*, body 74/75.

²⁰ Pozri napríklad rozsudok z 21.4.2009, *Enerji Yapi-Yol Sen/Turecko* (68959/01), bod 32.

pracovných miest alebo pracovných podmienok, za predpokladu, že tak urobia v súlade s právnymi predpismi a praxou Európskej únie a jednotlivých členských štátov.

Ekonomické slobody – obmedzenia – ochrana práv pracovníkov

Sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby sú súčasťou základných zásad práva EÚ. Podľa judikatúry Súdneho dvora možno obmedzenie týchto slobôd pripustiť len vtedy, ak sa ním sleduje legitímny cieľ zlučiteľný so zmluvou, a možno ho odôvodniť naliehavými dôvodmi verejného záujmu. V takom prípade musí byť spôsobilé zaručiť uskutočnenie cieľa, ktorý sleduje, a nesmie presahovať rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie.

Ochrana pracovníkov, predovšetkým ich sociálna ochrana a ochrana ich práv, ako aj snaha vyhnúť sa narušeniam na trhu práce boli uznané za naliehavé dôvody všeobecného záujmu odôvodňujúce obmedzenie výkonu základných slobôd práva EÚ.

Súdny dvor okrem toho uznal, že členské štáty disponujú určitou mierou voľnosti a priestorom pre úvahy, pokiaľ ide o predchádzanie prekážkam slobody pohybu, ktoré sú dôsledkom konania súkromnoprávných subjektov.

Ekonomické slobody a základné práva, ako aj ich účinné vykonávanie teda môžu podliehať obmedzeniam.

2. VÝSLEDKY KONZULTÁCIÍ SO ZAJINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

2.1. Konzultácie so zainteresovanými stranami

Ako už bolo uvedené, rozsudky Súdneho dvora vo veciach Viking-Line, Laval, Rüffert a Komisia proti Luxembursku z rokov 2007 – 2008 podnietili intenzívnu diskusiu, ktorá sa týkala najmä dôsledkov slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa z hľadiska ochrany práv pracovníkov a úlohy odborových organizácií pri ochrane práv pracovníkov v cezhraničných situáciách.

Európske odborové organizácie považujú tieto rozsudky za antisociálne. Požadujú, aby boli právne predpisy zmenené a doplnené tak, aby sa objasnila právna situácia a predišlo sa tomu, že v budúcnosti budú sudcovia vydávať rozsudky, ktoré by podľa názoru odborových organizácií boli v rozpore s tým, čo považujú za záujmy pracovníkov. Na tento účel predložili dve kľúčové požiadavky, a to na:

- revíziu smernice o vysielaní pracovníkov (smernica 96/71/ES) tak, aby zahŕňala odkaz na zásadu „rovnakej odmeny za rovnakú prácu“ a umožňovala „hostiteľskému členskému štátu“ uplatňovať priaznivejšie podmienky, ako sú základné pracovné podmienky podľa článku 3 ods. 1 smernice,
- začlenenie „protokolu o sociálnom pokroku“ do zmluvy, aby sa stanovila prednosť základných sociálnych práv pred ekonomickými slobodami.

Ostatné zainteresované strany majú iný názor. BusinessEurope uvítala objasnenie, ku ktorému prispeli rozsudky Súdneho dvora, a nepovažuje revíziu smernice za potrebnú. Mnohé členské

štáty vyjadrili podobný názor. Niektoré členské štáty (SE, DE, LU a DK) zmenili svoje právne predpisy tak, aby boli v súlade s uvedenými rozsudkami.

Európsky parlament prijal v októbri 2008 uznesenie, v ktorom všetky členské štáty vyzval, aby náležite presadzovali smernicu o vysielaní pracovníkov, a požiadal Komisiu, aby nevytyčovala, že po podrobnom zhodnotení problémov a výziev dôjde k čiastočnému preskúmaniu smernice²¹. Súčasne zdôraznil, že sloboda poskytovať služby by ako „jeden zo základných kameňov európskeho projektu mala byť na jednej strane v rovnováhe so základnými právami a sociálnymi cieľmi ustanovenými v zmluvách, a na druhej strane s právom verejných a sociálnych partnerov zaistiť nediskrimináciu, rovnaké zaobchádzanie a zlepšenie životných a pracovných podmienok“²². Výbor pre zamestnanosť a sociálne veci uskutočnil 2. júna 2010 vypočutie troch odborníkov [zastupujúcich Komisiu, Európsku konfederáciu odborových zväzov (ETUC) a BusinessEurope], počas ktorého poslanci Európskeho parlamentu zastupujúci S&D, ľavicu a zelených vyzývali Komisiu k prijatiu veľmi podobných opatrení, ako sú tie, ktoré navrhuje ETUC.

Na základe spoločnej výzvy Komiséra Špidlu a ministra Bertranda (vo funkcii predsedu Rady) na fóre v októbri 2008 sa európski sociálni partneri dohodli na vykonaní spoločnej analýzy dôsledkov rozsudkov Súdneho dvora v oblasti mobility a globalizácie. V marci 2010²³ vydali európski sociálni partneri správu o dôsledkoch rozsudkov Európskeho súdneho dvora. V dokumente sa ukázali veľké rozdiely v ich názoroch. Zatiaľ čo BusinessEurope je proti revízii smernice (ale uznáva, že je potrebné objasniť určité aspekty v súvislosti s jej presadzovaním), ETUC chce, aby bola dôkladne zmenená a doplnená.

Európsky hospodársky a sociálny výbor prijal v roku 2010 stanovisko o „sociálnom rozmere jednotného trhu“²⁴, v ktorom požadoval účinnejšie vykonávanie smernice 96/71/ES a vyjadril podporu iniciatívy Komisie zameranej na objasnenie právnych záväzkov pre vnútroštátne orgány, podniky a pracovníkov vrátane čiastočnej revízie smernice. V stanovisku ďalej vyzval Komisiu k tomu, aby právo na štrajk vyňala z jednotného trhu a aby preskúmala myšlienku „európskeho sociálneho Interpolu“, ktorý by podporoval činnosť inšpektorátov práce v jednotlivých členských štátoch.

Prof. Monti vo svojej správe pod názvom „Nová stratégia pre jednotný trh“ uznal polemiku, ktorú vyvolali rozsudky Súdneho dvora, a odporučil:

- objasniť vykonávanie smernice o vysielaní pracovníkov a posilniť šírenie informácií o právach a povinnostiach pracovníkov a podnikov, administratívnu spoluprácu a sankcie v rámci voľného pohybu osôb a cezhraničného poskytovania služieb,
- zaviesť ustanovenie o zaručení práva na štrajk podľa vzoru článku 2 nariadenia Rady (ES) č. 2679/98 (tzv. *nariadenie Monti II*) a mechanizmus na neformálne riešenie pracovnoprávných sporov týkajúcich sa uplatňovania uvedenej smernice.

²¹ Uznesenie z 22. októbra 2008 o výzvach v súvislosti s kolektívnymi zmluvami v EÚ [2008/2085(INI)], body 25 a 30.

²² Bod 1; pozri aj body 17 a 31.

²³ Jej znenie bolo predstavené na konferencii v Oviede, ktorú v marci 2010 zorganizovalo španielske predsedníctvo. Počas debát sa opäť ukázalo, že názory zainteresovaných strán sú odlišné.

²⁴ Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Sociálny rozmer vnútorného trhu“, Ú. v. EÚ C 44, 11.2.2011, s. 90.

V októbri 2010 Komisia začala verejné konzultácie o tom, ako znovu oživiť jednotný trh prostredníctvom oznámenia pod názvom „Na ceste k Aktu o jednotnom trhu – Pre vysoko konkurencieschopné sociálne trhové hospodárstvo – 50 návrhov, ako lepšie spoločne pracovať, podnikat’ a obchodovať“²⁵. Predložila dva návrhy (č. 29 a 30), ktorých cieľom je obnoviť dôveru a podporu občanov, pokiaľ ide o rovnováhu medzi základnými sociálnymi právami a ekonomickými slobodami a tiež vysielanie pracovníkov.

- Návrh č. 29: „na základe novej stratégie na účinné uplatňovanie Charty základných práv Európskou úniou bude Komisia dohliadať na to, aby sa zohľadňovali práva zaručené chartou vrátane práva viesť kolektívne akcie. ...’
- Návrh č. 30: „Komisia prijme v roku 2011 legislatívny návrh zameraný na lepšiu implementáciu smernice o vysielaní pracovníkov, do ktorého sa bude dať zahrnúť alebo doplniť objasnenie výkonu základných sociálnych práv v kontexte ekonomických slobôd jednotného trhu.“

Z verejných konzultácií vyplynulo, že odbory, jednotliví občania a mimovládne organizácie majú o tieto opatrenia obrovský záujem a vo veľkej miere ich podporujú.

Až 740 respondentov (z viac ako 800) považovalo za jednu z najdôležitejších otázok návrh č. 29 týkajúci sa účinného uplatňovania Charty základných práv a posúdenia sociálnych vplyvov.

Európski sociálni partneri odpovedali v rámci konzultácií v súlade so svojimi už známymi stanoviskami. ETUC zopakovala svoju požiadavku v súvislosti s „protokolom o sociálnom pokroku“, ktorým by sa zmenila zmluva, a trvala na tom, že Komisia by nemala len objasniť smernicu o vyslaných pracovníkoch a zlepšiť jej vykonávanie, ale mala by túto smernicu aj dôkladne prepracovať. BusinessEurope podporila prístup Komisie zameraný na lepšie vykonávanie a presadzovanie existujúcej smernice.

Popri protokole o sociálnom pokroku ETUC uvítala ako pozitívny krok správnym smerom myšlienku tzv. nariadenia Monti II (čo bolo tiež výslovne uvedené vo viacerých odpovediach vnútroštátnych odborových organizácií). BusinessEurope neposkytla vo svojej odpovedi jasné stanovisko, ale podľa všetkého spochybňuje pridanú hodnotu tohto nariadenia, pričom jednoznačne naznačuje, že by sa nemalo spochybňovať vyňatie práva na štrajk z právomocí EÚ.

V nadväznosti na rozsiahlu verejnú diskusiu a na základe príspevkov poskytnutých počas verejnej diskusie Komisia prijala 13. apríla 2011 oznámenie „Akt o jednotnom trhu – Dvanásť hybných síl podnecovania rastu a posilňovania dôvery“²⁶. Medzi dvanástimi kľúčovými opatreniami v rámci kapitoly o sociálnej súdržnosti sú aj legislatívne iniciatívy týkajúce sa vysielania pracovníkov: **„právne predpisy určené na zlepšenie a posilnenie transpozície, vykonávania a praktického dodržiavania smernice o vysielaní pracovníkov zahŕňajúce opatrenia na predchádzanie a sankcionovanie každého zneužitia a obchádzania platných pravidiel, doplnené právnymi predpismi, ktorých účelom je objasniť uplatňovanie slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb so základnými sociálnymi právami“**.

²⁵ KOM(2010) 608 v konečnom znení, 11.11.2010. s. 2.

²⁶ KOM(2011) 206 v konečnom znení.

V nadväznosti na prijatie Aktu o jednotnom trhu Európsky parlament 6. apríla 2011 prijal tri uznesenia²⁷. Vysielanie pracovníkov však nebolo, na rozdiel od všeobecnejšej problematiky mobility (a prenosnosti dôchodkových práv), zaradené medzi kľúčové priority.

Naproti tomu Európsky hospodársky a sociálny výbor²⁸ zaradil vysielanie pracovníkov a ekonomické slobody medzi svoje priority.

Vo svojich záveroch o prioritách pre oživenie jednotného trhu sa Rada:

„14. DOMNIEVA, že riadnym vykonávaním a presadzovaním smernice o vysielaní pracovníkov možno prispieť k lepšej ochrane práv vyslaných pracovníkov a vo väčšej miere objasniť práva a povinnosti podnikov poskytujúcich služby, ako aj vnútroštátnych orgánov a pomôcť pri zamedzení obchádzania príslušných pravidiel; taktiež ZASTÁVA NÁZOR, že popri základných sociálnych právach je potrebné jasnejšie uplatňovanie slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby.“²⁹

V dňoch 27. – 28. júna 2011 sa ministri, sociálni partneri, zástupcovia inštitúcií EÚ a akademickí pracovníci stretli na konferencii o základných sociálnych právach a vysielaní pracovníkov s cieľom diskutovať o dostupných možnostiach právnej úpravy a možnom obsahu legislatívnych iniciatív a prispieť k stanoveniu uskutočniteľných riešení³⁰. Táto konferencia mala prostredníctvom otvorenej a konštruktívnej diskusie prispieť k väčšiemu zblíženiu názorov a predstaviť výsledky nedávnych štúdií.

Navyše, v krakovskom vyhlásení³¹ bolo opätovne zdôraznené, že cezhraničné poskytovanie služieb a mobilita vyslaných pracovníkov sú základnými prvkami jednotného trhu. Uľahčenie dočasného cezhraničného poskytovania služieb by malo ísť ruku v ruku so zaručením primeranej a vhodnej úrovne ochrany pracovníkov vyslaných do iného členského štátu, aby tam tieto služby poskytovali.

2.2 Posúdenie vplyvu

Komisia v súlade so svojou politikou lepšej právnej úpravy uskutočnila posúdenie vplyvu jednotlivých alternatív politiky, pričom vychádzala z externej štúdie³².

Stanovené príčiny problémov sú zoskupené do štyroch skupín, pričom problém 4 („napätie medzi slobodou poskytovať služby/slobodou usadiť sa a vnútroštátnymi pracovnoprávnymi vzťahmi“) sa priamo týka tohto návrhu. Rozsudky Súdneho dvora vo veciach Viking a Laval, ktorými sa vykladajú ustanovenia smernice a zmluvy, odhalili skryté napätie medzi slobodou poskytovať služby a slobodou usadiť sa a uplatňovaním základných práv, ako je právo na kolektívne vyjednávanie a právo na protestné pracovné opatrenia. Podľa odborov sa týmito rozsudkami ukladá najmä povinnosť kontroly protestných pracovných opatrení zo strany EÚ

²⁷ Uznesenie o jednotnom trhu pre podniky a rast [2010/2277(INI)], uznesenie o jednotnom trhu pre Európanov [2010/2278(INI)], a uznesenie o správe a partnerstve na jednotnom trhu [2010/2289(INI)].

²⁸ Stanovisko p. Federspielovej, p. Sieckera a p. Volesa, INT 548, 15. marec 2011.

²⁹ 3094. zasadnutie Rady pre konkurencieschopnosť, 30. mája 2011.

³⁰ Ďalšie informácie, prednášky a súvisiace dokumenty sú k dispozícii na stránke: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Fórum o jednotnom trhu, Krakov, 3. – 4. októbra 2011, najmä piaty odsek vyhlásenia a bod 5 operatívnych záverov.

³² Viacnásobná rámcová zmluva VT 2008/87, Prípravná štúdia pre posúdenie vplyvu týkajúce sa novej revízie legislatívneho rámca upravujúceho vysielanie pracovníkov v rámci služieb (VT/2010/126).

alebo zo strany súdov jednotlivých štátov, a to vo všetkých prípadoch, keď by takéto akcie mohli ovplyvniť alebo obmedziť uplatňovanie slobody poskytovať služby alebo slobody usadiť sa. Takéto chápanie viedlo v nedávnej minulosti k negatívnym „účinkom presahovania“, čo dokazuje niekoľko nadnárodných pracovnoprávných sporov. Význam tohto problému bol zdôraznený v správe výboru odborníkov Medzinárodnej organizácie práce pre uplatňovanie dohôd a odporúčaní z roku 2010, v ktorej tento výbor vyjadril „vážne obavy“ v súvislosti s praktickými obmedzeniami účinného výkonu práva na štrajk uloženými v rozsudkoch Súdneho dvora Európskej únie. Právo na štrajk je zakotvené v dohovore Medzinárodnej organizácie práce č. 87, ktorý podpísali všetky členské štáty EÚ.

Medzi možnosti politiky na riešenie faktorov, ktoré sú príčinou tohto problému, patrí základný scenár (možnosť 5), neregulačný zásah (možnosť 6) a regulačný zásah na úrovni EÚ (možnosť 7).

Možnosti 6 a 7 sa posudzovali v porovnaní so základným scenárom, a to z hľadiska ich schopnosti riešiť faktory, ktoré sú príčinou stanoveného problému 4, a dosiahnuť všeobecné ciele, konkrétne udržateľný rozvoj jednotného trhu na základe sociálneho trhového hospodárstva s vysokou konkurencieschopnosťou, slobodu poskytovať služby a podporu rovnakých podmienok, zlepšovanie životných a pracovných podmienok, rešpektovanie rôznorodosti systémov pracovnoprávných vzťahov v členských štátoch a podporu sociálneho dialógu. Tieto možnosti sa okrem toho skúmali na základe konkrétnejších cieľov a s nimi súvisiacich operačných cieľov, najmä zlepšenia právnej istoty, pokiaľ ide o rovnováhu medzi sociálnymi právami a ekonomickými slobodami, predovšetkým v súvislosti s vysielaním pracovníkov. Na základe Stratégie účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou sa posúdenie vplyvu využilo na vymedzenie základných práv, na ktoré bude mať príslušný návrh pravdepodobne vplyv, na stanovenie miery ovplyvnenia príslušného práva a na posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti tohto vplyvu, pokiaľ ide o možnosti politiky a sledované ciele³³.

V posúdení vplyvu sa stanovilo, že základný scenár bude mať negatívne hospodárske a sociálne vplyvy. Pretrvávajúca právna neistota by mohlo viesť k strate podpory jednotného trhu zo strany významnej časti zainteresovaných strán a mohlo by viesť k vzniku nepriateľského podnikateľského prostredia s možnosťou protekcionistického správania. Riziko žalôb o náhradu škody a pochybnosti vo vzťahu k úlohe vnútroštátnych súdov by odborovým organizáciám mohli brániť vo výkone práva na štrajk. To by malo nepriaznivý vplyv na ochranu práv pracovníkov a článok 28 Charty základných práv Európskej únie. Možnosti 6 a 7 by mali pozitívny hospodársky a sociálny vplyv, keďže zmenšujú priestor na právnu neistotu. Významnejší by bol pozitívny vplyv možnosti 7, keďže legislatívny zásah (nariadenie) poskytuje väčšiu právnu istotu ako prístup opierajúci sa o nezáväzné právne normy (tzv. soft law) (možnosť 6). Ďalší pozitívny vplyv by priniesol mechanizmus varovania. Legislatívny zásah by okrem toho bol vyjadrením angažovanejšieho politického prístupu Komisie k riešeniu problému, ktorý odborové organizácie a časti Európskeho parlamentu sledujú s veľkým znepokojením.

Uprednostňovanou možnosťou riešenia faktorov, ktoré sú príčinou problému 4, je možnosť 7. Táto možnosť sa považuje za najúčinnnejšie a najefektívnejšie riešenie, pokiaľ ide o naplnenie konkrétneho cieľa „zníženie napätia medzi vnútroštátnymi systémami pracovnoprávnymi

³³ KOM(2010) 573 v konečnom znení, s. 6 – 7.

vzťahov a slobodou poskytovať služby“, ktoré je tiež v najväčšom súlade so všeobecnými cieľmi. Preto tvorí v podstate základ súčasného návrhu.

Návrh posúdenia vplyvu dvakrát preskúmal výbor pre posudzovanie vplyvu a jeho odporúčania na zlepšenie návrhu boli zapracované do záverečnej správy. Stanovisko výboru pre posudzovanie vplyvu, konečné znenie posúdenia vplyvu a jeho zhrnutie sa zverejňujú spolu s týmto návrhom.

3. PRÁVNE PRVKY NÁVRHU

3.1. Všeobecný kontext – zhrnutie navrhovaného opatrenia

Rozsudky Súdneho dvora spomínané vyššie odhalili konfliktné línie, ktoré sa tiahnu medzi jednotným trhom a sociálnym rozmerom v dvoch smeroch. Po prvé, tieto prípady vyniesli na svetlo skutočnosť, že je potrebné zabezpečiť správnu rovnováhu medzi výkonom práva uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk zo strany odborových organizácií a slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby, čo sú ekonomické slobody zakotvené v zmluve. Po druhé, tieto rozsudky ešte väčšmi zdôraznili otázku, či smernica o vysielaní pracovníkov naďalej poskytuje primeraný základ pre ochranu práv pracovníkov s ohľadom na rozdielne sociálne a pracovné podmienky v jednotlivých členských štátoch. Spochybnené bolo najmä jej uplatňovanie a presadzovanie v praxi.

Profesor Monti v uvedenej správe uznal, že tieto dve otázky sú úzko prepojené, ale vyžadujú si rôzne stratégie na vyváženie jednotného trhu so sociálnymi požiadavkami. Ako sa zdôrazňuje v Stratégii účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou, občania musia mať možnosť účinne vykonávať práva uvedené v charte, keď sa nachádzajú v situácii, na ktorú sa vzťahuje právo Únie³⁴. Objasnenie týchto otázok by sa zároveň nemalo ponechať na budúce spory na Európskom súdnom dvore alebo na vnútroštátnych súdoch³⁵. Právo na štrajk, resp. sloboda štrajkovať by navyše nemali byť iba heslom či právnou metaforou.

Tento návrh je preto súčasťou balíka. Spolu s návrhom smernice o presadzovaní predstavuje ciele opatrenie s cieľom objasniť vzájomné pôsobenie medzi výkonom sociálnych práv a výkonom slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ktoré sú zakotvené v zmluve, v rámci EÚ, v súlade s jedným z kľúčových cieľov zmluvy – „sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou“ – avšak bez toho, aby sa akokoľvek menila judikatúra Súdneho dvora.

Cieľom súčasného návrhu je objasniť všeobecné zásady a platné pravidlá na úrovni EÚ, pokiaľ ide o výkon základného práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa vrátane potreby zosúladiť ich v praxi v prípade cezhraničných situácií. Rozsah pôsobnosti tohto návrhu sa nevzťahuje len na dočasné vysielanie pracovníkov do iného členského štátu na účely cezhraničného poskytovania služieb, ale aj na plánovanú reštrukturalizáciu a/alebo plánované presídlenie, ktoré zahŕňajú viac ako jeden členský štát.

³⁴ KOM(2010) 573 v konečnom znení.

³⁵ Horeuvedená Montiho správa, s. 69.

3.2. Právny základ

Vhodným právnym základom pre navrhované opatrenie je článok 352 ZFEÚ (vyhradený pre prípady, keď je v rámci politik vymedzených v zmluvách na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v zmluvách nevyhnutná činnosť Únie a zmluvy na to neposkytujú potrebné právomoci).

Za najvhodnejší právny nástroj na objasnenie všeobecných zásad a uplatniteľných pravidiel na úrovni EÚ v záujme zosúladienia výkonu základných práv s ekonomickými slobodami v cezhraničných situáciách sa považuje nariadenie. Vďaka priamej uplatniteľnosti nariadenia sa zníži právna zložitosť a zabezpečí sa väčšia právna istota pre tých v celej Únii, na ktorých sa tieto právne predpisy vzťahujú, a to prostredníctvom jednotnejšieho objasnenia uplatniteľných pravidiel. Zrozumiteľnosť a jednoduchosť právnych predpisov je mimoriadne dôležitá pre malé a stredné podniky. Tento cieľ by nebolo možné dosiahnuť prostredníctvom smernice, ktorá je svojej podstate záväzná len s ohľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, ale voľbu foriem a prostriedkov ponecháva na vnútroštátne orgány.

3.3. Zásada subsidiarity a zásada proporcionality

Vzhľadom na to, že v zmluve sa výslovne nestanovujú potrebné právomoci, toto nariadenie vychádza z článku 352 ZFEÚ.

Článkom 153 ods. 5 ZFEÚ sa právo na štrajk vylučuje z okruhu záležitostí, ktoré možno právne upraviť v celej EÚ prostredníctvom smerníc stanovujúcich minimálne normy. Z rozsudkov Súdneho dvora však jasne vyplynulo, že skutočnosť, že článok 153 sa nevzťahuje na právo na štrajk, sama osebe neznamená, že kolektívne akcie sú z rozsahu pôsobnosti právnych predpisov EÚ vylúčené.

Cieľ nariadenia – objasniť všeobecné zásady a pravidlá EÚ týkajúce sa výkonu základného práva na protestné pracovné opatrenia v kontexte slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa vrátane potreby zosúladiť ich v praxi v prípade cezhraničných situácií – si vyžaduje opatrenia na úrovni Európskej únie a nie je možné dosiahnuť ho na úrovni jednotlivých členských štátov.

Navyše, v súlade so zmluvou bude každá iniciatíva v tejto oblasti musieť rešpektovať nielen autonómiu sociálnych partnerov, ale aj rôzne sociálne modely a rozmanitosť systémov pracovnoprávných vzťahov v členských štátoch.

Pokiaľ ide o obsah návrhu, rešpektovanie zásady subsidiarity sa ďalej zabezpečuje uznaním úlohy vnútroštátnych súdov pri zisťovaní skutkového stavu a overovaní, či akcie sledujú ciele, ktoré predstavujú legitímny záujem, či sú spôsobilé zaručiť uskutočnenie týchto cieľov a nepresahujú rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie. V návrhu sa rovnako uznáva význam existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov a postupov z hľadiska výkonu práva na štrajk vrátane existujúcich inštitútov alternatívneho riešenia sporov, ktoré sa nezmenia ani nebudú týmto návrhom dotknuté. Návrh nevytvára mechanizmus neformálneho riešenia pracovnoprávných sporov na vnútroštátnej úrovni s cieľom zaviesť určitú formu predsúdnej kontroly nad akciami odborov (ako sa navrhuje v Montiho správe z roku 2010), ale obmedzuje sa na vymedzenie úlohy alternatívnych mechanizmov neformálneho riešenia sporov, ktoré existujú vo viacerých členských štátoch.

Tento návrh neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

3.4. Podrobné vysvetlenie návrhu

3.4.1. Predmet návrhu a tzv. Montiho doložka

Článok 1 zahŕňa okrem opisu cieľov tohto nariadenia text, ktorý sa často označuje ako „Montiho doložka“. Kombinuje sa v ňom znenie článku 2 nariadenia Rady (ES) č. 2679/98³⁶ a článku 1 ods. 7 smernice o službách³⁷. Je tiež v súlade so znením podobných ustanovení zahrnutých napríklad v nedávnom návrhu nariadenia o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (prepracované znenie nariadenia Brusel I)³⁸ a nedávno prijatom nariadení o makroekonomických nerovnováhach³⁹.

3.4.2. Vzťah medzi základnými právami a ekonomickými slobodami – všeobecné zásady

V článku 2 sa znovu potvrdzuje, že medzi výkonom základného práva uskutočniť kolektívnu akciu a výkonom slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ktoré sú zakotvené v zmluve a chránené zmluvou, neexistuje žiadny vnútorný konflikt, a že ani jedno nemá prednosť pred druhým, a zároveň sa v ňom uznáva, že môže dôjsť k situáciám, v ktorých bude v prípade konfliktu potrebné ich výkon zosúladiť, v súlade so zásadou proporcionality a bežnou praxou súdov a judikatúrou EÚ⁴⁰.

Zásadná rovnosť postavenia základných práv a slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby znamená, že takéto slobody môžu byť obmedzené v záujme ochrany základných práv. Rovnako však znamená to, že výkon takýchto slobôd môže oprávňovať obmedzenie účinného výkonu základných práv.

Aby sa predišlo tomu, že odborovým organizáciám bude na základe rozsudku vo veci Viking-Line účinne bránené alebo *de facto* dokonca znemožnené účinne vykonávať ich kolektívne práva v dôsledku hrozby žalôb o náhradu škody zo strany zamestnávateľov odvolávajúcich sa na cezhraničné prvky⁴¹, je potrebné pripomenúť, že v situáciách, v ktorých takéto cezhraničné prvky chýbajú alebo sú hypotetické, sa predpokladá, že takáto kolektívna akcia neporušuje slobodu usadiť sa ani slobodu poskytovať služby. Tým nie je dotknutý súlad kolektívnej akcie s vnútroštátnymi právnymi predpismi a postupmi.

³⁶ Nariadenie Rady (ES) č. 2679/98 zo 7. decembra 1998 o fungovaní vnútorného trhu vo vzťahu k voľnému pohybu tovaru medzi členskými štátmi, Ú. v. ES L 337, 12.12.1998, s. 8.

³⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu, Ú. v. EÚ L 376, 27.12.2006, s. 36; pozri odôvodnenie 22 smernice 96/71/ES.

³⁸ KOM(2010) 748 v konečnom znení, 14.12.2010, článok 85.

³⁹ Článok 1 ods. 3 posledná veta nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁴⁰ Stanovisko generálneho advokáta Cruz Villalón vo veci C-515/08, dos Santos Palhota a iní, bod 53. Pozri rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci C-438/05, Viking-Line, bod 46, vo veci C-341/05, Laval, bod 94 a vo veci C-271/08, Komisia/Nemecko, bod 44. Pozri aj prejav prof. dr. M. Schlachterovej „*Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms*“ (Zosúladienie základných sociálnych práv a ekonomických slobôd) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Ďalšie podrobnosti sú k dispozícii v správe, ktorú v súvislosti s týmto prípadom vydal výbor odborníkov Medzinárodnej organizácie práce: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, ako aj v článku „*The dramatic implications of Demir and Baykara*“ (Dramatické dôsledky prípadov Demir a Baykara), K. Ewing a J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Zv. 39, č. 1, marec 2010, s. 2-51, najmä strany 44 – 47.

Takéto rozsiahle riziko zodpovednosti za náhradu škody na základe pomerne hypotetickej situácie alebo situácie, v ktorej neexistujú žiadne cezhraničné prvky, by pomerne sťažilo, ak nie znemožnilo, výkon práva na štrajk zo strany odborových organizácií v situáciách, ktorých sa sloboda usadiť sa alebo sloboda poskytovať služby prakticky neuplatňujú.

3.4.3. Mechanizmy riešenia sporov

V článku 3 sa uznáva úloha a význam existujúcich vnútroštátnych postupov týkajúcich sa výkonu práva na štrajk v praxi vrátane existujúcich inštitútov alternatívneho riešenia sporov, ako je mediácia, zmier a/alebo arbitráž. Tento návrh nezavádza zmeny takýchto mechanizmov alternatívneho riešenia sporov, ktoré existujú na vnútroštátnej úrovni, ani nestanovuje povinnosť zaviesť takéto mechanizmy pre členské štáty, ktoré ich nemajú, a takáto povinnosť z neho ani nevyplýva. Pre členské štáty, v ktorých takéto mechanizmy existujú, však zavádza zásadu rovnakého prístupu vo vzťahu k cezhraničným prípadom a umožňuje členským štátom vykonať úpravy v záujme zabezpečenia jej uplatňovania v praxi.

V návrhu sa nenavrhuje mechanizmus neformálneho riešenia pracovnoprávných sporov týkajúcich sa uplatňovania smernice o vysielaní pracovníkov na vnútroštátnej úrovni⁴². Takýmto mechanizmom by sa zaviedla určitá forma predsúdnej kontroly nad akciami odborov, ktorá by nielen mohla vytvárať alebo predstavovať ďalšiu prekážku účinného výkonu práva na štrajk, ale podľa všetkého by bola aj nezlučiteľná s článkom 153 ods. 5 ZFEÚ, ktorý výslovne vylučuje legislatívne právomoci EÚ v tejto oblasti.

V súlade s článkom 155 ZFEÚ sa v návrhu navyše uznáva osobitná úloha manažmentu a pracovníkov na európskej úrovni, ktorí sa vyzývajú, aby stanovili, ak si to budú želať, usmernenia, pokiaľ ide o spôsoby a postupy takýchto mechanizmov alternatívneho riešenia sporov.

3.4.4. Úloha vnútroštátnych súdov

V článku 3 odseku 4 sa ďalej objasňuje úloha vnútroštátnych súdov: ak bude v konkrétnom prípade výkon základného práva obmedzovať ekonomickú slobodu, budú vnútroštátne sudy musieť hľadať primeranú rovnováhu medzi dotknutými právami a slobodami⁴³ a budú ich musieť zosúladiť. Podľa článku 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie musí akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v charte rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Okrem toho, za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných⁴⁴. Súdny dvor tiež uznal, že zodpovedné vnútroštátne orgány disponujú v tejto súvislosti veľkou mierou voľnosti. V súlade s judikatúrou Súdneho dvora sa vyžaduje vykonanie trojstupňového testu, pri ktorom sa musí posúdiť 1) vhodnosť, 2) nevyhnutnosť a 3) primeranosť príslušného opatrenia. V prípade konfliktu bude primeraná rovnováha medzi základnými právami a základnými slobodami zabezpečená iba vtedy, „ak obmedzenie základnej slobody základným právom nemôže ísť nad rámec toho, čo je vhodné, nevyhnutné

⁴² Ako sa odporúča v Montiho správe.

⁴³ Pozri stanovisko generálnej advokátky Trstenjakovej vo veci C-271/08, Komisia/Nemecko, body 188 – 190. Pozri aj všeobecnejšie C. Barnard, „Proportionality and collective action“ (Proporcionality a kolektívne akcie), ELR 2011.

⁴⁴ Stanovisko generálneho advokáta Cruz Villalón vo veci C-515/08, dos Santos Palhota a iní, bod 53. Pozri rozsudok Európskeho súdneho dvora z 12.10.2004 vo veci C-60/03, Wolff & Müller, bod 44.

a primerané na účely výkonu daného základného práva. Avšak ani naopak nemôže obmedzenie základného práva základnou slobodou ísť nad rámec toho, čo je vhodné, nevyhnutné a primerané na účely výkonu základnej slobody.⁴⁵

Tým nie je dotknutá možnosť, že sám Súdny dvor môže v prípade potreby poskytnúť vnútroštátnemu súdu usmernenia a objasnenia vo vzťahu k prvkom, ktoré je potrebné zohľadniť⁴⁶.

3.4.5. *Mechanizmus varovania*

Článkom 4 sa zavádza systém včasného varovania, v rámci ktorého budú členské štáty v prípade závažných skutkov alebo okolností, ktoré spôsobia vážne narušenie riadneho fungovania jednotného trhu alebo vyvolajú závažné sociálne nepokoje, povinné bezodkladne informovať dotknuté členské štáty a Komisiu s cieľom v čo najväčšej miere zabrániť potenciálnym škodám a obmedziť ich.

4. VPLYV NA ROZPOČET

Návrh nemá žiadny vplyv na rozpočet EÚ.

⁴⁵ Stanovisko generálnej advokátky Trstenjakovej vo veci C-271/08, bod 190.

⁴⁶ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 11.12.2007 vo veci C-438/05, Viking-Line, body 80 a nasl.

Návrh

NARIADENIE RADY

o výkone práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby

(Text s významom pre EHP)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 352,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

po postúpení návrhu legislatívneho aktu národným parlamentom,

so zreteľom na súhlas Európskeho parlamentu⁴⁷,

konajúc v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom,

keďže:

- (1) Právo uskutočniť kolektívnu akciu, ktoré vyplýva z práva na kolektívne vyjednávanie, sa uznáva v rôznych medzinárodných nástrojoch, ktoré členské štáty podpísali alebo na ktorých spolupracovali, ako je Európska sociálna charta podpísaná v Turíne 18. októbra 1961, Dohovory Medzinárodnej organizácie práce č. 87 a č. 98 o slobode združovania sa a ochrane práva organizovať sa a o kolektívnom vyjednávaní, a v nástrojoch vytvorených týmito členskými štátmi na úrovni EÚ, ako je Charta Spoločenstva o základných sociálnych právach pracovníkov prijatá na zasadnutí Európskej rady v Štrasburgu, ktoré sa konalo 9. decembra 1989, a Charta základných práv Európskej únie vyhlásená v Nice 7. decembra 2000 a prijatá v Štrasburgu 12. decembra 2008, ktorá má rovnakú právnu hodnotu ako zmluvy. Vo viacerých členských štátoch tiež požíva ústavnú ochranu.
- (2) Právo na kolektívne vyjednávanie a na vyjednávanie a uzatváranie kolektívnych zmlúv je neoddeliteľnou súčasťou práva združovať sa vymedzeného v článku 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“)⁴⁸.
- (3) Súdny dvor tiež uznal, že právo uskutočniť kolektívnu akciu je základným právom, ktoré je neoddeliteľnou súčasťou všeobecných zásad práva Únie, ktorých dodržiavanie

⁴⁷ Ú. v. EÚ C , , s. .

⁴⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 12. novembra 2008 vo veci Demir.

Súdny dvor zabezpečuje⁴⁹. Právo na štrajk však nie je absolútne a jeho výkon možno podriaďovať určitým podmienkam a obmedzeniam, ktoré môžu vyplývať aj z ústavy, právnych predpisov a praxe jednotlivých štátov.

- (4) Ako sa opätovne potvrdzuje v článku 28 Charty základných práv Európskej únie, právo uskutočniť kolektívnu akciu sa má chrániť v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.
- (5) V súlade s článkom 152 Zmluvy o fungovaní Európskej únie by sa na úrovni Únie mala uznávať a podporovať úloha sociálnych partnerov a mal by sa uľahčovať sociálny dialóg, pričom by sa mala zohľadňovať rozmanitosť vnútroštátnych systémov a rešpektovať autonómia sociálnych partnerov.
- (6) Členské štáty môžu naďalej nezávisle určovať podmienky existencie a výkonu predmetných sociálnych práv. Pri vykonávaní tejto právomoci však členské štáty musia dodržiavať právne predpisy Únie, najmä ustanovenia zmluvy týkajúce sa slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ktoré sú základnými zásadami Únie zakotvenými v zmluve.
- (7) Obmedzenie týchto slobôd možno pripustiť len vtedy, ak sa ním sleduje legitímny cieľ zlučiteľný so zmluvou, a možno ho odôvodniť naliehavými dôvodmi verejného záujmu. V tejto súvislosti musí byť spôsobilé zaručiť uskutočnenie cieľa, ktorý sleduje, a nesmie presahovať rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie.
- (8) Ochrana pracovníkov, predovšetkým ich sociálna ochrana a ochrana ich práv pred sociálnym dumpingom, ako aj snaha vyhnúť sa narušeniam na trhu práce boli uznané za naliehavé dôvody všeobecného záujmu odôvodňujúce obmedzenie výkonu jednej zo základných slobôd práva Únie.
- (9) Odborové organizácie by mali byť naďalej schopné uskutočňovať kolektívne akcie v záujme zabezpečenia a ochrany záujmov, pracovných podmienok a práv pracovníkov za predpokladu, že tak budú robiť v súlade s právnymi predpismi a praxou Únie a jednotlivých štátov.
- (10) Základné ekonomické slobody a základné práva, ako aj ich účinné vykonávanie teda možno podriaďovať obmedzeniam.
- (11) Výkon práva uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať, a požiadavky týkajúce sa slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby teda bude možno potrebné zosúladiť, a to v súlade so zásadou proporcionality, čo si často vyžaduje alebo čo zahŕňa, komplexné posúdenie zo strany vnútroštátnych orgánov.
- (12) Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v Charte základných práv Európskej únie musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom

⁴⁹ Rozsudky z 11. decembra 2007 vo veci C-438/05, Viking-Line, bod 44, a z 18. decembra 2007 vo veci C-341/05, Laval, bod 91.

všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

- (13) V prípade konfliktu bude primeraná rovnováha medzi základnými právami a základnými slobodami zabezpečená iba vtedy, ak obmedzenie základnej slobody základným právom nebude môcť ísť nad rámec toho, čo je vhodné, nevyhnutné a primerané na účely výkonu daného základného práva. Naopak obmedzenie základného práva základnou slobodu nemôže ísť nad rámec toho, čo je vhodné, nevyhnutné a primerané na účely výkonu danej základnej slobody. V záujme zabezpečenia potrebnej právnej istoty, predchádzania nejednoznačnosti a zabránenia jednostrannému hľadaniu riešení na vnútroštátnej úrovni je potrebné objasniť viaceré aspekty, ktoré sa týkajú najmä výkonu práva uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať, ako aj rozsahu, v ktorom môžu odborové organizácie brániť a ochraňovať práva pracovníkov v cezhraničných situáciách.
- (14) Kľúčová úloha sociálnych partnerov ako hlavných aktérov pri riešení sporov týkajúcich sa vzťahov medzi zamestnávateľom a zamestnancami sa už časom osvedčila a mala by sa uznať. Okrem toho by sa mala uznať a zachovať úloha mechanizmov mimosúdneho riešenia sporov, ako je mediácia, zmier a/alebo arbitráž, ktoré existujú vo viacerých členských štátoch.
- (15) Mechanizmus oznamovania a varovania by mal umožniť primeranú a rýchlu výmenu informácií medzi členskými štátmi a Komisiou v situáciách, ktoré spôsobujú závažné narušenie riadneho fungovania vnútorného trhu a/alebo vážne straty dotknutým jednotlivcom alebo organizáciám.
- (16) Toto nariadenie rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané Chartou základných práv Európskej únie, konkrétne slobodu zhromažďovania a združovania (článok 12), slobodnú voľbu povolania a právo na prácu (článok 15), slobodu podnikania (článok 16), právo na kolektívne vyjednávanie a kolektívnu akciu (článok 28), spravodlivé a primerané pracovné podmienky (článok 31), právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (článok 47) a musí sa uplatňovať v súlade s týmito právami a zásadami,

PRIJALA TOTO NARIADENIE:

Článok 1

Predmet úpravy

1. V tomto nariadení sa stanovujú všeobecné zásady a pravidlá uplatniteľné na úrovni Únie vo vzťahu k výkonu základného práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby.
2. Toto nariadenie nemá žiadny vplyv na výkon základných práv uznávaných v členských štátoch vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať alebo uskutočňovať iné akcie, na ktoré sa v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a postupmi vzťahujú osobitné systémy pracovnoprávných vzťahov v členských štátoch. Týmto nariadením nie je dotknuté ani právo vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy a právo uskutočniť kolektívnu akciu podľa vnútroštátnych právnych predpisov a postupov.

Článok 2

Všeobecné zásady

Výkon slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ktoré sú zakotvené v zmluve, rešpektuje základné právo uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať, a naopak, výkon základného práva uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať rešpektuje tieto ekonomické slobody.

Článok 3

Mechanizmy riešenia sporov

1. Členské štáty, v ktorých v súlade s ich vnútroštátnymi právnymi predpismi, tradíciou alebo praxou existujú alternatívne, mimosúdne mechanizmy riešenia pracovnoprávných sporov, zabezpečia rovnaký prístup k takýmto alternatívnym mechanizmom riešenia v situáciách, keď takéto spory vyplývajú z výkonu práva uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať, v nadnárodných situáciách alebo v situáciách cezhraničného charakteru v rámci výkonu slobody usadiť sa alebo slobody poskytovať služby vrátane uplatňovania smernice Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb⁵⁰.
2. Bez ohľadu na odsek 1 môžu manažment a zamestnanci na európskej úrovni v rozsahu svojich práv, právomocí a úloh stanovených zmluvou uzatvárať dohody na úrovni Únie alebo stanovovať pokyny, pokiaľ ide o spôsoby a postupy mediácie, zmieru alebo iných mechanizmov mimosúdneho riešenia sporov vyplývajúcich z účinného výkonu práva na kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať, v nadnárodných situáciách alebo v situáciách cezhraničného charakteru.
3. Spôsoby a postupy mimosúdneho riešenia sporov nesmú zainteresovaným stranám brániť v tom, aby pri svojich sporoch alebo konfliktoch využili súdne opravné prostriedky, ak sa pomocou mechanizmov uvedených v odseku 1 nepodarí po uplynutí primeranej lehoty dosiahnuť riešenie.
4. Využitím alternatívnych mechanizmov mimosúdneho riešenia sporov nie je dotknutá úloha vnútroštátnych súdov v pracovnoprávných sporoch v situáciách uvedených v odseku 1, najmä posudzovanie skutkového stavu a výklad vnútroštátnych právnych predpisov a, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto nariadenia, stanovenie či a do akej miery kolektívna akcia prekračuje, podľa vnútroštátnej právnej úpravy a právnych predpisov týkajúcich sa kolektívnych zmlúv uplatniteľných na túto akciu, rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa/sledovaných cieľov, čím nie je dotknutá úloha a právomoci Súdneho dvora.

Článok 4

Mechanizmus varovania

⁵⁰ Ú. v. ES L 18, 21.1.1997, s. 6.

1. V prípade závažných skutkov alebo okolností ovplyvňujúcich účinné vykonávanie slobody usadiť sa alebo slobody poskytovať služby, ktoré by mohli spôsobiť vážne narušenie riadneho fungovania vnútorného trhu a/alebo vážne škody pre systém pracovnoprávných vzťahov členského štátu či vyvolať závažné sociálne nepokoje na jeho území alebo na území iných členských štátov, príslušný členský štát bezodkladne informuje členský štát, v ktorom je poskytovateľ služieb usadený alebo z ktorého pochádza, a/alebo ďalšie dotknuté členské štáty a tiež Komisiu.
2. Príslušný členský štát/príslušné členské štáty čo najskôr odpovedia na žiadosti Komisie a iných členských štátov o poskytnutie informácií týkajúcich sa povahy danej prekážky alebo hrozby. Všetky informácie, ktoré si členské štáty medzi sebou vymenia, sa zasielajú aj Komisii.

Článok 5

Nadobudnutie účinnosti

Toto nariadenie nadobúda účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Toto nariadenie je záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch.

V Bruseli 21. 3. 2012

*Za Radu
predseda*