



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Predlog

UREDBA SVETA

**o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in
svobode opravljanja storitev**

(Besedilo velja za EGP)

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

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

Splošno ozadje

Sodišče je v sodbah *Viking-Line*¹ in *Laval*² prvič priznalo, da je pravica do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico do stavke, kot temeljna pravica sestavni del splošnih načel prava EU, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče³. Sodišče je poleg tega izrecno navedlo, da Evropska unija nima le gospodarskega cilja, temveč tudi socialni cilj, zato je treba pravice na podlagi določb Pogodbe o prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala uravnotežiti s cilji socialne politike, med katerimi so izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ustrezna socialna zaščita in dialog med socialnimi partnerji⁴. Potrdilo je tudi, da je pravica do kolektivnih ukrepov, katere namen je zaščita interesov delavcev, legitimni interes, ki načeloma upravičuje omejitve temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Zaščita interesov delavcev je tako eden od nujnih razlogov v splošnem interesu, ki jih je Sodišče že priznalo⁵.

Kljub temu pojasnilu so sodbe Sodišča sprožile obsežno in živahno razpravo glede posledic za varstvo pravic napotenih delavcev in splošneje glede mere, do katere lahko sindikati še naprej varujejo pravice delavcev v čezmejnih primerih. Sodbe so povzročile zlasti polemiko o ustreznosti obstoječih predpisov EU za varstvo pravic delavcev v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja⁶.

Razprava je pritegnila široko vrsto zainteresiranih strani, vključno s socialnimi partnerji, politiki, strokovnjaki s področja pravosodja in akademiki. Nekateri udeleženci razprave so menile, da so bile sodbe Sodišča potrebne za pojasnitev predpisov o notranjem trgu, drugi pa so sodbe razumeli kot priznavanje prednosti ekonomskih svoboščin pred uveljavljanjem temeljnih pravic ter kot tveganje, če ne že dovoljenje, za „socialni damping“ in nepošteno konkurenco. Kritiki so poudarili zlasti, da je Sodišče sicer priznalo pravico do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico do stavke, kot temeljno pravico, ki je sestavni del splošnih načel prava EU, kljub temu pa je izrecno navedlo, da za „njeno izvrševanje lahko veljajo nekatere omejitve“⁷. Slednje bi zlasti oviralo zmožnost sindikatov za sprejemanje ukrepov za varstvo pravic delavcev.

V skladu s poročilom profesorja Montija⁸ so sodbe Sodišča v letih 2007 in 2008⁹ opozorile na prepad med enotnim trgom in socialno razsežnostjo na nacionalni ravni. Sodbe so „obudile staro razklanost, ki nikoli ni bila zaceljena: ločnico med zagovorniki večjega povezovanja trgov in tistimi, ki menijo, da gre pri uveljavljanju ekonomskih svoboščin in razpustitvi

¹ Sodba z dne 11. decembra 2007 v zadevi C-438/05.

² Sodba z dne 18. decembra 2007 v zadevi C-341/05.

³ Točki 44 (*Viking-Line*) in 91 (*Laval*).

⁴ Točki 79 (*Viking-Line*) in 105 (*Laval*).

⁵ Točka 77 (*Viking-Line*); glej točko 103 (*Laval*).

⁶ Poročilo o skupnem delu evropskih socialnih partnerjev v zvezi s sodbami Sodišča Evropske unije v zadevah *Viking*, *Laval*, *Rüffert* in *Luxembourg*, 19. marec 2010.

⁷ Zadnji del prvega stavka točk 44 (*Viking-Line*) in 91 (*Laval*).

⁸ Poročilo „*A new strategy for the single market*“ predsedniku Komisije, 9. maj 2010, str. 68.

⁹ Poleg že omenjenih sodb *Viking-Line* in *Laval* glej tudi zadevi *Rüffert* in *Komisija proti Luksemburgu*.

regulativnih ovir za prikrito odpravljanje socialnih pravic, zaščiteneh na nacionalni ravni“. Monti je v poročilu poudaril tudi, da „lahko oživitev te ločnice od enotnega trga in EU odtuji del javnega mnenja, in sicer delavska gibanja in sindikate, ki so že dalj časa glavni zagovorniki gospodarskega povezovanja“.

Lizbonska pogodba

V skladu s členom 3(3) Pogodbe o Evropski uniji si notranji trg prizadeva za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek. Evropska unija mora pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upoštevati zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite ter bojem proti socialni izključenosti¹⁰. Poleg tega se je z Lizbonsko pogodbo vključitev temeljnih pravic v primarno zakonodajo okrepila z dejstvom, da ima zdaj Listina Evropske unije o temeljnih pravicah enako pravno veljavo kot Pogodba¹¹.

Socialna razsežnost je torej poglavitni sestavni del notranjega trga, ki brez močne socialne razsežnosti in podpore državljanov ne more ustrezno delovati¹².

Sodišče je potrdilo tudi, da Unija nima le gospodarskega namena, temveč tudi socialni namen. Pravice na podlagi določb Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) o prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala je treba torej izvajati v skladu s cilji socialne politike, ki med drugim vključujejo, kot je razvidno iz prvega odstavka člena 151 PDEU, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ustrezno socialno zaščito in dialog med socialnimi partnerji.

Unija poleg tega v skladu s členom 152 PDEU priznava, spodbuja in nadalje krepi vlogo socialnih partnerjev na ravni EU ter pospešuje dialog med njimi, pri čemer upošteva razliko nacionalnih sistemov in avtonomijo socialnih partnerjev.

Evropski svet je v slovesni izjavi z dne 18. in 19. junija 2009 o pravicah delavcev, socialni politiki in drugih vprašanjih tudi poudaril, da pogodbi, kakor sta bili spremenjeni z Lizbonsko pogodbo, zagotavljata, da Evropska unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev.

Pravica do kolektivnih pogajanj – pravica do kolektivnih ukrepov – pravica ali svoboda do stavke

Tudi če se zadevni instrumenti ne sklicujejo vedno izrecno na pravico ali svobodo do stavke, pravico do kolektivnih ukrepov, ki izhaja iz pravice do kolektivnih pogajanj, priznavajo razni mednarodni instrumenti, ki so jih države članice podpisale ali v njih sodelujejo¹³. Zajeta je v instrumentih, ki so jih navedene države članice razvile na ravni EU¹⁴, in v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašeni v Nici 7. decembra 2000¹⁵, kakor je bila sprejeta v

¹⁰ Člen 9 PDEU.

¹¹ Člen 6 PEU.

¹² Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o socialni razsežnosti notranjega trga (mnenje na lastno pobudo) g. Jansona, UL 2011 C44/90.

¹³ Kot sta Evropska socialna listina, podpisana v Torinu 18. oktobra 1961 – na katero se poleg tega izrecno sklicuje člen 151 PDEU – in Konvencija št. 87 z dne 9. julija 1948 Mednarodne organizacije dela o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic.

¹⁴ Kot je Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Strasbourgu 9. decembra 1989, na katero se sklicuje tudi člen 151 PDEU.

¹⁵ UL C 364, 2000, str. 1.

Strasbourg 12. decembra 2008¹⁶. V številnih državah članicah ima tudi ustavnopravno varstvo.

V tem okviru člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah izrecno priznava pravico do kolektivnih pogajanj, ki v primeru nasprotja interesov vključuje pravico do kolektivnih ukrepov za obrambo interesov, vključno s stavko¹⁷.

Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice je pravica do kolektivnih pogajanj ter do pogajanj o kolektivnih pogodbah in sklepanja takih pogodb sestavni del pravice do združevanja, tj. pravice do ustanavljanja sindikatov in vključevanja vanje za zaščito svojih interesov, kakor je določeno v členu 11 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin¹⁸.

Evropsko sodišče za človekove pravice¹⁹ priznava tudi, da imajo države pogodbenice na področju sindikalne svobode zaradi občutljive narave socialnih in političnih vprašanj pri zagotavljanju ustreznega ravnotežja med interesi socialnih partnerjev ter glede na velike razlike med nacionalnimi sistemi na tem področju široko polje proste presoje, kako se lahko zavaruje svoboda sindikatov za zaščito poklicnih interesov njihovih članov. Vendar Sodišče ugotavlja, da to polje proste presoje ni neomejeno, temveč se izvaja ob nadzoru Sodišča, katerega naloga je, da odloči o tem, ali je omejitev združljiva s svobodo združevanja, kot jo zagotavlja člen 11 Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).

Kot priznavata Sodišče in Evropsko sodišče za človekove pravice²⁰, pravica do stavke ni absolutna, njeno uveljavljanje pa je lahko vseeno predmet nekaterih omejitev, ki so lahko prav tako posledica nacionalnih ustav, zakonov in praks. Kot potrjuje člen 28 Listine, je to pravico treba uveljavljati v skladu s pravom Evropske unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

Sindikati imajo torej v tem okviru pomembno vlogo, in, kot to potrjuje Sodišče, morajo še naprej imeti možnost, da sprejemajo ukrepe za varstvo pravic delavcev, vključno z možnostjo, da svoje člane pozovejo k stavki, bojkotu ali blokadam za zaščito interesov in pravic delavcev ter delovnih mest ali pogojev za zaposlitev, če je to v skladu s pravom Evropske unije ter nacionalno zakonodajo in prakso.

Ekonomске svoboščine – omejitve – varstvo pravic delavcev

Svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev sodita med temeljna načela prava EU. V skladu s sodno prakso Sodišča je omejitev navedenih svoboščin upravičena samo, če ima legitimen cilj, združljiv s Pogodbo, in je utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu. Če je tako, mora ustrezati svojemu cilju in ne sme preseči tistega, kar je potrebno, da ta cilj doseže.

Varstvo delavcev, še posebej njihova socialna zaščita in varstvo njihovih pravic, ter želja po preprečitvi motenj na trgu dela so bili priznani kot nujni razlogi v splošnem interesu, s katerimi se utemeljuje omejitev uveljavljanja temeljnih svoboščin prava Unije.

¹⁶ Glej člen 6 Pogodbe o Evropski uniji.

¹⁷ S splošnim sklicevanjem na Listino v členu 6 PEU je pravica do kolektivnih pogajanj zdaj izrecno vključena v primarno zakonodajo (glej mnenje generalne pravobranilke Trstenjakove v zadevi C-271/08, *Komisija proti Nemčiji*, točka 79).

¹⁸ Sodba ESČP z dne 12. novembra 2008 v zadevi *Demir*, točki 153 in 154 v povezavi s točko 145.

¹⁹ Sodba ESČP z dne 27. aprila 2010 v zadevi *Vördur Olafsson proti Islandiji*, točki 74 in 75.

²⁰ Glej npr. sodbo z dne 21. 4. 2009 v zadevi *Enerji Yapi-Yol Sen proti Turčiji* (68959/01), točka 32.

Poleg tega Sodišče priznava, da imajo države članice polje proste presoje in diskrecijsko pravico pri preprečevanju ovir za prosto gibanje, ki izhajajo iz ravnanja zasebnih akterjev.

Ekonomске svoboščine in temeljne pravice ter njihovo učinkovito uveljavljanje so lahko torej predmet omejitev.

2. REZULTATI POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCENE UČINKA

2.1. Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi

Kot že omenjeno, so sodbe Sodišča v zadevah *Viking-Line*, *Laval*, *Rüffert* in *Komisija proti Luksemburgu* v letih 2007 in 2008 sprožile živahno razpravo, ki se je osredotočala zlasti na posledice svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja za varstvo pravic delavcev in vlogo sindikatov pri varstvu pravic delavcev v čezmejnih primerih.

Po mnenju evropskih sindikatov so te sodbe protisocialne. Želijo si spremembo zakonodaje, da se razjasni pravni položaj in preprečijo sodbe sodnikov proti – po njihovem razumevanju – interesom delavcev v prihodnosti. Zato so predstavili dve ključni zahtevi za:

- revizijo direktive o napotitvi delavcev na delo (Direktiva 96/71/ES), da se vanjo vključi načelo „enakega plačila za enako delo“ in „državi članici gostiteljici“ omogoči, da uporabi pogoje, ki so ugodnejši od „jedra“ pogojev za zaposlitev v skladu s členom 3(1) Direktive;
- vključitev „protokola o socialnem napredku“ v Pogodbo, da se temeljnim socialnim pravicam zagotovi prednost pred ekonomskimi svoboščinami.

Druge zainteresirane strani menijo drugače. BusinessEurope se je strinjal s pojasnitvami, ki so jih prinesle sodbe Sodišča, in meni, da revizija Direktive ni potrebna. Številne države članice so bile podobnega mnenja. Nekatere države članice (Švedska, Nemčija, Luksemburg in Danska) so za uskladitev s sodbami spremenile svojo zakonodajo.

Evropski parlament je oktobra 2008 sprejel resolucijo, v kateri je vse države članice pozval k pravilnemu izvrševanju direktive o napotitvi delavcev na delo, Komisijo pa, naj ne izključi delne revizije Direktive po natančni analizi težav in dejanskih izzivov²¹. Hkrati je poudaril, da je svoboda opravljanja storitev „eden od temeljev evropskega projekta“ in „da bi bilo treba na eni strani upoštevati temeljne pravice in socialne cilje iz pogodb ter na drugi pravico javnosti in socialnih partnerjev, da zagotovijo nediskriminacijo in enako obravnavanje ter izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev“²². Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve je 2. junija 2010 organiziral zaslišanje treh strokovnjakov (predstavnikov Komisije, ETUC in Belgije), na katerem so poslanci Evropskega parlamenta iz skupin socialistov in demokratov, levice in zelenih Komisijo pozvali k ukrepanju s podobnimi predlogi kot ETUC.

²¹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2008 o izzivih kolektivnih pogodb v EU (2008/2085(INI)), točki 25 in 30.

²² Točka 1; glej tudi točki 17 in 31.

Na skupno povabilo komisarja Špidle in ministra Bertranda (v vlogi predsedujočega Svetu EU) na forumu oktobra 2008 so evropski socialni partnerji privolili v izvedbo skupne analize o posledicah sodb Sodišča v okviru mobilnosti in globalizacije. Evropski socialni partnerji so marca 2010²³ predstavili poročilo o posledicah sodb Sodišča. Dokument je pokazal na velika razhajanja med njimi. Business Europe nasprotuje reviziji Direktive (čeprav priznava potrebo po razjasnitvi nekaterih vidikov v zvezi z izvrševanjem), ETUC pa želi, da se Direktiva temeljito spremeni.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je leta 2010 sprejel mnenje o „socialni razsežnosti enotnega trga“²⁴, v katerem je pozval k učinkovitejšemu izvajanju Direktive 96/71/ES in podprl pobudo Komisije za pojasnitev pravnih obveznosti nacionalnih organov, podjetij in delavcev, vključno z delno revizijo Direktive. V mnenju še spodbuja Komisijo, naj izključi pravico do stavke s področja enotnega trga in preuči zamisel o ustanovitvi „evropskega socialnega Interpola“, ki bi podpiral dejavnosti inšpektoratov za delo različnih držav članic.

Profesor Monti je v poročilu z naslovom „Nova strategija za enotni trg“ priznal polemiko, ki so jo sprožile sodbe Sodišča, in priporočil, da bi bilo treba:

- pojasniti izvajanje direktive o napotitvi delavcev na delo ter okrepiti razširjanje informacij o pravicah in obveznostih delavcev in podjetij, upravnem sodelovanju in kaznih v okviru prostega gibanja oseb in čezmejnega opravljanja storitev;
- uvesti določbo za zagotovitev pravice do stavke na podlagi člena 2 Uredbe Sveta (ES) št. 2679/98 (t. i. *uredba Monti II*) in mehanizem za neformalno reševanje delovnih sporov pri uporabi Direktive.

Komisija je oktobra 2010 s sporočilom z naslovom „K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo – 50 predlogov za izboljšanje skupnega dela, poslovanja in izmenjav“²⁵ začela javno posvetovanje o načinih za ponovno oživitve enotnega trga. Predstavila je dva predloga (predloga št. 29 in 30) za ponovno vzpostavitev zaupanja in podpore državljanov, pri čemer se eden osredotoča na ravnotežje med temeljnimi socialnimi pravicami in ekonomskimi svoboščinami, drugi pa na napotitev delavcev na delo.

- Predlog št. 29: „Na podlagi svoje nove strategije Evropske unije za učinkovito uporabo Listine o temeljnih pravicah bo Komisija skrbela za to, da bodo pravice, ki jih zagotavlja Listina, vključno s pravico do skupnih ukrepov, upoštevane. ...“
- Predlog št. 30: „Komisija bo leta 2011 sprejela zakonodajni predlog, namenjen izboljšanju izvajanja direktive o napotitvi delavcev, ki bo vključeval ali bo dopolnjen s pojasnitvijo uveljavljanja temeljnih socialnih pravic v okviru gospodarskih svoboščin enotnega trga.“

Javno posvetovanje je pokazalo na veliko zanimanje in podporo sindikatov, posameznikov in NVO za te ukrepe.

²³ Besedilo je bilo predstavljeno na konferenci v Oviedu marca 2010, ki jo je organiziralo špansko predsedstvo Svetu EU. Razprave so ponovno opozorile na deljena mnenja zainteresiranih strani.

²⁴ Mnenje 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 final/2, 11.11.2010.

Predlog št. 29 o učinkovitem izvajanju Listine o temeljnih pravicah in oceni socialnega učinka je za 740 sodelujočih (od skupno več kot 800 odgovorov) eno najpomembnejših vprašanj.

Evropski socialni partnerji so se na posvetovanje odzvali v skladu s svojim utrjenim stališčem. ETUC je ponovila zahtevo za „protokol o socialnem napredku“, ki bi spremenil Pogodbo, in vztrajala, da bi morala Komisija ne samo pojasniti in izboljšati izvajanje direktive o napotitvi delavcev na delo, ampak jo tudi temeljito revidirati. BusinessEurope je podprl pristop Komisije za boljše izvajanje in izvrševanje obstoječe direktive.

ETUC je soglašala, da je poleg protokola o socialnem napredku napredek v pravo smer tudi zamisel o t. i. uredbi Monti II, ki je bila izrecno omenjena tudi v več odgovorih nacionalnih sindikatov. BusinessEurope se v svojem prispevku ni jasno izrazil, vendar se zdi, da dvomi o dodani vrednosti take uredbe, saj jasno navaja, da ne bi smela navajati pomislekov o izključitvi pravice do stavke iz pristojnosti EU.

Komisija je na podlagi široke javne razprave in prispevkov, dobljenih med javno razpravo, 13. aprila 2011 sprejela sporočilo z naslovom „Akt za enotni trg – Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja“²⁶. Zakonodajne pobude o napotitvi delavcev na delo so med dvanajstimi ključnimi ukrepi, zajetimi v poglavju o socialni koheziji: „**zakonodaja za izboljšanje in okrepitev prenosa, uporabe in dejanskega upoštevanja Direktive o napotitvi delavcev, ki vsebuje ukrepe za preprečevanje in kaznovanje kakršne koli zlorabe veljavnih pravil, in zakonodaja za razjasnitev uveljavljanja pravic do ustanavljanja in opravljanja storitev v povezavi s temeljnimi socialnimi pravicami.**“

Po sprejetju Akta za enotni trg je Evropski parlament 6. aprila 2011 sprejel tri resolucije²⁷. Vendar v nasprotju s splošnejšim vprašanjem mobilnosti (in prenosljivosti pokojninskih pravic) napotitve delavcev na delo ni bilo med opredeljenimi ključnimi prednostnimi nalogami.

Napotitev delavcev na delo in ekonomske svoboščine pa so med prednostnimi nalogami, ki jih je opredelil Evropski ekonomsko-socialno odbor²⁸.

Svet v svojih sklepih o prednostnih nalogah za ponovni zagon enotnega trga:

„14. MENI, da lahko z ustrezno uporabo in uveljavljanjem direktive o napotitvi delavcev prispevamo k boljši zaščiti pravic napotenih delavcev, zagotovimo večjo preglednost pravic in obveznosti podjetij, ki opravljajo zadevne storitve, in nacionalnih organov ter pomagamo preprečiti zlorabe veljavnih pravil; poleg tega MENI, da je potrebna večja preglednost pri uveljavljanju pravic do ustanavljanja in opravljanja storitev v povezavi s temeljnimi socialnimi pravicami“²⁹.

Ministri, socialni partnerji, predstavniki institucij EU in akademiki so se zbrali na konferenci o temeljnih socialnih pravicah in napotitvi delavcev na delo (27. in 28. junija 2011), da bi razpravljali o razpoložljivih regulativnih možnostih in možni vsebini zakonodajnih pobud ter

²⁶ COM(2011) 206 final.

²⁷ O enotnem trgu za podjetja in rast (2010/2277(INI)), o enotnem trgu za Evropejce (2010/2278(INI)) ter o upravljanju in partnerstvu na enotnem trgu (2010/2289(INI)).

²⁸ Mnenje ge. Federspiel, g. Sieckerja in g. Volesa, INT 548, 15. marec 2011.

²⁹ 3094. zasedanje Sveta za konkurenčnost, 30. maj 2011.

pomagali najti izvedljive rešitve³⁰. Konferenca naj bi z odprto konstruktivno razpravo prispevala k zblizanju vizij in predstavila rezultate nedavnih študij.

Poleg tega je bilo v Krakovski izjavi³¹ ponovno poudarjeno, da sta čezmejno opravljanje storitev in mobilnost napotenih delavcev ključna elementa enotnega trga. Olajševanje začasnega čezmejnega opravljanja storitev mora biti tesno povezano z zagotavljanjem ustrezne in primerne ravni varstva delavcev, napotenih v drugo državo članico zaradi izvajanja teh storitev.

2.2 Ocena učinka

Komisija je v skladu s svojo politiko o boljši pripravi zakonodaje izvedla oceno učinka možnosti politike na podlagi zunanje študije³².

Ugotovljeni razlogi za težave so razvrščeni v štiri razdelke, pri čemer je težava 4 („nasprotja med svobodo opravljanja storitev/ustanavljanja in nacionalnimi sistemi odnosov med delodajalci in delojemalci“) neposredno pomembna za ta predlog. Sodbi Sodišča v zadevah *Viking* in *Laval*, ki razlagata določbe Direktive in Pogodbe, sta pokazali na prikrita nasprotja med svobodo opravljanja storitev in ustanavljanja ter uveljavljanjem temeljnih pravic, kot sta pravica do kolektivnih pogajanj in kolektivnih ukrepov. Zlasti sindikati so sodbi razumeli kot uvajanje nadzora nad kolektivnimi ukrepi s strani EU ali nacionalnih sodišč, kadar bi ti ukrepi lahko vplivali na uveljavljanje svobode opravljanja storitev ali svobode ustanavljanja ali mu škodili. Takšno razumevanje je v zadnjem času povzročilo negativne učinke prelivanja, ki so se odrazili v nekaj nadnacionalnih sporih med delodajalci in sindikati. Na resnost te težave je odbor strokovnjakov Mednarodne organizacije dela (MOD) opozoril v poročilu o uporabi konvencij in priporočil za leto 2010, v katerem izraža „resno zaskrbljenost“ zaradi praktičnih omejitev pri učinkovitem uveljavljanju pravice do stavke, ki jih uvajajo sodbe Sodišča. Pravica do stavke je določena v konvenciji št. 87 MOD, ki so jo podpisale vse države članice EU.

Možnosti politik za obravnavo vzrokov za to težavo so osnovni scenarij (možnost 5), neregulativni ukrep (možnost 6) in regulativni ukrep na ravni EU (možnost 7).

Možnosti 6 in 7 sta bili ocenjeni glede na osnovni scenarij z vidika njunih zmožnosti za obravnavo vzrokov za opredeljeno težavo 4 ter za doseganje splošnih ciljev, in sicer trajnostnega razvoja enotnega trga, ki temelji na visoko konkurenčnem socialno tržnem gospodarstvu, svobodi opravljanja storitev in spodbujanju enakih konkurenčnih pogojev, izboljšanju življenjskih razmer in delovnih pogojev, spoštovanju različnosti sistemov odnosov med delodajalci in delojemalci v državah članicah ter spodbujanju dialoga med socialnimi partnerji. Možnosti sta bili poleg tega proučeni glede na bolj specifične in povezane operativne cilje, zlasti glede izboljšanja pravne varnosti v zvezi z ravnotežjem med socialnimi pravicami in ekonomskimi svoboščinami, še posebej v okviru napotitve delavcev na delo. Na podlagi strategije za učinkovito izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah se je

³⁰ Za več informacij si oglejte ključne govore in povezane dokumente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum o enotnem trgu, Krakov, 3. in 4. oktobra 2011, zlasti peti odstavek Deklaracije in točka 5 operativnih sklepov.

³² Večkratna okvirna pogodba 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).

ocena učinka uporabila za opredelitev temeljnih pravic, na katere bi predlog lahko vplival, stopnje poseganja v zadevno pravico ter nujnosti in sorazmernosti tega poseganja z vidika možnosti in ciljev politike³³.

Pri oceni učinka so bili ugotovljeni negativni gospodarski in socialni učinki osnovnega scenarija. Nadaljnja pravna negotovost bi lahko zmanjšala podporo, ki jo velike del zainteresiranih strani zagotavlja enotnemu trgu, ter ustvarila neugodno poslovno okolje, vključno z morebitnim protekcionističnim vedenjem. Tveganje odškodninskih zahtevkov in dvomov glede vloge nacionalnih sodišč bi lahko sindikate odvrnilo od uveljavljanja pravice do stavke. To bi imelo negativne posledice za varstvo pravic delavcev in člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Možnosti 6 in 7 bi imeli pozitivne gospodarske in socialne učinke, saj zmanjšujeta morebitno pravno negotovost. Vendar bi bili pozitivni učinki možnosti 7 pomembnejši, saj zakonodajni ukrep (uredba) zagotavlja večjo pravno varnost kot pristop nezavezujočega prava (možnost 6). Dodaten pozitiven učinek bi imel mehanizem za opozarjanje. Poleg tega bi zakonodajni ukrep odražal bolj angažiran politični pristop Komisije k reševanju vprašanja, ki močno skrbi sindikate in dele Evropskega parlamenta.

Prednostna možnost za obravnavo vzrokov za težavo 4 je možnost 7. Ta možnost velja za najuspešnejšo in najučinkovitejšo rešitev za obravnavo specifičnega cilja „zmanjševanja nasprotij med nacionalnimi sistemi odnosov med delodajalci in delojemalci in svobodo opravljanja storitev“ ter za najbolj skladno s splošnimi cilji. Zato je osnova za ta predlog.

Odbor za oceno učinka je dvakrat natančno pregledal osnutek ocene učinka, njegova priporočila za izboljšave pa so vključena v končno poročilo. Mnenje odbora za oceno učinka ter končna ocena učinka in njen povzetek so objavljeni skupaj s tem predlogom.

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

3.1. Splošno ozadje – povzetek predlaganega ukrepa

Omenjene sodbe Sodišča so na prepad med enotnim trgom in socialno razsežnostjo opozorile na dva načina. Prvič, izpostavile so potrebo po zagotovitvi pravega ravnotežja med uveljavljanjem pravice sindikatov do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico do stavke, ter svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ekonomskimi svoboščinami, zagotovljenimi s Pogodbo. Drugič, opozorile so tudi na vprašanje, ali je direktiva o napotitvi delavcev na delo še vedno ustrezna podlaga za varstvo pravic delavcev glede na različne pogoje na področju socialnih zadev in zaposlovanja v državah članicah. Dvomi so bili izraženi predvsem glede njene uporabe in izvrševanja v praksi.

Kot je potrdil profesor Monti v omenjenem poročilu, sta obe vprašanji tesno povezani, vendar zahtevata različni strategiji za uravnoteženje zahtev enotnega trga in socialnih zahtev. Kot je poudarjeno v strategiji za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji, je treba posameznikom omogočiti, da v primerih, ki jih ureja pravo Unije, učinkovito uveljavljajo v Listini določene pravice³⁴. Pojasnitev teh vprašanj prav tako ne bi smela biti

³³ COM(2010) 573 final, str. 6–7.

³⁴ COM(2010) 573 final.

prepuščena prihodnjim pravnim sporom na Sodišču ali nacionalnih sodiščih³⁵. Poleg tega pravica ali svoboda do stavke ne sme biti zgolj slogan ali pravna metafora.

Zato je ta predlog del svežnja. Skupaj s predlogom direktive o izvrševanju predstavlja ciljno usmerjen ukrep za pojasnitev interakcije med uveljavljanjem socialnih pravic ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev iz Pogodbe v EU v skladu z enim od ključnih ciljev Pogodbe, „visoko konkurenčnim socialno tržnim gospodarstvom“, brez spreminjanja sodne prakse Sodišča.

Cilj tega predloga je pojasniti splošna načela in veljavne predpise, ki se uporabljajo na ravni EU pri uveljavljanju temeljne pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, vključno s potrebo po njihovi uskladitvi v konkretnih čezmejnih primerih. Njegovo področje uporabe ne vključuje le začasne napotitve delavcev na delo v drugo državo članico za čezmejno opravljanje storitev, temveč tudi kakršno koli predvideno prestrukturiranje in/ali premestitev, ki zajema več kot eno državo članico.

3.2. Pravna podlaga

Ustrezna pravna podlaga za predlagani ukrep je člen 352 PDEU, ki se uporablja za primere, kadar pogodbi ne predvidevata potrebnih pooblastil za izvajanje ukrepov, ki so v okviru politik, določenih v pogodbah, potrebni za doseganje enega od ciljev pogodb.

Uredba velja za najustreznejši pravni instrument za pojasnitev splošnih načel in veljavnih predpisov na ravni EU, ki bo omogočil uskladitev uveljavljanja temeljnih pravic z ekonomskimi svoboščinami v čezmejnih primerih. Neposredna uporaba uredbe bo zmanjšala regulativno zapletenost ter okrepila pravno varnost za tiste, za katere se ta zakonodaja uporablja v EU, tako da bo veljavne predpise pojasnila na enotnejši način. Regulativna jasnost in enostavnost sta še posebno pomembni za MSP. Tega ni mogoče doseči z direktivo, ki je po naravi zavezujoča le glede cilja, ki ga je treba doseči, izbiro oblike in metod pa prepušča nacionalnim organom.

3.3. Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti

Ker za potrebna pooblastila v Pogodbi ni izrecne določbe, ta uredba temelji na členu 352 PDEU.

Člen 153(5) PDEU pravico do stavke izključuje iz vrste področij, ki se v EU lahko urejajo prek minimalnih standardov v obliki direktiv. Vendar so sodbe Sodišča jasno pokazale, da dejstvo, da se člen 153 ne uporablja za pravico do stavke, kot tako ne izključuje kolektivnih ukrepov s področja uporabe prava EU.

Cilj uredbe, tj. razjasnitev splošnih načel in predpisov EU, ki se uporabljajo za uveljavljanje temeljne pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, vključno s potrebo po njihovi uskladitvi v konkretnih čezmejnih primerih, zahteva ukrepanje na ravni Evropske unije in ga države članice same ne morejo doseči.

Poleg tega je treba v skladu s Pogodbo pri kakršni koli pobudi na tem področju upoštevati ne le avtonomijo socialnih partnerjev, temveč tudi različne socialne modele in različnost sistemov odnosov med delodajalci in delojemalci v državah članicah.

³⁵ Zgoraj navedeno Montijevo poročilo, str. 69.

Glede vsebine predloga je upoštevanje načela subsidiarnosti zagotovljeno tudi s priznavanjem vloge nacionalnih sodišč pri ugotavljanju dejstev in preverjanju, ali so ukrepi za uresničevanje ciljev, ki predstavljajo legitimni interes, primerni za doseganje teh ciljev in ne presegajo tistega, kar je potrebno za njihovo uresničitev. Prav tako priznava pomen obstoječih nacionalnih zakonodaj in postopkov za uveljavljanje pravice do stavke, vključno z obstoječimi institucijami za alternativno reševanje sporov, ki ne bodo spremenjeni ali prizadeti. Predlog sam ne vzpostavlja mehanizma za neformalno reševanje delovnih sporov na nacionalni ravni, s čimer naj bi se uvedla neka oblika predsodnega nadzora ukrepov sindikatov (kot je navedeno v Montijevem poročilu za leto 2010), pač pa se omejuje na določitev vloge mehanizmov za alternativno neformalno reševanje sporov, ki obstajajo v številnih državah članicah.

Ta predlog ne presega tistega, kar je potrebno za doseg predvidenih ciljev.

3.4. Podrobna obrazložitev predloga

3.4.1. Predmet in tako imenovana Montijeva klavzula

V členu 1 je poleg opisa ciljev te uredbe tudi t. i. Montijeva klavzula. Sestavljata ga besedili člena 2 Uredbe Sveta št. 2679/98³⁶ in člena 1(7) direktive o storitvah³⁷. Poleg tega je v skladu z besedilom podobnih določb, ki so na primer vključene v nedavni predlog Uredbe o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (prenovljena uredba Bruselj I)³⁸ in nedavno sprejeto uredbo o makroekonomskih neravnotežjih³⁹.

3.4.2. Razmerje med temeljnimi pravicami in ekonomskimi svoboščinami – splošna načela

Kljub poudarjanju, da ni notranjih nasprotij med uveljavljanjem temeljne pravice do kolektivnih ukrepov ter svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ki ju zajema in ščiti Pogodba, ter da ni primarnosti ene nad drugo, člen 2 priznava, da se lahko zgodi, da je njihovo uveljavljanje v primerih nasprotij treba uskladiti na podlagi načela sorazmernosti v skladu z običajno prakso sodišč in sodno prakso EU⁴⁰.

S statusnega vidika splošna enakost temeljnih pravic ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev pomeni, da je zaradi varstva temeljnih pravic take svoboščine morda treba omejiti. Vendar to tudi pomeni, da lahko uveljavljanje takih svoboščin upravičuje omejevanje učinkovitega uveljavljanja temeljnih pravic.

Da sindikati ne bi bili v praksi ovirani pri učinkovitem uveljavljanju svojih kolektivnih pravic ali da se jim to ne bi celo dejansko prepovedalo zaradi grožnje odškodninskih zahtevkov

³⁶ Uredba Sveta z dne 7. decembra 1998 o delovanju notranjega trga glede prostega pretoka blaga med državami članicami, UL L 337, 12.12.1998, str. 8.

³⁷ Direktiva 2006/123, UL L 376, 27.12.2006, str. 36; glej uvodno izjavo 22 Direktive 96/71/ES.

³⁸ COM(2010) 748 final, 14.12.2010, člen 85.

³⁹ Zadnji stavek člena 1(3) Uredbe (EU) št. 1176/2011 z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij, UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

⁴⁰ Mnenje generalnega pravobranilca Cruza Villalona v zadevi C-515/08, *dos Santos Palhota in drugi*, točka 53. Glej sodbe Sodišča v zadevi C-438/05, *Viking-Line*, točka 46, v zadevi C-341/05, *Laval*, točka 94 in v zadevi C-271/08, *Komisija proti Nemčiji*, točka 44. Glej tudi konferenčni prispevek prof. dr. Monike Schlachter „*Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms*“, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

delodajalcev na podlagi sodbe *Viking-Line* s sklicevanjem na čezmejne elemente⁴¹, je treba spomniti, da se v primerih, ko čezmejnih elementov ni ali so hipotetični, domneva, da kolektivni ukrepi ne pomenijo kršitve svobode ustanavljanja ali svobode opravljanju storitev. Slednje ne posega v skladnost kolektivnih ukrepov z nacionalno zakonodajo in praksami.

Zaradi tako velikega tveganja odgovornosti za škodo na podlagi precej hipotetičnega položaja ali ob odsotnosti čezmejnih elementov bi sindikati svojo pravico do stavke le s težavo uveljavljali, če bi jo sploh lahko, v primerih, ko se svoboda ustanavljanja ali svoboda opravljanja storitev niti ne uporabljata.

3.4.3. *Mehanizmi za reševanje sporov*

Člen 3 priznava vlogo in pomen obstoječih nacionalnih praks v zvezi z uveljavljanjem pravice do stavke v praksi, vključno z obstoječimi institucijami za alternativno reševanje sporov, kot so mediacija, sprava in/ali arbitraž. Ta predlog ne spreminja mehanizmov za alternativno reševanje sporov, ki obstajajo na nacionalni ravni, ter niti ne zajema niti ne pomeni obveznosti uvedbe takih mehanizmov za tiste države članice, ki jih nimajo. Za tiste države članice, v katerih taki mehanizmi obstajajo, pa uvaja načelo enakega dostopa za čezmejne primere ter določa prilagoditve po državah članicah za zagotovitev njegove uporabe v praksi.

Predlog ne uvaja mehanizma za neformalno reševanje delovnih sporov v zvezi z uporabo direktive o napotitvi delavcev na delo na nacionalni ravni⁴². Tak mehanizem bi uvedel neko obliko predsodnega nadzora ukrepov sindikatov, ki bi ustvarila ali pomenila dodatno oviro za učinkovito uveljavljanje pravice do stavke, poleg tega pa bi bila tudi v nasprotju s členom 153(5) PDEU, ki izrecno izključuje zakonodajne pristojnosti na ravni EU na tem področju.

V skladu s členom 155 PDEU predlog priznava posebno vlogo socialnih partnerjev na evropski ravni, s tem da jih poziva, če to želijo, k pripravi smernic o podrobnih pravilih in postopkih za take mehanizme za alternativno reševanje sporov.

3.4.4. *Vloga nacionalnih sodišč*

Člen 3(4) dodatno pojasnjuje vlogo nacionalnih sodišč: če je v konkretnem primeru zaradi uveljavljanja temeljne pravice ekonomska svoboda omejena, je treba poiskati primerno ravnotežje med zadevnimi pravicami in svobodami⁴³ ter jih uskladiti. V skladu s členom 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah mora kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svobod, ki jih priznava ta listina, spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svobod. Poleg tega so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svobod drugih⁴⁴. Sodišče je tudi potrdilo, da

⁴¹ Za podrobnosti glej poročilo odbora strokovnjakov MOD o tem primeru, ki je na voljo na spletni strani: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, ter „*The dramatic implications of Demir and Baykara*“ avtorjev K. Ewinga in J. Hendyja QC, *Industrial Law Journal*, zvezek št. 39, št. 1, marec 2010, str. 2–51, zlasti strani 44–47.

⁴² Kot je priporočeno v Montijevem poročilu.

⁴³ Glej mnenje generalne pravobranilke Trstenjakove v zadevi C-271/08, *Komisija proti Nemčiji*, točke 188–190. Glej tudi splošneje C. Barnard, „*Proportionality and collective action*“, ELR 2011.

⁴⁴ Mnenje generalnega pravobranilca Cruza Villalona v zadevi C-515/08, *dos Santos Palhota in drugi*, točka 53. Glej sodbo Sodišča z dne 12. 10. 2004 v zadevi C-60/03, *Wolff & Müller*, točka 44.

imajo pristojni nacionalni organi široko diskrecijsko pravico v zvezi s tem. V skladu s sodno prakso Sodišča je tristopenjski preskus potreben, ko je treba pregledati (1) primernost, (2) nujnost in (3) sorazmernost zadevnega ukrepa. Primerno ravnotežje med temeljnimi pravicami in temeljnimi svoboščinami je v primeru nasprotja zagotovljeno le, „če omejitev temeljne svoboščine s temeljno pravico ne sme presegati tega, kar je primerno, nujno in sorazmerno v ožjem smislu za uveljavljanje temeljne pravice. Obratno pa tudi omejitev temeljne pravice s temeljno svoboščino ne sme presegati tega, kar je primerno, nujno in sorazmerno v ožjem smislu za uveljavljanje temeljne svoboščine.“⁴⁵

To ne posega v možnost, da Sodišče v zvezi z elementi, ki jih je treba upoštevati, po potrebi samo zagotovi napotila in pojasnila za nacionalno sodišče⁴⁶.

3.4.5. *Mehanizem za opozarjanje*

Člen 4 določa sistem zgodnjega opozarjanja, ki od držav članic zahteva, da nemudoma uradno obvestijo zadevne države članice in Komisijo v primeru resnih dejanj ali okoliščin, ki hudo motijo pravilno delovanje enotnega trga ali ustvarjajo resne socialne nemire, da se čim bolj prepreči in omeji morebitna škoda.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne vpliva na proračun EU.

⁴⁵ Mnenje generalne pravobranilke Trstenjakove v zadevi C-271/08, točka 190.

⁴⁶ Glej sodbo z dne 11. 12. 2007 v zadevi C-438/05, *Viking-Line*, točka 80 in naslednje točke.

Predlog

UREDBA SVETA

o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev

(Besedilo velja za EGP)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 352 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju privolitve Evropskega parlamenta⁴⁷,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Pravico do kolektivnih ukrepov, ki izhaja iz pravice do kolektivnih pogajanj, priznavajo različni mednarodni instrumenti, ki so jih države članice podpisale ali v njih sodelujejo, kot so Evropska socialna listina, podpisana v Torinu 18. oktobra 1961, konvenciji št. 87 in št. 98 Mednarodne organizacije dela o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic ter o kolektivnem dogovarjanju, ter instrumenti, ki so jih navedene države članice razvile na ravni EU, kot sta Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Strasbourgu 9. decembra 1989, in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašena v Nici 7. decembra 2000, kakor je bila sprejeta v Strasbourgu 12. decembra 2008, ki ima enako pravno veljavo kot pogodbi. Ta pravica ima v številnih državah članicah tudi ustavnopravno varstvo.
- (2) Pravica do kolektivnih pogajanj ter do pogajanj o kolektivnih pogodbah in sklepanja takih pogodb je sestavni del pravice do združevanja iz člena 11 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: Konvencija)⁴⁸.
- (3) Tudi Sodišče priznava pravico do kolektivnih ukrepov kot temeljno pravico, ki je sestavni del splošnih načel prava Unije, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče⁴⁹.

⁴⁷ UL C , , str. .

⁴⁸ Sodba ESČP z dne 12. novembra 2008 v zadevi *Demir*.

Vendar pravica do stavke ni absolutna in njeno uveljavljanje je lahko vseeno predmet nekaterih pogojev in omejitev, ki so lahko tudi posledica nacionalnih ustav, zakonov in praks.

- (4) Kot potrjuje člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je pravico do kolektivnih ukrepov treba varovati v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.
- (5) V skladu s členom 152 Pogodbe o delovanju Evropske unije Unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev na ravni Unije ter pospešuje dialog med njimi ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov in avtonomije socialnih partnerjev.
- (6) Države članice lahko prosto določajo pogoje za obstoj in uveljavljanje zadevnih socialnih pravic. Pri izvajanju navedene pristojnosti pa morajo biti v skladu s pravom Unije, zlasti z določbami o svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev iz Pogodbe, ki sta temeljni načeli Unije, določeni s Pogodbo.
- (7) Omejitev navedenih svoboščin je upravičena samo, če ima legitimen cilj, združljiv s Pogodbo, in je utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu. V tem okviru mora ustrezati svojemu cilju in ne sme preseči tistega, kar je potrebno, da ta cilj doseže.
- (8) Varstvo delavcev, še posebej njihova socialna zaščita in varstvo njihovih pravic pred socialnim dampingom, ter želja po preprečitvi motenj na trgu dela so bil priznani kot nujni razlogi v splošnem interesu, s katerimi se utemeljuje omejitev uveljavljanja ene temeljnih svoboščin prava Unije.
- (9) Sindikati morajo biti še naprej zmožni kolektivnega ukrepanja, da se zagotovijo in zaščitijo interesi, pogoji za zaposlitev in pravice delavcev, če je to v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in praksami.
- (10) Temeljne ekonomske svoboščine in temeljne pravice ter njihovo učinkovito uveljavljanje so tako lahko predmet omejitev.
- (11) Uveljavljanje pravice do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, ter zahteve, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, je tako morda treba uskladiti v skladu z načelom sorazmernosti, kar pogosto zahteva ali vključuje kompleksne ocene s strani nacionalnih organov.
- (12) Kakšna koli omejitev uveljavljanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, mora biti določena z zakonom ter upoštevati bistvo navedenih pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi varstva pravic in svoboščin drugih.
- (13) Primerno ravnotežje med temeljnimi pravicami in temeljnimi svoboščinami je v primeru nasprotja zagotovljeno le, če omejitev temeljne svoboščine s temeljno pravico ne sme presegati tega, kar je primerno, nujno in sorazmerno v ožjem smislu za

⁴⁹ Sodbi z dne 11. decembra 2007 v zadevi C-438/05, *Viking-Line*, točka 44, in z dne 18. decembra 2007 v zadevi C-341/05, *Laval*, točka 91.

uveljavljanje navedene temeljne pravice. Obratno pa tudi omejitev temeljne pravice s temeljno svoboščino ne sme presegati tega, kar je primerno, nujno in sorazmerno v ožjem smislu za uveljavljanje navedene temeljne svoboščine. Za zagotovitev potrebne pravne varnosti ter preprečitev dvoumnosti in enostranskega iskanja rešitev na nacionalni ravni je treba pojasniti nekatere vidike, ki se nanašajo zlasti na uveljavljanje pravice do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, pa tudi mero, do katere lahko sindikati branijo in varujejo pravice delavcev v čezmejnih primerih.

- (14) Ključna vloga socialnih partnerjev kot glavnih akterjev pri reševanju sporov v zvezi z odnosi med delodajalci in delojemalci se je v času dobro uveljavila in jo je treba priznati. Poleg tega je treba priznati in ohraniti vlogo mehanizmov za izvensodno reševanje sporov, kot so mediacija, sprava in/ali arbitraž, ki so zagotovljeni v številnih državah članicah.
- (15) Mehanizem za sporočanje in opozarjanje naj bi omogočil ustrezno in hitro izmenjavo informacij med državami članicami in Komisijo v primerih, ki resno motijo pravilno delovanje notranjega trga in/ali povzročajo velike izgube za prizadete posameznike ali organizacije.
- (16) Ta uredba upošteva temeljne pravice in načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti svobodo zbiranja in združevanja (člen 12), svobodo izbire poklica in pravico do dela (člen 15), svobodo gospodarske pobude (člen 16), pravico do kolektivnih pogajanj in ukrepov (člen 28), poštene in pravične delovne pogoje (člen 31), pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47), in jo je treba uporabljati v skladu z navedenimi pravicami in načeli –

SPREJEL NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Predmet

- 1. Ta uredba določa splošna načela in pravila, ki se na ravni Unije uporabljajo v zvezi z uveljavljanjem temeljne pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.
- 2. Ta uredba na noben način ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, kot jih priznavajo države članice, vključno s pravico ali svobodo do stavke ali do drugih ukrepov, zajetih v sistemih odnosov med delodajalci in delojemalci v posameznih državah članicah v skladu z nacionalnim pravom in praksami. Prav tako ne vpliva na pravico do pogajanj o kolektivnih pogodbah ter sklepanja in izvrševanja takih pogodb ter pravico do kolektivnih ukrepov v skladu z nacionalnim pravom in praksami.

Člen 2

Splošna načela

Pri uveljavljanju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, določenih s Pogodbo, se spoštuje temeljna pravica do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, ter, obratno, pri uveljavljanju temeljne pravice do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, se spoštuje ta ekonomski svoboščini.

Člen 3

Mehanizmi za reševanje sporov

1. Države članice, ki v skladu s svojo nacionalno zakonodajo, tradicijo ali prakso vzpostavijo mehanizme za alternativno, izvensodno reševanje delovnih sporov, zagotovijo enak dostop do navedenih mehanizmov za alternativno reševanje sporov v primerih, ko taki spori izhajajo iz uveljavljanja pravice do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, v nadnacionalnih primerih ali primerih s čezmejnimi značajem v okviru uveljavljanja svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, vključno z uporabo Direktive 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev⁵⁰.
2. Ne glede na odstavek 1 lahko socialni partnerji na evropski ravni v okviru svojih pravic, pristojnosti in vlog, določenih s Pogodbo, sklenejo pogodbe na ravni Unije ali oblikujejo smernice v zvezi s podrobnimi pravili in postopki za mediacijo, spravo ali druge mehanizme za izvensodno reševanje sporov, ki izhajajo iz učinkovitega uveljavljanja pravice do kolektivnih ukrepov, vključno s pravico ali svobodo do stavke, v nadnacionalnih primerih ali primerih s čezmejnimi značajem.
3. Podrobna pravila in postopki za izvensodno reševanje sporov zainteresiranim stranem ne smejo preprečiti dostopa do pravnih sredstev za njihove spore ali nasprotja, če mehanizmi iz odstavka 1 ne zagotovijo rešitve v razumnem času.
4. Uporaba mehanizmov za alternativno, izvensodno reševanje sporov ne posega v vlogo nacionalnih sodišč v delovnih sporih v primerih iz odstavka 1, zlasti glede presoje dejstev in razlage nacionalne zakonodaje ter, kar zadeva področje uporabe te uredbe, glede opredelitve, ali in do katere mere kolektivni ukrepi na podlagi nacionalne zakonodaje in kolektivnih pogodb, ki se uporabljajo za navedene ukrepe, ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenih ciljev, brez poseganja v vlogo in pristojnosti Sodišča.

Člen 4

Mehanizem za opozarjanje

1. V primeru resnih dejanj ali okoliščin, ki vplivajo na učinkovito uveljavljanje svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev in ki bi lahko povzročili hude motnje pravilnega delovanja notranjega trga in/ali resno škodo njenemu sistemu odnosov med delodajalci in delojemalci ali resne socialne nemire na njenem ozemlju ali na ozemlju drugih držav članic, zadevna država članica o tem nemudoma uradno

⁵⁰ UL L 18, 21.1.1997, str. 1.

obvesti državo članico sedeža ali izvora izvajalca storitev in/ali druge zadevne države članice ter Komisijo.

2. Zadevne države članice čim prej odgovorijo na zahteve Komisije in drugih držav članic za informacije v zvezi z naravo ovire ali nevarnosti take ovire. Vse informacije, ki si jih izmenjajo države članice, se pošljejo tudi Komisiji.

Člen 5

Začetek veljavnosti

Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju, 21.3.2012

Za Svet
Predsednik