

PRESUDA SUDA

8. lipnja 1994.(*)

„Kolektivno otkazivanje”

U predmetu C-383/92,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa Karen Banks, članica pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je u početku zastupala Sue Cochrane, a zatim John E. Collins, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju Derricka Wyatta, *QC*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Ujedinjene Kraljevine, 14, boulevard Roosevelt,

tuženika,

povodom zahtjeva za utvrđenje da je, time što nije ispravno prenijela u nacionalno pravo razne odredbe Direktive Vijeća 75/129/EEZ od 17. veljače 1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL L 48., str. 29.), Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i M. Diez de Velasco, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (izvjestitelj), P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi održanoj 12. siječnja 1994.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. ožujka 1994.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 21. listopada 1992., Komisija Europskih zajednica podnijela je, na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u, tužbu radi utvrđenja da je, ne prenijevši ispravno u nacionalno pravo razne odredbe Direktive Vijeća 75/129/EEZ od 17. veljače 1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL L 48., str. 29., u daljnjem tekstu: direktiva), Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u.
- 2 Direktiva, koja se osobito temelji na članku 100. Ugovora o EEZ-u, nastoji „radnicima pružiti veću zaštitu u slučaju kolektivnog otkazivanja, uzimajući u obzir potrebu za uravnoteženim ekonomskim i socijalnim razvojem unutar Zajednice” (prva uvodna izjava) [neslužbeni prijevod]. Navodi da, unatoč sve većoj usklađenosti, još uvijek postoje razlike između odredaba koje su na snazi u državama članicama u pogledu praktičnih rješenja i postupaka pri kolektivnom otkazivanju, te mjera određenih za ublažavanje posljedica od takvoga otkazivanja za radnike (druga uvodna izjava). Ističe da ove razlike mogu imati izravni učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (treća uvodna izjava). Također smatra potrebnim promicanje „usklađivanja uz napredak u smislu članka 117. Ugovora” [neslužbeni prijevod] zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (peta uvodna izjava).
- 3 Direktiva se primjenjuje, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. točkom (a), „na otkazivanje koje poslodavac provodi iz jednog ili više razloga koji se ne odnose na osobu radnika kada je broj dodijeljenih otkazivanja” [neslužbeni prijevod] u skladu s kriterijem koji je država članica odabrala između dva kriterija utvrđena direktivom.
- 4 Članak 2. direktive određuje postupak savjetovanja s predstavnicima radnika i obavještanja predstavnika radnika.
- 5 Članci 3. i 4. direktive određuju pravila kojima se uređuje postupak kolektivnog otkazivanja. Članak 3. određuje da poslodavac mora nadležnom tijelu javne vlasti pisanim putem priopćiti svako planirano kolektivno otkazivanje. Predstavnici radnika obavještauju se o takvom priopćenju i mogu nadležnom tijelu javne vlasti uputiti svoje moguće primjedbe. Članak 4. osobito određuje da planirano kolektivno otkazivanje priopćeno nadležnom tijelu javne vlasti proizvodi učinke najranije 30 dana nakon priopćenja. Nadležno tijelo javne vlasti koristi taj rok za traženje rješenja problema nastalih planiranim kolektivnim otkazivanjem.
- 6 Na temelju članka 6. stavka 1. direktive, države članice bile su dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom direktivom u roku od dvije godine od njezinog priopćavanja. S obzirom na to da je državama članicama direktiva priopćena 19. veljače 1975., taj je rok istekao 19. veljače 1977.
- 7 U Ujedinjenoj Kraljevini odredbe direktive prenesene su određenim odredbama Employment Protection Acta 1975 (zakon o zaštiti zaposlenja iz 1975., u daljnjem tekstu: EPA).

- 8 Komisija smatra da britansko zakonodavstvo nije ispunilo zahtjeve direktive ni obveze koje proizlaze iz članka 5. Ugovora iz sljedećih razloga. Prvo, EPA ne omogućuje da se obavještavanje predstavnika radnika i savjetovanje s njima osigura u svim slučajevima predviđenim direktivom, jer ni taj zakon ni ijedna odredba britanskog prava ne predviđaju određivanje predstavnika radnika kada poslodavac odbija priznati takve predstavnike. Drugo, područje primjene EPA-e koje je ograničeno na „otkazivanje iz gospodarskih razloga”, ograničenije je od područja primjene direktive koje se odnosi na sve otkaze koji nisu svojstveni osobi radnika. Treće, EPA ne osigurava provođenje savjetovanja s radnicima s ciljem postizanja sporazuma i obuhvaćanja mogućnosti izbjegavanja ili smanjenja otkazivanja ili ublažavanja njegovih posljedica. Četvrto, EPA ne određuje učinkovite sankcije protiv poslodavca koji ne poštuje direktivom predviđene obveze obavještavanja predstavnika radnika i savjetovanja s njima.

Prvi prigovor

- 9 Prvi prigovor Komisije odnosi se na prenošenje članka 2. i 3. direktive u britansko pravo.
- 10 Članak 2. direktive određuje da poslodavac, kada planira provesti kolektivno otkazivanje, mora započeti savjetovanja s predstavnicima radnika s ciljem postizanja sporazuma. Ta savjetovanja odnose se najmanje na mogućnosti izbjegavanja ili smanjivanja kolektivnog otkazivanja kao i na mogućnosti ublažavanja njegovih posljedica. Poslodavac je obvezan dati predstavnicima radnika sve korisne informacije a, u svakom slučaju, pisano priopćenje o razlozima otkazivanja, broju radnika koji će se otpustiti, broju radnika uobičajeno zaposlenih i razdoblju tijekom kojeg se predviđa izvršiti otkazivanje.
- 11 Članak 3. direktive određuje da poslodavac mora nadležnom tijelu javne vlasti pisanim putem priopćiti svako planirano kolektivno otkazivanje. Priopćenje mora sadržavati sve korisne informacije o planiranom kolektivnom otkazivanju, savjetovanjima s predstavnicima radnika i pitanjima navedenima u članku 2. direktive (stavak 1.). Kopija tog priopćenja prosljeđuje se predstavnicima radnika koji mogu nadležnom tijelu javne vlasti uputiti eventualne primjedbe (stavak 2.).
- 12 Na temelju članka 1. stavka 1. točke (b) direktive, „pojam ‚predstavnicima radnika’ znači predstavnici radnika koji su predviđeni propisima ili praksom država članica” [neslužbeni prijevod].
- 13 Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju članka 2. i 3. direktive time što nije predvidjela mehanizam određivanja predstavnika radnika u poduzeću kada poslodavac odbija priznati te predstavnike. Prema njezinom mišljenju, koristan učinak članka 2. i 3. direktive podrazumijeva da države članice poduzimaju sve mjere kako bi osigurale da, uz iznimke, predstavnici radnika budu određeni u poduzeću, jer kada ih nema, ne mogu se poštovati obveze obavještavanja i savjetovanja kao ni pravo podnošenja primjedbi tijelu javne vlasti, određeni direktivom. Komisija ističe da britansko pravo, sprečavajući određivanje predstavnika radnika u poduzeću kada poslodavac nije suglasan, ne ispunjava taj uvjet.
- 14 Vlada Ujedinjene Kraljevine priznaje da u Ujedinjenoj Kraljevini zastupanje radnika u poduzeću tradicionalno počiva na dobrovoljnom priznavanju sindikata od strane poslodavca i iz tog razloga poslodavac koji ne priznaje sindikat ne podliježe obvezama

utvrđenima direktivom. Međutim, tvrdi da direktiva nije bila namijenjena izmjeni nacionalnih pravila ili praksa o određivanju predstavnika radnika. Navodi da u svojem članku 1. stavku 1. točki (b) direktiva određuje da se predstavnicima radnika smatraju predstavnici radnika „koji su predviđeni propisima ili praksom država članica” [neslužbeni prijevod]. Također ističe da se direktiva ograničava na djelomično usklađivanje pravila zaštite radnika u slučaju kolektivnog otkazivanja i da od država članica ne zahtijeva da osiguraju posebno zastupanje radnika kako bi ispunile obveze koje ona određuje.

- 15 Stajalište vlade Ujedinjene Kraljevine ne može se prihvatiti.
- 16 Usklađujući pravila koja se primjenjuju na kolektivno otkazivanje, namjera zakonodavca Zajednice bila je istovremeno osigurati usporedivu zaštitu prava radnika u različitim državama članicama i uskladiti troškove koji iz takvih zaštitnih pravila proizlaze za poduzeća Zajednice.
- 17 Zato članak 2. i članak 3. stavak 2. direktive određuju načelo da predstavnici radnika trebaju biti obaviješteni i dati mišljenje o načinima planiranog kolektivnog otkazivanja kao i o mogućnosti smanjivanja broja ili učinaka takvih otkazivanja, te da ti predstavnici moraju imati mogućnost podnošenja primjedbi nadležnom tijelu javne vlasti.
- 18 Na temelju članka 6. stavka 1. direktive države članice imaju rok od dvije godine računajući od dana priopćenja direktive da izmijene, ako je potrebno, svoje nacionalno pravo kako bi se u tom pogledu uskladilo s direktivom.
- 19 Tumačenje članka 2. i članka 3. stavka 2. direktive nije dovedeno u pitanje tekstem članka 1. stavka 1. točke (b) direktive, suprotno onome što tvrdi Ujedinjena Kraljevina. Naime, članak 1. stavak 1. točka (b) direktive ne upućuje jasno i jednostavno na pravila koja su na snazi u državama članicama što se tiče određivanja predstavnika radnika. Isključivo državama članicama prepušta zadatak da utvrde na koje načine treba odrediti predstavnike radnika koji trebaju ili mogu posredovati, ovisno o slučaju, u postupku kolektivnog otkazivanja, na temelju članka 2. i članka 3. stavka 2. direktive.
- 20 Prema tumačenju koje je predložila vlada Ujedinjene Kraljevine, države članice mogle bi određivati slučajeve u kojima predstavnici radnika mogu biti obaviješteni, dati mišljenje i mogu posredovati, jer su obavještavanje predstavnika radnika, savjetovanje s njima i njihovo posredovanje pred tijelom javne vlasti mogući samo u poduzećima u kojima je određivanje predstavnika radnika predviđeno nacionalnim pravom. Takvo tumačenje omogućilo bi stoga državama članicama da članak 2. i članak 3. stavak 2. direktive liše njihovog punog učinka.
- 21 Sud je već ustvrdio, osobito u presudi od 6. srpnja 1982., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (61/81, Zb., str. 2601.), da je nacionalno zakonodavstvo koje omogućuje sprečavanje zaštite koja je radnicima bezuvjetno zajamčena direktivom, protivno pravu Zajednice.
- 22 Vlada Ujedinjene Kraljevine također navodi da kada u poduzeću ne postoje predstavnici radnika na temelju nacionalnog prava, direktiva ne zahtijeva od država članica da predvide poseban mehanizam zastupanja radnika isključivo s ciljem ispunjavanja obveza direktive.

- 23 Iako je točno da direktiva ne sadrži nijednu odredbu namijenjenu izričito za postupanje u takvom slučaju, ta okolnost ne utječe na povezane odredbe članaka 2., 3. i 6. direktive, koji obvezuju države članice da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da u slučaju kolektivnog otkazivanja radnici budu obaviješteni, da se s njima savjetuje i da su u mogućnosti intervenirati posredstvom svojih predstavnika.
- 24 Naposljetku, vlada Ujedinjene Kraljevine ne može se osloniti na činjenicu da direktiva samo djelomično usklađuje pravila zaštite radnika i da nije bila namijenjena izmjeni nacionalnih pravila u području zastupanja radnika.
- 25 Direktiva zasigurno osigurava samo djelomično usklađivanje pravila zaštite radnika u slučaju kolektivnog otkazivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 1985., Nielsen & Søn, 284/83, Zb., str. 553.). Stoga nije namijenjena potpunom usklađenju nacionalnih sustava zastupanja radnika u poduzeću. Međutim, ograničeni karakter takvog usklađivanja ne može lišiti korisnog učinka odredbe direktive, osobito odredbe njezinih članaka 2. i 3. On osobito ne može spriječiti da države članice budu obvezne poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se odredili predstavnici radnika s ciljem ispunjavanja obveza utvrđenih u člancima 2. i 3. direktive.
- 26 Vlada Ujedinjene Kraljevine sama priznaje da prema stvarnom stanju britanskog prava radnici pogođeni kolektivnim otkazivanjem ne uživaju zaštitu predviđenu člancima 2. i 3. direktive kada se poslodavac protivi postojanju zastupanja radnika u svojem poduzeću.
- 27 U tim uvjetima, britansko pravo, koje ostavlja poslodavcu mogućnost dovođenja u pitanje zaštite koja je u korist radnika predviđena člancima 2. i 3. direktive, treba smatrati protivnim odredbama tih članaka (vidjeti, analogijom, presudu Komisija/Ujedinjena Kraljevina).
- 28 Prvi prigovor Komisije stoga treba prihvatiti.

Drugi prigovor

- 29 Komisija tvrdi da odredbe EPA-e imaju ograničenije područje primjene od onog utvrđenog direktivom. Prema njezinom mišljenju, zakon EPA se u skladu s njegovim člancima 99. i 100. primjenjuje samo na „otkazivanje iz gospodarskih razloga”, to jest, u skladu s tumačenjem koje su britanski sudovi dali tim pojmovima u slučajevima prestanka ili smanjenja djelatnosti poduzeća i u slučajevima pada potražnje za određenom vrstom rada, dok se direktiva u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. točkom (a) primjenjuje na „kolektivno otkazivanje”, to jest otkazivanje zbog jednog ili više razloga koji nisu povezani s osobom radnika, što obuhvaća slučajeve drukčije od „poslovno uvjetovanog otkazivanja”.
- 30 U svojem odgovoru na pismo opomene koje joj je uputila Komisija, vlada Ujedinjene Kraljevine priznala je da britansko pravo nije u potpunosti provelo direktivu u tom pogledu.
- 31 U skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (a) direktive, „kolektivno otkazivanje znači otkazivanje koje poslodavac provodi iz jednog ili više razloga koji se ne odnose na osobu radnika kada je broj dodijeljenih otkazivanja” [neslužbeni prijevod] u skladu s kriterijem koji je država članica odabrala između dva kriterija utvrđena direktivom.

32 Dovoljno je utvrditi da pojam „poslovno uvjetovano otkazivanje”, koji određuje područje primjene EPA-e i čije tumačenje koje je dala Komisija vlada Ujedinjene Kraljevine nije osporavala, ne obuhvaća sve slučajeve „kolektivnog otkazivanja” predviđenog direktivom. Osobito, kako ističe Komisija, ne obuhvaća slučajeve kada su radnici otpušteni nakon reorganizacije poduzeća neovisno o njegovom opsegu poslovanja.

33 Drugi prigovor Komisije stoga treba prihvatiti.

Treći prigovor

34 Komisija tvrdi da EPA nije u potpunosti prenijela odredbe članka 2. stavaka 1. i 2. direktive, jer poslodavca obvezuje da se s predstavnicima sindikata savjetuje samo po pitanju predviđenih otkaza, da „razmotri” primjedbe tih predstavnika i, ako ih odbacuje, da „navede razloge”, dok članak 2. stavak 1. direktive zahtijeva savjetovanje s predstavnicima radnika „s ciljem postizanja sporazuma”, a članak 2. stavak 2. direktive određuje da se takva savjetovanja odnose „najmanje na mogućnosti izbjegavanja ili smanjivanja kolektivnog otkazivanja kao i na mogućnosti ublažavanja posljedica” [neslužbeni prijevod].

35 Vlada Ujedinjene Kraljevine priznaje da njezino zakonodavstvo nije u tom pogledu usklađeno s direktivom.

36 S tim u vezi, dovoljno je istaknuti da odredbe EPA-e ne zahtijevaju od poslodavca da se savjetuje s predstavnicima radnika „s ciljem postizanja sporazuma”, kako zahtijeva članak 2. stavak 1. direktive, i da ne određuje da se takva savjetovanja moraju odnositi najmanje „na mogućnosti izbjegavanja ili smanjivanja kolektivnog otkazivanja kao i na mogućnosti ublažavanja posljedica”, kako zahtijeva članak 2. stavak 2. direktive.

37 Treći prigovor Komisije stoga treba prihvatiti.

Četvrti prigovor

38 Komisija tvrdi da je vlada Ujedinjene Kraljevine povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora u mjeri u kojoj sankcije koje određuje EPA u slučaju kada poslodavac ne poštuje svoje obveze savjetovanja s predstavnicima radnika i obavještavanja predstavnika radnika, nisu dovoljno odvratajuće. Ističe da se naknada zaposlenicima koja se, ako je to primjereno, može naložiti poslodavcu koji se ne savjetuje s predstavnicima radnika ili ih ne obavještava, može u cijelosti ili djelomično prebiti s bilo kojim iznosima koje je poslodavac dužan platiti svojim zaposlenicima.

39 Vlada Ujedinjene Kraljevine priznaje da njezino zakonodavstvo nije usklađeno sa zahtjevima Ugovora u tom pogledu, ističući tek da je prijedlog zakona dostavljen Parlamentu kako bi se popravila situacija.

40 Kada direktiva Zajednice ne predviđa posebnu sankciju za povredu njezinih odredaba ili se u tom pogledu poziva na nacionalne zakone i druge propise, članak 5. Ugovora zahtijeva od država članica da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se zajamčila primjena i učinkovitost prava Zajednice. U tom pogledu, zadržavajući diskrecijsko pravo na izbor sankcija, države članice moraju prije svega osigurati da povrede prava Unije budu sankcionirane pod postupovnim i materijalnim uvjetima koji odgovaraju onima koji

se primjenjuju na povrede nacionalnog prava koje su slične naravi i važnosti i koji, u svakom slučaju, odgovaraju sankcijama koje su po svojoj naravi učinkovite, razmjerne i odvratajuće (vidjeti, u pogledu propisa, presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka, 68/88, Zb., str. 2965., t. 23. i 24., i od 2. listopada 1991., Vandevenne i dr. C-7/90, Zb., str. I-4371., t. 11.).

- 41 U ovom slučaju, iz teksta članka 102. stavka 3. EPA-e proizlazi da se „zaštitna naknada” otpuštenom zaposleniku, koja se može, ako je to primjereno, naložiti poslodavcu koji nije poštovao obvezu savjetovanja s predstavnicima radnika i obavještanja predstavnika radnika predviđenu tim zakonom, može prebiti s bilo kojim iznosima koje je poslodavac dužan isplatiti tom zaposleniku na temelju njegovog ugovora o minulom radu ili zbog raskida tog ugovora ako su ti iznosi veći od „zaštitne naknade” i obratno, da se iznosi tako plativi zaposleniku mogu prebiti sa „zaštitnom naknadom ako je iznos te naknade veći.
- 42 Predviđajući da se „zaštitna naknada” može u cijelosti ili djelomično prebiti s iznosima koje poslodavac inače mora platiti zaposleniku na temelju njegovog ugovora o minulom radu ili zbog raskida tog ugovora, britansko zakonodavstvo u velikoj mjeri lišava tu sankciju njezinog praktičnog učinka i odvratajuće naravi. Osim toga, poslodavac će sankcijom biti kažnjen čak umjereno ili blago samo u mjeri u kojoj iznos „zaštitne naknade” čije plaćanje mu je naloženo premašuje iznose koje i inače mora platiti dotičnoj osobi.
- 43 Iz navedenog proizlazi da četvrti prigovor Komisije treba prihvatiti.
- 44 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da time što ne predviđa određivanje predstavnika radnika kada se poslodavac s time ne slaže, time što područje primjene zakonodavnih odredaba namijenjenih provedbi direktive predviđa ograničenije od onog određenog direktivom, što ne obvezuje poslodavca koji planira provesti kolektivno otkazivanje da se s predstavnicima radnika savjetuje s ciljem postizanja sporazuma i u vezi s pitanjima navedenim u direktivi te što ne predviđa učinkovitu sankciju u slučaju neprovođenja savjetovanja s predstavnicima radnika kako se zahtijeva direktivom, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju direktive i članka 5. Ugovora o EEZ-u.

Troškovi

- 45 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova.
- 46 Budući da Ujedinjena Kraljevina nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Time što ne predviđa određivanje predstavnika radnika kada se poslodavac s time ne slaže, što područje primjene zakonodavnih odredaba namijenjenih provedbi Direktive Vijeća 75/129/EEZ od 17. veljače 1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje predviđa ograničenije od onog određenog direktivom, što poslodavca koji planira provesti kolektivno otkazivanje ne obvezuje da se savjetuje s predstavnicima radnika s ciljem postizanja sporazuma i u vezi s pitanjima navedenim u direktivi te što ne predviđa učinkovitu sankciju u slučaju neprovođenja savjetovanja s predstavnicima radnika kako se zahtijeva direktivom, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju direktive i članka 5. Ugovora o EEZ-u.

2. Ujedinjenoj Kraljevini nalaže se snošenje troškova.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 8. lipnja 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski