

STORA UTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2012 rd

Riksdagens motiverade yttrande till Europeiska unionens institutioner om subsidiaritetsprincipen och förslaget till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster

INLEDNING

Remiss

Den 21 mars 2012 antog Europeiska kommissionen ett förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, KOM(2012) 130, (Monti II-förordningen) och sände det till riksdagen den 2 april 2012 i överensstämmelse med protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Inom den frist som anges i protokoll 2 kan riksdagen sända ett motiverat yttrande till ordföranden för Europaparlamentet och ordföranden för rådet respektive kommissionen om orsakerna till att den anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Dokument som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning ska enligt 30 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning av stora utskottet antecknas ha inkommit. Utskottet ska sända dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i EU-fördraget. Enligt 30 § 4 mom. i arbetsordningen kan riksdagen på förslag av stora utskottet besluta lämna ett motiverat yttrande i enlig-

het med artikel 6 i protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Riksdagens beslut och stora utskottets betänkande sänds till Europeiska unionens institutioner för kännedom.

Den 11 april 2012 antecknade stora utskottet att subsidiaritetsärendet hade inkommit under nummer TS 20/2012 rd och sände det till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet. Den 11 maj 2012 beslutade stora utskottet på begäran av arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandla ärendet i relation till subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget och utarbeta ett betänkande, som förslag till riksdagens beslut, om huruvida den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen eller inte. Det motiverade yttrandet ska sändas in före den 22 maj 2012.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har fått skriftliga sakkunnigytranden från Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, Akava ry och Finlands näringsliv rf.

Samband med andra handlingar

Den 8 maj 2012 föreslog arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att stora utskottet ska ta upp förslaget till förordning till behandling med av-

seende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget och lämnade utlåtande om ärendet till stora utskottet (AjUU 8/2012 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

FÖRSLAGET OCH STATSRADETS STÅNDPUNKT

Kommissionens förslag

Enligt kommissionen är syftet med förslaget att förtydliga allmänna principer och tillämpliga regler på EU-nivå för utövandet av den grundläggande rättigheten att vidta kollektiva åtgärder i samband med friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, inbegripet behovet av att sammanjämka dem i gränsöverskridande situationer.

Med förslaget vill kommissionen förtydliga EU-domstolens domar C-438/05 Viking Line och C-341/05 Laval om relationen mellan rätten att vidta kollektiva åtgärder och fri rörlighet och försäkra sig om en rimlig avvägning mellan fackföreningarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder, inbegripet strejkrätt, å ena sidan och de ekonomiska friheterna enligt fördraget å andra sidan. Förslaget innehåller bestämmelser om system för tvistlösning (artikel 3), de nationella domstolarnas uppdrag (artikel 3.4) och system för anmälan och varning (artikel 4). Med bestämmelserna vill kommissionen ombesörja ett klart rättsläge och förebygga ensidiga lösningar

på nationell nivå om utövandet av rätten till kollektiva åtgärder, inbegripet strejkrätten, och om i hur stor omfattning fackföreningar får värna arbetstagarnas rättigheter i gränsöverskridande situationer.

Statsrådets ståndpunkt till subsidiaritetsprincipen

Statsrådet har yttrat sig om förslaget till förordning i en skrivelse (U 29/2012 rd) till riksdagen enligt 96 § 2 mom. i grundlagen. I det stora hela har statsrådet en kritisk och reserverad inställning till förslaget. Bestämmelserna förefaller att vara oklara både när det gäller innehåll och konsekvenser, säger statsrådet. Dessutom verkar inte förslaget förtydliga det nuvarande rättsläget för arbetslivstvister på EU-nivå på det sätt som kommissionen uppger. Man kan således fråga sig vilket mervärde förslaget har. Statsrådet misstänker också att förslaget inte är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslaget till förordning är förknippat med en del frågor kring relationen mellan nationell rätt, internationell rätt och EU-rätt. I detta betänkande yttrar sig stora utskottet om hur förslaget förhåller sig till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. Övriga frågor kommenteras i ett utlåtande om ärende U 29/2012 rd.

Bedömning av ärendet i relation till subsidiaritetsprincipen

Stora utskottet håller med statsrådet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om att den föreslagna förordningen saknar mervärde och att förslaget i sin nuvarande form inte uppnår det uttalade målet om tydligare rättsläge (målen Laval och Viking Line). Följaktligen framhåller stora utskottet att förslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att styra avgränsningen av unionens befogenheter. Unionen ska handla endast om det är nöd-

vändigt för att nå de mål som fastställs i förslaget. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

I likhet med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser stora utskottet att förslaget i sin nuvarande form inte förtydligar strejkrätten i EU i relation till EU-domstolens domar eller internationella konventioner om mänskliga rättigheter på det sätt som kommissionen hävdar. Förslaget beaktar inte relationen till de bestämmelser om församlingsfrihet och strejkrätt i internationella konventioner eller i FN:s, ILO:s och Europarådets konventioner som varje medlemsstat införlivat i sin nationella rätt genom sina konstitutionella förfaranden. EU-domstolens avgöranden har skapat oklarhet precis kring hur grunderna för begränsning av rätten till kollektiva åtgärder i människorättskonventionerna primärt ska tillämpas, påpekar utskottet. Förslaget förblir oklart på denna punkt och kan i praktiken innebära att arbetstagarnas grundläggande rättigheter klart kringskärs.

Med hänvisning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet framhåller stora utskottet vidare att begreppet "gränsöverskridande situation" är tvedigt. Förslaget gäller i princip också andra kollektiva åtgärder än strejker. Förordningen gör det mycket svårt att i enskilda fall dra en gräns mellan en kollektiv åtgärd som till sin karaktär är en gränsöverskridande EU-åtgärd och en rent nationell kollektiv åtgärd och för hur man ska gå till väga om den kollektiva åtgärden är tillika nationell och gränsöverskridande. I sådana situationer kan förslaget i värsta fall utvidga EU:s befogenhet till nationella kollektiva åtgärder. Det är möjligt att den föreslagna skyldigheten att anmäla hot om kollektiva åtgärder i medlemsstaterna till kommissionen verkar i samma riktning. Dessutom finns det risk för att nationellt välfungerande system för tvistlösning i arbetslivstvister påverkas om förslaget godkänns. Trots att kommissionen konstaterar att förslaget inte begränsar möjligheten att anlita erkända tvistlösningsmetoder i medlemsstaterna kan det få sådana konsekvenser. Följaktligen vill utskot-

tet här påminna om den centrala innebörden av subsidiaritetsprincipen: EU ska endast handla om det är nödvändigt och till uppenbar nytta på grund av gränsöverskridande synpunkter som medlemsstaterna inte kan reglera ensamma på ett tillfredsställande sätt.

Avslutningsvis påpekar utskottet att kommissionen föreslår att artikel 352 (den s.k. flexibilitetsklausulen) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är en lämplig rättslig grund eftersom unionen inte har några befogenheter inom de områden som fördraget avser på grundval av någon som helst artikel i EU-fördraget. Artikel 352 i EUF är tillämplig i mycket begränsade situationer om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Klausulens karaktär av undantagsbestämmelse betonas också av den skyldighet som där getts kommissionen att uppmärksamma de nationella parlamenten på de förslag som grundar sig på den här artikeln vid förfarandet för kontroll av subsidiaritetsprincipen.

Stora utskottet framhåller att EU-fördraget har mycket stränga krav på när flexibilitetsklausulen får tillämpas och att kraven inte uppfylls i det här fallet om man ser till innebörden av förslaget. I detta fall hänvisar utskottet i synnerhet till synpunkten ovan att förslaget saknar ett mervärde och till att de föreslagna åtgärderna inte medverkar till att målen med förordningen uppnås.

Beslut

Stora utskottet föreslår att riksdagen beslutar lämna följande motiverade yttrande enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, som ingår i EU-fördraget:

Med hänvisning till motiven i stora utskottets betänkande StoUB 1/2012 rd anser riksdagen att Europeiska kommissionens förslag till förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva

StoUB 1/2012 rd — Ö 2/2012 rd

åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla

tjänster strider mot subsidiaritetsprincipen i den föreslagna formen.

Helsingfors den 11 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vordf. Antti Kaikkonen /cent
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Juho Eerola /saf
Pietari Jääskeläinen /saf
Anne Louhelainen /saf
Riitta Myller /sd
Mauri Pekkarinen /cent
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Lenita Toivakka /saml

Tytti Tuppurainen /sd
Sinuhe Wallinheimo /saml
Jan Vapaavuori /saml
Pia Viitanen /sd
Sofia Vikman /saml
Anne-Mari Virolainen /saml
Peter Östman /kd
ers. Sauli Ahvenjärvi /kd
Jari Leppä /cent
Silvia Modig /vänst
Jussi Niinistö /saf
Hanna Tainio /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.