

U 29/2012 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (*Monti II-förordningen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 mars 2012 till rådets förordning om utövandet av rätten att

vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (KOM (2012) 130 slutlig) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 26 april 2012

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

Regeringsråd Liisa Heinonen

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2012/0827**FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM UTÖVANDET AV RÄTTEN ATT VIDTA KOLLEKTIVA ÅTGÄRDER I SAMBAND MED ETABLERINGSFRIHETEN OCH FRIHETEN ATT TILLHANDAHÅLLA TJÄNSTER (KOM(2012) 130 SLUTLIG)****1 Förslagets bakgrund och mål**

Kommissionens framlade den 21 mars 2012 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 slutlig).

Bakom förslaget ligger en omfattande allmän debatt som uppstod efter EU-domstolens domar i december 2007 i mål C-438/05 International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union mot Viking Line ABP och OÜ Viking Line Eesti samt i mål C-341/05 Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd.1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.

EU-domstolen erkände i ovan nämnda mål strejkrättens existens samt konstaterade att rätten till fackliga stridsåtgärder för att skydda arbetstagare utgör ett legitimt intresse som i princip motiverar inskränkningar av de fördragsfästa grundläggande friheterna. Å andra sidan konstaterade domstolen också att utövandet av rättigheten att vidta fackliga stridsåtgärder dock inte desto mindre kan omfattas av vissa begränsningar i förhållande till utövandet av de ekonomiska friheterna.

Ovan nämnda domar har i den allmänna debatten ansetts bl.a. kunna hindra de fackliga organisationerna från att agera för att skydda arbetstagarnas rättigheter i situationer i samband med etableringsfrihet eller frihet att tillhandahålla tjänster.

I sin rapport, "A new Strategy for the Single Market", som den 9 maj 2010 överlämnades till Europeiska kommissionens ordförande, har också professor Monti konstaterat att till följd av domarna har gamla skiljelinjer återigen kommit upp i dagen. Enligt rapporten kan motsättningarna, mellan å ena sidan

dem som är för större marknadsintegration och å andra sidan dem som betonar vikten av sociala rättigheter, leda till att den allmänna opinionen, arbetstagarsammanslutningar och fackföreningar, som under lång tid förordat ekonomisk integration, kommer att ställa sig mindre positiva till den inre marknaden.

Enligt kommissionens förslag är förordningens mål 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. Enligt kommissionen utgör förslaget tillsammans med förslaget till tillämpningsdirektiv angående utstationerade arbetstagare en riktad insats för att förtydliga samspelet mellan utövandet av sociala rättigheter och utövandet av den fördragsfästa etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i EU i enlighet med ett av fördragets viktigaste mål, en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft, utan att för den skull stjälpa domstolens rättspraxis över ända.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Artikel 1, Syfte: Enligt artikel 1.1 anger förordningen allmänna principer och regler tillämpliga på unionsnivå avseende utövandet av den grundläggande rättigheten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

Enligt artikel 1.2 påverkar inte förordningen på något sätt utövandet av de grundläggande rättigheter som är erkända i medlemsstaterna, inbegripet strejkrätten eller rätten att vidta andra åtgärder enligt de system för för-

hållandet mellan arbetsmarknadens parter som gäller i medlemsstaterna enligt nationell lagstiftning och praxis. Den påverkar inte heller rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal och vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

I motiveringen till kommissionens förslag kallas denna bestämmelse i artikel 1.2 "Monti-klausulen". Enligt kommissionen kombineras klausulen texten i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2679/9836 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna, den s.k. Monti-förordningen (nedan Monti I-förordningen), med artikel 1.7 i tjänstedirektivet. Enligt kommissionen har man i texten också kombinerat text från förslaget till förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (omarbetning av Bryssel I) (artikel 85) och sista meningen i artikel 1.3 i förordningen om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser.

I artikel 2 i Monti I-förordningen konstateras att förordningen inte får tolkas som att den på något sätt inverkar på utövandet av de grundläggande rättigheter, inklusive strejkrätt eller frihet att strejka, så som de erkänns i medlemsstaterna. Dessa rättigheter kan också inbegripa rätt eller frihet att vidta andra åtgärder som omfattas av de särskilda systemen för relationerna mellan parterna på arbetsmarknaderna i medlemsstaterna.

Enligt artikel 1.7 i tjänstedirektivet påverkar inte direktivet utövandet av sådana grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och i gemenskapsrätten. Det påverkar inte heller rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal samt att vidta stridsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis som respekterar gemenskapsrätten.

Enligt artikel 85 i det ovan nämnda förordningsförslaget, s.k. Bryssel I, (KOM(2010) 748 slutlig) påverkar inte förordningen rätten för arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, att vidta kollektiva åtgärder för att skydda sina intressen, särskilt rätten eller friheten att strejka eller vidta

andra åtgärder, i enlighet med unionslagstiftningen och nationell lagstiftning och praxis.

Enligt sista meningen i artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ska förordningen beakta artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och påverkar därför inte rätten att förhandla om, ingå eller tillämpa kollektivavtal samt att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 2, Allmänna principer: Artikel 2 i förordningsförslaget handlar om de allmänna principer som ska följas i samband med kollektiva åtgärder och etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. I artikeln konstateras att utövandet av den fördragsfästa etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster ska vara förenligt med den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder. Omvänt ska utövandet av den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder vara förenligt med dessa ekonomiska friheter.

Kommissionen konstaterar i motiveringen till förslaget att de grundläggande rättigheterna allmänt sett står på lika fot med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster antyder att de friheterna kan behöva inskränkas för att skydda de grundläggande rättigheterna. Omvänt innebär det också i lika stor utsträckning att utövandet av friheterna kan motivera att det faktiska utövandet av de grundläggande rättigheterna också inskränks. I motiveringen till kommissionens förslag konstateras dessutom att enligt EU-domstolens avgöranden, (bl.a. punkt 46 i mål C-348/05 (Viking Line) punkt 94 i mål C-341/05 (Laval), kan situationer uppstå där konflikter mellan utövandet av de ekonomiska friheterna kan behöva lösas i enlighet med proportionalitetsprincipen. Kommissionen konstaterar vidare att utövandet av de ekonomiska friheterna kan motivera att det faktiska utövandet av de grundläggande rättigheterna inskränks.

Enligt kommissionen bör man ha i åtanke att i lägen där gränsöverskridande element saknas eller är hypotetiska ska kollektiva åtgärder förutsättas vara förenliga med etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla

tjänster. Detta är viktigt för att undvika att fackföreningar förbjuds att verkningsfullt utöva sina kollektiva rättigheter genom skadeståndsanspråk enligt domen i målet Viking Line från arbetsgivare som åberopar gränsöverskridande element. En så omfattande risk att bli skadeståndsskyldig på grund av en hypotetisk situation eller en situation där gränsöverskridande element saknas, skulle enligt kommissionen göra det svårt eller omöjligt för fackföreningarna att utnyttja sin strejkrätt.

Artikel 3, System för tvistlösning: Enligt artikel 3.1 ska de medlemsstater som tillhandahåller alternativa, extrajudiciella system för lösning av tvister, föreskriva lika tillgång till dessa alternativa system i situationer som rör tvister med upphov i utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i gränsöverskridande situationer eller situationer av gränsöverskridande karaktär i samband med etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, inbegripet tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

Enligt kommissionen uppmärksammas i artikel 3 att befintlig nationell praxis rörande strejkrätt, inklusive alternativ tvistlösning såsom medling, förlikning och skiljeförfarande, har stor betydelse. I förslaget föreslås inga ändringar i alternativa nationella tvistlösningsförfaranden, och det innebär heller ingen skyldighet för de medlemsstater som inte har dem att införa dem. I förslaget fastslås, för de medlemsstater där sådana former av tvistlösning finns, principen om lika tillgång för gränsöverskridande fall och det faktum att medlemsstaterna kan anpassa dem för att de ska tillämpas i praktiken.

Enligt artikel 3.2 får arbetsgivare och arbetstagare på unionsnivå inom ramen för sina fördragsfästa rättigheter, befogenheter och uppgifter ingå avtal på unionsnivå eller fastställa riktlinjer för formerna för medling, förlikning eller andra system för extrajudiciell lösning av tvister med upphov i faktiskt utövande av rätten till kollektiva åtgärder (inbegripet strejkrätten) i gränsöverskridande situationer eller situationer av gränsöverskridande karaktär.

Enligt artikel 3.3 får formerna och förfarandena för extrajudiciell tvistlösning inte

hindra de berörda parterna från tillgång till andra judiciella rättsmedel i tvisten, om de system som avses i punkt 1 inte medger en lösning inom rimlig tid.

Enligt artikel 3.4 ska tillämpning av alternativa, extrajudiciella system för lösning av tvister inte påverka de nationella domstolarnas uppdrag i arbetslivstvister i sådana situationer som avses i punkt 1, särskilt när det gäller att bedöma sakförhållanden och tolka nationell lagstiftning, och inom ramen för denna förordnings tillämpningsområde avgöra huruvida och i vilken utsträckning en kollektiv åtgärd, enligt den nationella lagstiftning och de kollektivavtal som är tillämpliga på åtgärden, går utöver vad som är nödvändigt för att nå de eftersträfvade målen, utan att det påverkar domstolens uppdrag och behörighet.

I kommissionens motivering konstateras att förslaget inte innehåller någon mekanism för informell lösning av arbetslivstvister rörande utstationeringsdirektivet på nationell nivå. En sådan mekanism skulle innebära någon form av förjudiciell prövning av fackföreningarnas agerande, vilket inte bara skulle skapa och utgöra ett ytterligare hinder för det praktiska utövandet av strejkrätten, och skulle enligt kommissionen också antagligen strida mot artikel 153.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som uttryckligen undantar detta område från EU:s kompetens.

Kommissionen anser att de nationella domstolarnas uppgifter förtydligas i artikel 3.4 i förordningsförslaget. Om en ekonomisk frihet inskränks i ett enskilt fall till följd av utövandet av en grundläggande rättighet, måste domstolen göra en rimlig avvägning mellan rättigheterna och friheterna och förena dem. Enligt artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter.

Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Domstolen har också funnit att de behöriga nationella myndigheterna har stort utrymme för egna bedömningar i detta avseende. Kommissionen konstaterar att enligt domstolens rättspraxis krävs en kontroll i tre steg av huruvida åtgärden är 1) lämplig, 2) nödvändig och 3) skälig.

En lämplig balans mellan de grundläggande rättigheterna och de grundläggande friheterna vid en konflikt kan enbart säkerställas när inskränkningen i en grundläggande frihet genom en grundläggande rättighet inte går utöver vad som är lämpligt, nödvändigt och skäligt för att genomföra den grundläggande rättigheten. Tvärtom får emellertid inte heller inskränkningen i en grundläggande rättighet genom en grundläggande frihet gå utöver vad som är lämpligt, nödvändigt och skäligt för att genomföra den grundläggande friheten.

Artikel 4, Varningssystem: I artikel 4.1 föreskrivs att när en medlemsstat påträffar allvarliga händelser eller omständigheter som påverkar det verkningsfulla utövandet av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster och som kan orsaka allvarliga störningar av den inre marknadens funktion, allvarligt skada dess system för förhållandet mellan arbetsmarknadens parter eller orsaka allvarlig social oro på dess territorium eller en annan medlemsstats territorium, ska den berörda medlemsstaten omedelbart underrätta den medlemsstat där tjänsteföretaget är etablerat eller har sitt ursprung, andra berörda medlemsstater samt kommissionen.

Enligt artikel 4.2 ska den eller de berörda medlemsstaterna så snart som möjligt svara på förfrågningar om information från kommissionen och andra medlemsstater om hindrets eller riskens karaktär. Allt informationsutbyte mellan medlemsstaterna ska också överlämnas till kommissionen.

Enligt kommissionens motivering är syftet med varningssystemet att i möjligaste mån förebygga och inskränka potentiella skadeverkningar.

Artikel 5, Ikraftträdande: Enligt artikel 5 ska förordningen träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

3 Strejkrätten inom den internationella rätten

Kommissionen konstaterar att även om strejkrätten inte alltid nämns uttryckligen i de aktuella internationella instrumenten, är rätten att tillgripa kollektiva åtgärder som komplement till rätten till kollektiva förhandlingar stadfäst i olika internationella instrument som medlemsstaterna undertecknat eller samarbetar om. Den ingår i instrument som medlemsstaterna tagit fram på EU-nivå och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionen är den också skyddad i flera medlemsstaters konstitutioner.

Artikel 8.1 d i Förenta nationernas internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (den s.k. ESK-konventionen, FördrS 6/1976) förutsätter att avtalsparterna säkerställer rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat. De rättigheter som säkerställs i konventionen kan begränsas endast enligt vad som föreskrivs i lagen, endast om begränsningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att trygga var och ens rättigheter och friheter eller för att skydda allmänt intresse, nationell säkerhet, folkhälsa eller moral (ordre public). Också artikel 22 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7-8/1976) innehåller en bestämmelse om föreningsfrihet, vilken inbegriper också rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av denna rätt får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella eller allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen ("ordre public") eller för skyddande av hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) konventioner innehåller inte någon direkt bestämmelse om arbetstagares strejkrätt, men den expertkommitté som övervakar tillämpningen av konventionerna och den kommitté för organisationsfrihet som tillsatts av ILO:s styrelse har skapat en täckande praxis i fråga om gränserna för strejkrätt. De

har på ett vedertaget sätt ansett att konvention nr 87 angående facklig föreningsfrihet och skydd för facklig organisationsrätt (FördrS 45/1949), implicit förutsätter att strejkrätt beviljas arbetstagarna. Också ILO:s konvention nr 98 angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (FördrS 32/1951) ska beaktas. De nämnda ILO-kommittéerna har inte betraktat strejkrätten som någon ovillkorlig rättighet. Utövandet av rätten att strejka kan ha inskränkts med åberopande av tryggheten av den allmänna ordningen (law and order samt public order). ILO:s oberoende expertkommitté har dock kritiserat EU-domstolens linje i målen Viking Line (C-438/05) och Laval (C-341/05).

I artikel 11 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (FördrS 18-19/1990) nämns mötes- och föreningsfrihet. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 11.2 utövandet av dessa rättigheter får endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har med stöd av artikel 87 i ILO:s konvention konstaterat att strejkrätten är en integrerad del av den fackliga organisationsfriheten och omfattas således också av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (avgörande i målet Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet (68959/01), punkt 24, 21.3.2009).

Också kommissionen konstaterar att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast (dom i målet Demir, 12.11.2008) att rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal utgör en del av föreningsfriheten, dvs. rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen, i enlighet med artikel 11 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av avgörandet i målet Demir framgår det att begränsningarna

av föreningsfriheten ska motsvara särskilt bestämmelserna i artikel 11.2 i människorättskonventionen. Det ankommer på domstolen för de mänskliga rättigheterna att slutligt avgöra om en begränsning är förenlig med föreningsfriheten som skyddas i artikel 11 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Kommissionen påpekar dock att både EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna framhållit (dom i målet Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet (68959/01, 21.4.2009) att strejkrätten inte är oinskränkt och att utövandet av den kan förenas med begränsningar som också kan följa av nationella konstitutioner, lagar och praxis. Kommissionen konstaterar vidare att enligt artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska strejkrätten utövas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Enligt artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken gäller förhandlingsrätt och rätt att tillgripa kollektiva åtgärder, har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

I artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilken handlar om rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning, konstateras att i den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. I artikel 52.4 konstateras att i den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i denna stadga, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner.

I artikel 53, som handlar om skyddsnivå, föreskrivs att ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och

grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt i medlemsstaternas författningar.

I artikel 6 i fördraget om upprättandet av Europeiska unionen fastställs stadgans rättsliga ställning i och med att det konstateras att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Bestämmelserna i stadgan ska inte på något sätt utöka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen. Rättigheterna, friheterna och principerna i stadgan ska tolkas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan om dess tolkning och tillämpning och med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som det hänvisas till i stadgan, där källorna till dessa bestämmelser anges. Artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som handlar om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, uppges enligt förklaringarna grunda sig på bl.a. artikel 6 i Europeiska sociala stadgan. I förklaringarna konstateras dessutom att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna erkänt att strejkrätten utgör en del av den frihet att bilda och ansluta sig till fackförening som ingår i artikel 11 i konventionen om de mänskliga rättigheterna samt, att bl.a. tillgripandet av fackliga stridsåtgärder parallellt i flera medlemsstater regleras av nationell lagstiftning och praxis.

I artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen konstateras vidare att unionen ska ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna anslutning ska inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

I artikel 6.4 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 43–44/1991), till vilken det hänvisas i artikel 151 i fördraget om Europeiska unionen, förutsätts det att parterna erkänner arbetstagarnas rätt att gå i strejk i händelse av intressekonflikt, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal. Enligt artikel 31 i stadgan kan strejkrätten begränsas enligt vad som föreskrivs i lagen, om begränsningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att trygga var och ens rättigheter och friheter eller för att skydda allmänt intresse, nationell säkerhet, folkhälsa eller moral (ordre public).

4 Lagstiftningen i Finland

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten. Det är fråga om en specialbestämmelse som preciserar generalklausulen om föreningsfriheten. I paragrafen nämns inte konflikträtten uttryckligen. Att den fackliga föreningsfriheten är tryggad innebär dock att den som utövar sin frihet inte får drabbas av negativa påföljder.

Det konstitutionella skyddet för konflikträtten kan grundas på förarbeten till grundlagsreformen. I dem påpekas det bl.a. att deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig arbetskonflikt inte utgör godtagbara grunder för t.ex. avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet.

Även grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bekräftat att konflikträtten har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas genom 13 § 2 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2003 rd och GrUU 3/1998 rd). Utövandet av rätten till stridsåtgärder kan regleras genom lag. Den kan inskränkas genom bestämmelser förutsatt att de villkor som i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 25/1994 rd) ställs i fråga om inskränkande av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls. Inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Innehållet i inskränkningarna ska till väsentliga delar framgå av lagen. Grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla. Inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Acceptabili-

teten bör bedömas till exempel med hänsyn till bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, åtminstone till den del de innehåller en uttömmande förteckning över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Det är befogat att tolka de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som de mänskliga rättigheterna, dvs. att bara grunder för inskränkning som enligt en viss bestämmelse i konventionen om de mänskliga rättigheterna är acceptabla kan godtas som grunder för inskränkning av motsvarande stadgande om grundläggande fri- och rättigheter. Det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggandefri- eller rättighet. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhällsintresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som ska inskränkas. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver enligt grundlagsutskottet ett adekvat rättsskydd.

Strejkrätten regleras genom arbetsavtalslagen (bl. arbetsfredsförpliktelsen och påföljderna för brott mot den), lagen om medling i arbetstvister (meddelandeskyldighet, möjlighet att uppskjuta arbetskonflikten) samt i lagen om statens tjänstekollektivavtal och lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (bestämmelserna om skyddsarbete etc. för stats-tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare).

Bestämmelser om medling i arbetstvister finns i lagen om medling i arbetstvister. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om riksförlikningsman, förlikningsmän och förlikningsnämnd, igångsättande av arbetsinställelse samt om förlikningsåtgärder. Den innehåller också bestämmelser om straff för överträdelse av vissa bestämmelser i lagen. Bestämmelser om skiljeförfarandet finns i lagen om skiljeförfarande (967/1992).

5 Behörighetsgrund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Kommissionens har föreslagit artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF) som rättslig grund för rättsakten. I artikel 352.1 i FEUF konstateras att om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser.

Eftersom skyldigheten att samråda med europeiska arbetsmarknadsorganisationer om kommande unionslagstiftning (samt verkställigheten av de avtal som organisationerna ingått genom rådets direktiv) inskränker sig uttryckligen på de frågor som regleras i artikel 153 i FEUF, inledde kommissionen lagberedningen inte med ett samråd med arbetsmarknadens organisationer, vilket i allmänhet är fallet i fråga om arbetslagstiftning, trots att ämnet berör arbetsmarknadsparterna i allra högsta grad.

Enligt artikel 28 om förhandlingsrätt och rätt att tillgripa kollektiva åtgärder i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

Enligt artikel 51 om räckvidd i stadgan om de grundläggande rättigheterna riktar sig bestämmelserna i stadgan, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter. Stadgan innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon

ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.

Enligt kommissionen avser kommissionens förslag att svara på den oro som uppstått på grund av EU-domstolens avgöranden i vissa mål. Enligt kommissionens åsikt anses en förordning vara den lämpligaste regleringsformen för att förtydliga allmänna principer och tillämpliga regler på EU-nivå så att utövandet av de grundläggande rättigheterna att vidta kollektiva åtgärder kan förenas med de ekonomiska friheterna i gränsöverskridande situationer. Eftersom en förordning är direkt tillämplig minskar regelfloran och rättssubjekten får större rättssäkerhet på olika håll av unionen genom att den tillämpliga lagstiftningen förtydligas på ett mer enhetligt sätt.

Enligt kommissionen är lagstiftningens klarhet och enkelhet särskilt viktig för små och medelstora företag. Detta mål kan inte uppnås med ett direktiv som ju i sig bara är bindande i fråga om det resultat som ska uppnås, medan de nationella myndigheterna fritt får välja form och metoder.

Enligt kommissionen är förordningsförslaget till alla delar förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förordningens mål är 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. Detta mål förutsätter åtgärder på EU-nivå och kan inte uppnås av medlemsstaterna ensamma.

Dessutom måste enligt fördraget alla initiativ på detta område respektera inte bara arbetsmarknadsparternas självständighet utan också de olika sociala modellerna och mångfalden i systemen för relationer mellan arbetsmarknadens parter i medlemsstaterna.

Enligt kommissionen garanteras efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen genom att förslaget erkänner de nationella domstolarnas uppgift att reda ut sakförhållanden och bedöma huruvida åtgärderna syftar till legitima mål, är ändamålsenliga och inte går utöver vad som krävs för att nå målen. I förslaget erkänns dessutom befintliga nationella för-

fattningar och förfaranden för utövande av strejkrätten, inbegripet former för alternativ tvistlösning, som inte ändras eller påverkas.

Förslaget innebär inga nya former av informell lösning av arbetstvister på nationell nivå, vilket skulle ha inneburit en form av förjudiciell kontroll över fackföreningarnas handlande (något som föreslogs i Montirapporten från 2010), utan det är begränsat till att framhäva de alternativa tvistlösningssystem som finns i ett antal medlemsstater. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå målen för det varför förslaget enligt kommissionens syn också är förenligt med proportionalitetsprincipen.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Kommissionens konsekvensbedömning

I enlighet med sin policy för bättre lagstiftning har kommissionen utfört en konsekvensbedömning av alternativen på grundval av en extern utredning. Vid konsekvensbedömningen använde kommissionen huvudsakligen utomstående experter och samråd.

Kartlagda problem har grupperats under fyra rubriker, och av dessa är rubriken ”konflikt mellan friheten att tillhandahålla tjänster/etableringsfriheten och nationella arbetslivsrelationer” direkt relevant för detta förslag. Domstolens avgöranden om tolkningen av direktivet och fördragen i målen Viking Line och Laval visade på den underliggande spänningen mellan dels friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten dels utövandet av grundläggande rättigheter såsom rätten till kollektiva förhandlingar och rätten att vidta kollektiva åtgärder. Enligt kommissionen ansåg bl.a. de fackliga organisationerna att avgörandena innebar att EU:s eller medlemsstaternas domstolar nu skulle förhandskontrollera om kollektiva åtgärder skulle kunna påverka eller skada utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten.

Den här typen av uppfattningar har nyligen lett till skadeverkningar vilket illustreras av några transnationella arbetskonflikter. Problemet betydelse har framhållits i 2010 års rapport från ILO:s expertkommitté för till-

lämpning av konventioner och rekommendationer, som uttryckte sin allvarliga oro för de faktiska inskränkningar av ett verkningsfullt utövande av strejkrätten som domstolens avgöranden innebär. Strejkrätten är implicit stadfäst i ILO-konventionen nr 87 som alla EU:s medlemsstater har ratificerat.

De alternativ som undersökts för att lösa problemet är ett nollalternativ, ickebindande åtgärder samt EU-lagstiftning.

Enligt kommissionen bedömdes alternativet gentemot nollalternativet med avseende på deras förmåga att påverka de faktorer som driver på problemen och förmåga att nå de allmänna målen, nämligen en hållbar utveckling på den inre marknaden på grundval av en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft, frihet att tillhandahålla tjänster och främjande av lika villkor, förbättrade arbets- och levnadsvillkor, respekt för medlemsstaternas olika system för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt främjande av dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Vidare bedömdes de med avseende på de snävare, relaterade operativa målen, bl.a. att öka rättssäkerheten i avvägningen mellan sociala rättigheter och ekonomisk frihet, i synnerhet vid utstationering av arbetstagare. På grundval av strategin för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna användes konsekvensbedömningen för att kartlägga vilka grundläggande rättigheter som påverkas, hur mycket rättigheten påverkas samt huruvida inverkan är nödvändig och proportionerlig i förhållande till alternativen och målen.

Enligt kommissionen framkom det vid konsekvensbedömningen att nollalternativet hade negativa sociala och ekonomiska konsekvenser. Ett fortsatt oklart rättsläge kunde leda till att en betydande del av de berörda parterna slutar stödja den inre marknaden, vilket kan leda till ett bistert företagsklimat och i förlängningen protektionism.

Risken för skadestånd och osäkerhet om de nationella domstolarnas uppgifter kan hindra fackföreningarna från att utöva sin strejkrätt. Det skulle ha negativa inverknings på skyddet av arbetstagarnas rättigheter och artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Det alternativ som kommissionen förespråkar får positiva ekonomiska och sociala konsekvenser, eftersom de minskar oklarheten i rättsläget. Lagstiftning (förordning) skapar större rättssäkerhet än en icke-bindande modell.

Ett varningssystem skulle också bidra positivt. Lagstiftning skulle dessutom visa att kommissionen har den politiska beslutsamheten att ta sig an ett problem som de fackliga organisationerna och delar av Europaparlamentet ser mycket allvarligt på.

Det alternativ som föredras för att angripa de problem som ligger bakom är alternativet lagstiftning på EU-nivå som kommissionen valt. Enligt kommissionen anses det vara den mest verkningsfulla och resurseffektiva lösningen för det särskilda målet att minska spänningarna mellan nationella system för relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare och friheten att tillhandahålla tjänster och det som bäst överensstämmer med de allmänna målen. Det är därför i allt väsentligt grunden för det aktuella förslaget.

6.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Eftersom den författningsform som kommissionen har valt, nämligen förordning, är direkt tillämplig i medlemsstaterna förutsätter den i sig inte några ändringar i lagstiftningen.

I detta skede är det ännu svårt att bedöma i vilken mån förslaget skulle ändra det rättsläge som råder i Finland.

Ärendet omfattas inte av den lagstiftningsbehörighet som anges i självstyrelselagen för Åland (1114/1991).

6.3 Konsekvenser för myndigheternas uppgifter och organisation samt för den offentliga ekonomin

Tillämpningen av artikel 3.1 skulle kunna inverka på riksförlikningsmannens uppgifter så att förlikningsuppgifterna skulle kunna komma att omfatta internationella konflikter vilka för närvarande inte hör till den finska riksförlikningsmannens uppgifter. Å andra sidan skulle man oftare än hittills kunna begära att förlikning av internationella tvister

som inbegriper finländska parter skulle ske i andra EU-länder. Vid tillämpningen av förordningen skulle det kunna uppstå oklarheter om vilket lands förlikningsman som är behörig i en viss situation, liksom också frågan hur vissa bestämmelser i den finska lagen om medling i arbetstvister på lika villkor skulle kunna tillämpas på fall som har internationella dimensioner. Arbetsmarknadsparterna i Finland kan i och för sig också nuförtiden på eget initiativ be riksförlikningsmannen om hjälp också i sådana fall som har internationella beröringspunkter som t.ex. eventuella tvister om anlitande av utstationerade arbetstagare.

Myndigheterna i Finland skulle också vara förpliktade att lämna underrättelser enligt artikel 4 till myndigheter i andra medlemsstater samt till kommissionen.

Eftersom medlingen i arbetstvister i Finland i princip handlar om medling i intressekonflikter, skulle artiklarna 3.3 och 3.4 i den föreslagna förordningen inte på något väsentligt sätt förändra nuläget för medlingen i arbetstvister i Finland.

Förslaget skulle i övrigt troligtvis inte heller ha några konsekvenser för myndighetsorganisationen eller den offentliga ekonomin.

6.4 Konsekvenser för arbetslivet

I detta skede är det svårt att bedöma om förslaget skulle inverka på omfattningen av rätten att vidta kollektiva åtgärder eller ändra nuläget i fråga om sådana arbetstvister som har gränsöverskridande verkningar. Av denna anledning är det också svårt att bedöma förslagets konsekvenser med tanke på arbetslivet.

Förordningsförslagets bestämmelser om medling i arbetstvister skulle sannolikt inte ha några större konsekvenser för det finländska systemet för medling i arbetstvister. I Finland skulle bestämmelserna tillämpas endast på intressekonflikter enligt vårt nuvarande system.

Konsekvenserna av införandet av det föreslagna varningssystemet skulle bero på i vilken mån systemet i fråga skulle användas i praktiken samt huruvida underrättelserna skulle leda till några praktiska åtgärder t.ex. hos kommissionen.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Utkastet till U-brev har behandlats i utvidgad sammansättning i arbetsrättssektionen vid kommittén för EU-ärenden den 12 april 2012.

Kommissionen presenterade förslaget för rådets arbetsgrupp för socialfrågor den 27 mars 2012. Behandlingen av förslaget i arbetsgruppen inleddes den 16 april 2012.

Hittills har det framkommit att vissa medlemsstater inte stöder kommissionens förslag. Också arbetsmarknadsparterna har riktat tämligen omfattande kritik mot förslaget.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig skeptiskt och kritiskt mot de bestämmelser som kommissionen föreslagit. De föreslagna bestämmelserna verkar oklara i fråga om både innehåll och konsekvenser. Det är oklart hur de föreslagna bestämmelserna eventuellt påverkar innehållet i EU-rätten, den nationella regleringen eller tillämpningen av medlemsstaternas andra internationella förpliktelser. Förslagen ser inte ut att skapa någon klarhet i det rådande rättsläget i fråga om arbetstvisterna på unionsnivå på det sätt som kommissionen antyder. Dessutom skulle tillämpningen av bestämmelserna leda till oklara situationer eftersom bestämmelserna inte är förenliga med den finska lagstiftningen om arbetstvister och medling i arbetstvister. Således kan också förslagets eventuella mervärde ifrågasättas.

Finland betraktar kommissionens förslag om att antagandet av det aktuella förordningsförslaget ska kopplas till antagandet av tillämpningsdirektivet rörande utstationerade arbetstagare som icke motiverat bl.a. för att antagandet av förordningsförslaget kräver ett enhälligt beslut av rådet, vilket knappast kan åstadkommas, medan tillämpningsdirektivet kan antas i en vanlig lagstiftningsordning.

Förslaget ser i och för sig ut att vara förenligt med de mål som anges i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen på det sätt som förutsätts i artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), men dess nödvändighet kan ifrågasättas. Ar-

tikel 352 i FEUF verkar också vara den enda tillgängliga rättsliga grunden för en förordning som gäller rätten att vidta kollektiva åtgärder. Förslaget skulle inte kunna grunda sig på exempelvis bestämmelserna om socialpolitiken eftersom det i artikel 153.5 i FEUF konstateras att bestämmelserna i artikeln inte ska tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout. Också kommissionen konstaterar i motiveringen till sitt förslag att enligt artikel 153.5 i FEUF är strejkrätten undantagen från de frågor som kan regleras på EU-nivå genom minimikrav i direktiv. Enligt kommissionens syn har dock domstolens rättspraxis tydligt visat att enbart det förhållandet att artikel 153 inte är tillämplig på strejkrätten inte i sig undantar kollektiva åtgärder från EU-rättens tillämpning.

Enligt EU-domstolens rättspraxis (se exempelvis de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi, punkterna 203-204) kan dock den behörighet som i fördragen getts unionen inte utvidgas eller de detaljerade bestämmelserna i övriga artiklar kringgås basis av artikel 352 i FEUF. I samband med den fortsatta behandlingen av ärendet finns det således ännu skäl att bedöma huruvida den rättsliga grunden som kommissionen föreslår är korrekt, särskilt med hänsyn tagen till ordalydelsen i artikel 153.5 i FEUF och att ordalydelsen i artikel 2 i kommissionens förslag avviker något från den tidigare EU-lagstiftningen där det närmast konstateras att bestämmelsen i fråga inte påverkar innehållet i strejkrätten.

Förslaget handlar uttryckligen om sammanjämkning av de bestämmelser och principer som fastställts i fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna i gränsöverskridande situationer. Således skulle man kunna påstå att målen med förslaget inte skulle kunna nås i tillräcklig omfattning genom medlemsstaternas nationella åtgärder. Förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör trots detta ännu noggrant bedömas under behandlingens gång då man får ytterligare utredning om huruvida förslaget på något sätt skulle ändra EU-domstolens tolkningar om förhållandet mellan fördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vid den preliminära

granskningen går det inte att direkt se att förslaget på det sättet som kommissionen antyder skulle skapa klarhet i innehållet i strejkrätten på unionsnivå i förhållande till EU-domstolens avgöranden samt i förhållande till internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna. Därvid skulle man mycket väl också kunna komma fram till att åtgärder på unionsnivå inte alls skulle behövas i denna fråga eftersom målen med förslaget inte skulle kunna nås i tillräcklig utsträckning.

När det gäller artikel 1, som handlar om tillämpningsområdet, finns det ännu skäl att begrunda formuleringen, som antyder att förordningen uppenbarligen avser att även gälla andra eventuella konfliktåtgärder utöver strejkerna. I ett enskilt fall kan det visa sig vara problematiskt att tolka huruvida en arbetskonflikt handlar om en åtgärd på EU-nivå eller en nationell åtgärd samt vad som bör göras om det på samma gång är fråga om både en nationell och en gränsöverskridande åtgärd. Syftet med förslaget är troligtvis inte att utvidga EU:s behörighet i sådana fall till att omfatta också nationella arbetskonflikter.

Också formuleringen av artikel 2 lämnar rum för tolkning. Vad menas med att utövan- det av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster ska vara förenligt med den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder, och omvänt. Särskilt förslagets förhållande till EU-domstolens tolkningar och till bestämmelserna om föreningsfrihet och/eller strejkrätt i internationella organisationers, såsom FN:s, ILO:s och Europarådets, konventioner och till tolkningen av dessa, verkar oklart och problematiskt. Det centrala tolkningsproblemet kring de domar som avkunnats i målen Viking och Laval samt de nämnda konventionerna om mänskliga rättigheter gäller frågan huruvida rätten att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med proportionalitetsprincipen ska sammanjämkas med de ekonomiska friheterna (med hänsyn tagen till bl.a. arbetskonfliktens tidsmässiga förläggning och förhållandet till den fördel som efterstävas) eller ska de inskränkingsgrunder som ingår i konventionerna om de mänskliga rättigheterna tillämpas.

Vid bedömningen av förordningsförslagets förhållande till internationella konventioner

bör man ta hänsyn till det faktum att artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, där det bl.a. konstateras att stadgan har samma rättsvärde som fördragen, har ändrats efter det att de nämnda domarna avkunnades. Detsamma gäller också artikel 28, som handlar om rätten till kollektiva åtgärder, i stadgan om de grundläggande rättigheterna, samt artiklarna 52.3 och 53 som anger förhållandet mellan stadgan om de grundläggande rättigheterna och konventionen om de mänskliga rättigheterna. I artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen konstateras det också att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Det verkar som om kommissionens förslag i grund och botten kanske ändå inte skulle vara avsett att ändra nuläget i EU-domstolens tolkningspraxis i fråga om arbetskonflikter med gränsöverskridande verkningar. Det finns också skäl att begrunda i vilken utsträckning den föreslagna bestämmelsen i sekundärlagstiftningen överhuvudtaget effektivt kan ändra domstolarnas tolkningar som gäller grundfördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Den föreslagna formuleringen ser ut att avvika från de formuleringar av bestämmelserna om strejkrätt som ingår i EU:s sekundärlagstiftning, t.ex. tjänstedirektivet och Monti I-förordningen om den fria förligheten för varor. I dem konstateras det närmast att de inte påverkar de nationella bestämmelserna om strejkrätt, medan det aktuella förordningsförslaget å sin sida avser att klart begränsa rätten att vidta konfliktåtgärder.

Förslaget om alternativa tvistlösningsförfaranden i artikel 3 ska också begrundas ytterligare. Förslaget omfattar tydligen lösning av såväl intressekonflikter som juridiska tvister genom såväl medling som också t.ex. skiljemannaförfarande. Enligt 16 § i lagen om medling i arbetstvister tillämpas inte lagen på en sådan tvist om arbets- eller tjänstekollektivavtal vars handläggning ankommer på arbetsdomstolen eller vilken enligt avtal ska avgöras av skiljemän. Det finska systemet

för medling i arbetstvister koncentrerar sig således på lösning av intressekonflikter, och därför skulle förordningens tillämpningsområde för Finlands del sannolikt endast omfatta intressekonflikter.

Dessutom lämnar begreppet gränsöverskridande tvist också i detta sammanhang rum för tolkning så som det konstateras i motiveringen till kommissionens förslag.

Bestämmelsen om att det i samband med gränsöverskridande arbetstvister ska finnas lika tillgång till system för medling i och lösning av tvister som vid nationella arbetstvister lämnar frågan om vilken medlemsstats förfaranden som enligt förordningen ska tillämpas öppen. På samma sätt öppen lämnas frågan om vilken medlemsstats lagstiftningsnivå som ska användas som jämförelsegrund vid tryggandet av lika tillgång till tvistlösning när en arbetstvist har beröringspunkter med två eller flera medlemsstater. I fortsättningen bör man begrunda frågan huruvida artikel 3.1 utvidgar omfattningen av det finska systemet för medling i arbetstvister enligt lagen om medling i arbetstvister så att medlingen skulle kunna komma att omfatta också andra tvister än sådana som hör till Finlands jurisdiktion. Att tillämpa vissa bestämmelser om medling i arbetstvister, såsom sanktioner, på samma grunder på någon annan part än en sådan som faller inom Finlands jurisdiktion skulle i praktiken kunna vara problematiskt. Förslagets huvudsakliga mål är kanske att när en part i en tvist ber om hjälp för att lösa en internationell arbetstvist ska hjälpen inte förnekas. Det finländska systemet uppfyller uppenbarligen långt detta villkor. Om parterna i tvisten hade en avvikande mening om vilket lands medlingssystem som ska tillämpas så ger inte förslaget något svar på denna fråga. Oklart är också i vilken utsträckning parterna skulle kunna komma överens om att en tvist som omfattas av det finländska systemet för medling i arbetstvister ska lösas inom ramen för ett annat lands system.

Artikel 3.2 handlar om möjligheten för organisationer på unionsnivå att upprätta avtal och riktlinjer som gäller regler eller förfaranden för medling och förlikning, skiljeförfarande eller andra system för lösning av tvister. Den föreslagna formuleringen kan sannolikt inte i verkligheten ge organisationerna

nya rättigheter, utöver de gamla som anges i grundfördragen, att avtala om vissa saker. Den rättsliga grunden kan fastställas endast i fördraget om Europeiska unionen. Å andra sidan har organisationerna, oberoende av EU-fördraget eller det aktuella förordningsförslaget, rätt att ingå de avtal och utfärda de anvisningar de vill, även om dessa enligt fördraget inte skulle kunna genomföras genom rådets direktiv.

Skapandet av ett varningssystem enligt artikel 4 skulle innebära ett klart nytt element i den existerande lagstiftningen i fråga om tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster och etableringsfrihet. Ett system av motsvarande slag finns däremot i den s.k. Monti-förordningen som gäller den fria rörligheten för varor. Visserligen har denna varningsme-

kanism sannolikt inte tillämpats särskilt systematiskt i fråga om den fria rörligheten för varor, och varningarna har i praktiken inte speciellt gällt kollektiva åtgärder. Finland har inte heller underrättat kommissionen om några arbetskonflikter som skulle ha försvårat den fria rörligheten för varor. Medlemsstaternas underrättelseskyldighet verkar vara onödigt omfattande när den omfattar sådana åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som kan medföra en allvarlig störning i den inre marknadens funktion eller arbetsmarknads-systemen eller social obalans inom medlemsstaten ifråga eller någon annan medlemsstats territorium. Finland stöder inte kommissionens förslag i fråga om bestämmelsen om ett varningssystem.