



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 16 May 2012

10087/12

**Interinstitutional File:
2012/0064 (APP)**

**SOC 375
MI 350
COMPET 291
INST 349
PARLNAT 240**

COVER NOTE

from: The President of the Parliament of Finland
date of receipt: 16 May 2012
to: Ms Helle Thorning-Schmidt, President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services
[doc. 8042/12 SOC 226 MI 194 COMPET 169 - COM(2012) 130 final]
- *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*¹

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

¹ For available translations of this opinion see the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

EDUSKUNNAN KIRJELMÄ 9/2012 vp

Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta asetusehdotukseen työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen

Asia

Euroopan komissio antoi 21 päivänä maaliskuuta 2012 ehdotuksen neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen COM(2012) 130 (Monti II -asetus) ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 2.4.2012.

Suuri valiokunta päätti 11.5.2012 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä ottaa asian käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan päätökseksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Perusteltu lausunto

on toimitettava toimielimille 22.5.2012 mennessä (M 2/2012 vp).

Valiokuntakäsittely

Suuri valiokunta on antanut asiasta mietinnön (SuVM 1/2012 vp).

Päätös

Eduskunta on

päättänyt antaa suuren valiokunnan mietinnön mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan Euroopan komission ehdotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen on esitetyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2012

RIKSDAGENS SKRIVELSE 9/2012 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

Ärende

Europeiska kommissionen lämnade 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 (Monti II-förordningen) och sände det i enlighet med protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till riksdagen den 2 april 2012.

Stora utskottet beslutade den 11 maj 2012 på begäran av arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandla frågan med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen och utarbeta ett betänkande i saken med förslag till riksdagens beslut om huruvida den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen eller inte. Det moti-

verade yttrandet ska sändas in före den 22 maj 2012 (Ö 2/2012 rd).

Beredning i utskott

Stora utskottet har i ärendet lämnat sitt betänkande (StoUB 1/2012 rd).

Beslut

Riksdagen har

beslutat lämna ett motiverat yttrande i enlighet med stora utskottets betänkande, enligt vilket Europeiska kommissionens förslag till förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i den föreslagna formen strider mot subsidiaritetsprincipen.

Helsingfors den 15 maj 2012

SUUREN VALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta asetusehdotukseen työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen

JOHDANTO

Vireilletulo

Euroopan komissio antoi 21 päivänä maaliskuuta 2012 ehdotuksen neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen COM(2012) 130 (Monti II -asetus) ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 2.4.2012. Eduskunta voi pöytäkirjassa N:o 2 määritellyssä ajassa lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei kyseinen esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Työjärjestyksen 30 §:n 4 momentin mukaan eduskunta voi

suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 artiklassa 6 tarkoitetun perustellun lausunnon. Eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Suuri valiokunta merkitsi 11.4.2012 kokouksessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksetta TS 20/2012 vp ja lähetti asian työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Suuri valiokunta päätti 11.5.2012 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä ottaa asian käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan päätökseksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Perusteltu lausunto on toimitettava toimielimille 22.5.2012 mennessä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjalliset asiantuntijalausunnat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Akava ry:ltä sekä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta.

Viitetiedot

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on 8.5.2012 esittänyt, että suuri valiokunta ottaa asetusehdotuksen käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritel-

lyn toissijaisuusperiaatteen kannalta, ja antanut asiasta suurelle valiokunnalle lausunnon (TyVL 8/2012 vp), joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

EHDOTUKSEN SISÄLTÖ JA VALTIONEUVOSTON KANTA

Komission ehdotus

Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on selkeyttää yleisiä periaatteita ja EU:n tasolla sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä, mukaan lukien tarve sovittaa yhteen näitä tilanteita rajat ylittävissä tilanteissa.

Komissio toteaa, että se pyrkii ehdotuksellaan selkeyttämään EU-tuomioistuimen työtaisteluoikeuden ja vapaan liikkuvuuden suhdetta koskevia ratkaisuja C-438/05 Viking Line ja C-341/05 Laval ja varmistamaan asianmukaisen tasapainon ammattiliittojen työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, harjoittamisen ja toisaalta perussopimukseen kirjattujen taloudellisten vapauksien välillä. Komission ehdotus sisältää määräyksiä riitojenratkaisumenettelyistä (3 artikla), kansallisten tuomioistuimien roolista (3 artiklan 4 k.) ja ilmoitus- ja varoitusjärjestelmästä (4 artikla). Näillä määräyksillä komissio pyrkii perustelujensa mukaan luomaan tarvittavaa oikeusvarmuutta ja välttämään kansallisella ta-

solla yksipuolisesti tehtäviä ratkaisuja, jotka liittyvät työtaisteluoikeuden, mukaan lukien lakko-oikeuden, harjoittamiseen ja siihen, missä laajuudessa ammattiliitot voivat puolustaa ja suojella työntekijöitä rajat ylittävissä tilanteissa.

Valtioneuvoston kanta toissijaisuusperiaatteeseen

Valtioneuvosto on ottanut ehdotukseen kantaa asetusehdotusta koskevassa perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähettämässään valtioneuvoston kirjelmässä (U 29/2012 vp). Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotukseen kokonaisuudessaan varsin kriittisesti ja varauksellisesti. Ehdotuksen määräykset vaikuttavat sisällöltään ja vaikutuksiltaan epäselviltä. Ehdotukset eivät myöskään näyttäisi selkiinnyttävän EU-tason työriitojen osalta nykyistä oikeustilaa komission esittämällä tavalla. Ehdotuksen lisäarvo vaikuttaa näin ollen kyseenalaiselta. Valtioneuvosto esittää myös epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suuri valiokunta toteaa, että asetusehdotukseen liittyy monia kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeuden suhdetta koskevia kysymyksiä. Tässä mietinnössä käsitellään asetusehdotuksen suhdetta SEU 5 artiklassa säädeltyyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen. Muihin kysymyksiin suuri valiokunta palaa lausussaan asiasta U 29/2012 vp.

Arvio ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen asetusehdotuksen puuttuvasta lisäarvosta ja siitä, että nyt esitetyssä muodossaan ehdotuksella ei voida saavuttaa sen esitettyä tavoitetta oikeustilan (Laval- ja Viking Line -ratkaisut) selkiyttämisestä. Näin ollen suuri valiokunta toteaa, että ehdotus rikkoo SEU 5 artiklassa määriteltyä toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Toissijaisuusperiaatteen osalta valiokunta to-

?

teaa, että periaatteen tarkoituksena on säädellä ja rajata unionin toimivallan käyttöä: Euroopan unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on välttämätöntä kysymyksessä olevan ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteesta puolestaan seuraa, ettei unionin toiminnan sisältö ja muoto saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suuri valiokunta katsoo työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lailla, että ehdotus esitettyssä muodossaan ei selkeyttäisi komission väittämällä tavalla EU-tason lakko-oikeuden sisältöä suhteessa EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin eikä suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Asetusehdotus jättää huomiotta säännösten suhteen kansainvälisten YK:n, ILO:n ja Euroopan neuvoston sopimusten yhdistymisvapautta ja lakko-oikeutta koskeviin määräyksiin, jotka on myös kunkin jäsenvaltion valtiösääntöisiä menettelyjä noudattaen saatettu osaksi kansallista normistoa. Valiokunta muistuttaa, että EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat aiheuttaneet epäselvyyttä juuri ihmisoikeussopimuksissa olevien työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden ensisijaisesta soveltamisesta. Asetusehdotus jää tältä osin epäselväksi ja käytännössä voi merkitä työntekijöiden perusoikeuksien selkeää rajaamista.

Viitaten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen suuri valiokunta toteaa myös, että "rajat ylittävä tilanne" on käsitteenä tulkinnanvarainen. Asetusehdotus koskee lähtökohtaisesti muitakin työtaistelutoimia kuin lakkoja. Asetuksen perusteella tulisi hyvin vaikeaksi yksittäistapauksessa vetää rajaa sen suhteen, onko työtaistelutoimenpide luonteeltaan rajat ylittävä EU-tason toimi vaiko vain kansallinen ja miten menetellään, jos kyse on samaan aikaan sekä kansallisesta että rajat ylittävistä työtaistelutoimista. Ehdotus saattaisi äärimmillään laajentaa EU:n toimivaltaa näissä tapauksissa myös kansallisiin työtaistelutoimiin. Tähän suuntaan saattaisi vaikuttaa myös ehdotettu velvoite ilmoittaa komissiolle jäsenvaltioissa esiintyvistä työtaisteluhista. Toteutuessaan esitettyssä muodos-

saan asetus voisi lisäksi vaarantaa kansallisten hyvin toimivien työriitojen ratkaisujärjestelmien toimivuuden. Vaikka komissio toteaa, ettei asetusehdotus rajoita jäsenvaltioissa tunnustettujen riitojen ratkaisumenettelyjen käyttämistä, sillä saattaa kuitenkin käytännössä olla sellaisia vaikutuksia. Valiokunta painottaakin tässä yhteydessä toissijaisuusperiaatteen keskeistä sisältöä: Euroopan unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on tarpeellista ja siitä on selvästi hyötyä sellaisten rajat ylittävien näkökohtien vuoksi, joita jäsenvaltiot eivät voi yksin tyydyttävästi säädellä.

Lopuksi suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komissio on ehdottanut asetuksen oikeusperustaksi SEUT 352 artiklaa (nk. joustolauseke), koska ehdotuksen alalla unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa minkään perustamisopimuksen artiklan nojalla. Valiokunta toteaa, että SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää varsin rajatuissa tilanteissa, mikäli unionin toiminta osoittautuu tarpeelliseksi perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Lausekkeen luonnetta poikkeusmääräyksenä korostaa myös siinä komissiolle asetettu velvollisuus tiedottaa sen perusteella tehdyistä ehdotuksista kansallisille parlamentteille toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Suuri valiokunta toteaa, että joustolausekkeen käytölle on perussopimuksessa asetettu varsin tiukat edellytykset, jotka eivät ehdotuksen osalta täyty ottaen huomioon ehdotuksen sisältö. Tältä osin valiokunta viittaa erityisesti edellä toissijaisuusarvioinnin yhteydessä esittämiinsä näkemyksiin ehdotuksen puuttuvasta liisäarvosta ja siitä, etteivät asetuksessa ehdotetut toimet ole omiaan saavuttamaan asetuksen esitettyä tavoitetta.

Päätös

Suuri valiokunta ehdottaa, että eduskunta päättää antaa seuraavan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyssä, toissijaisuus- ja suhteel-

lisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa tarkoitetun perustellun lausunnon:

Eduskunta katsoo suuren valiokunnan mietinnössä SuVM 1/2012 vp esitetyn perusteiden, että Euroopan komission eh-

dotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen on esitettyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Miapetra Kumpula-Natri /sd		Tytti Tuppurainen /sd
vpj.	Antti Kaikkonen /kesk		Sinuhe Wallinheimo /kok
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk		Jan Vapaavuori /kok
	Juho Eerola /ps		Pia Viitanen /sd
	Pietari Jääskeläinen /ps		Sofia Vikman /kok
	Anne Louhelainen /ps		Anne-Mari Virolainen /kok
	Riitta Myller /sd		Peter Östman /kd
	Mauri Pekkarinen /kesk	vjäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd
	Kimmo Sasi /kok		Jari Leppä /kesk
	Anni Sinnemäki /vihr		Silvia Modig /vas
	Jouko Skinnari /sd		Jussi Niinistö /ps
	Kimmo Tiilikainen /kesk		Hanna Tainio /sd.
	Lenita Toivakka /kok		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

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 hurvida 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 kringkärs.

Med hänvisning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet framhåller stora utskottet vidare att begreppet "gränsöverskridande situation" är tve tydigt. 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 gets 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 mer värde 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

åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla

tjänster strider mot subsidiaritetsprincipen i sin nuvarande form.

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.

Unofficial summary:

Reasoned opinion on the application of the subsidiarity principle to the proposed Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services - COM(2012) 130

Decision of Parliament (EK 9/2012 vp)

On the proposal of the Grand Committee, the Parliament of Finland approved, in plenary session on 15 May 2012, a reasoned opinion stating that the European Commission's proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services [COM(2012) 130] is contrary to the principle of subsidiarity on the grounds contained in the Grand Committee's report (SuVM 1/2012 vp)

Report of the Grand Committee (SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp)

The Commission's proposal was received on 11 April 2012 and forwarded to the Labour and Equality Committee. On 11 May 2012 the Grand Committee decided, on the proposal of the Labour and Equality Committee, to initiate a formal enquiry into the proposal's compatibility with the subsidiarity principle.

The issue was prepared in the Grand Committee's working sub-committee.

The Grand Committee took written evidence from the labour market organisations (named in the Finnish and Swedish language reports).

The Labour and Equality Committee has recorded its views in a report (TyVL 8/2012 vp), which was appended to the Grand Committee's report.

The Grand Committee limits this enquiry to the issues defined in art. 5 TEU. The Committee will revert to the substantive issues of the Commission's proposal within the national scrutiny procedure (dossier U 29/2012 vp).

The Grand Committee agrees with the Government and the Labour and Equality Committee that the Commission's proposal offers no added value and that it fails, in its current wording to meet its goal of clarifying the current legal situation (the Laval and Viking Line cases). Consequently, the proposal is contrary to the principle of subsidiarity and proportionality. The proportionality principle implies that the Union should take action only, when the action is necessary to achieve the goals of the action. The proportionality principle implies that the form and content of the Union's actions should not exceed what is necessary to achieve the said goals.

The Grand Committee agrees with the Labour and Equality Committee that the Commission's proposal does not clarify at the EU level the content of the right of collective industrial action in relation to the ECJ's jurisprudence and the relevant international human rights instruments. The proposal overlooks the regulation's correspondence with the provisions on the right of collective industrial action guaranteed in fundamental rights instruments approved by the United Nations, the International Labour Organisation and the Council of Europe. These instruments have also been transposed in the legal systems of all Member States. The Grand Committee recalls that the unclarity caused by the ECJ's decisions concerns precisely the primary application of the human rights instruments' limits to the right of collective industrial action. The draft regulation is unclear on this point and could lead to a significant reduction of the rights of Labour.

With reference to the opinion of the Labour and Equality Committee, the Grand Committee notes that the concept of "trans-border situation" is open to interpretation. The draft regulation concerns also other industrial action than strikes. The draft regulation would make it very difficult to determine when industrial action is trans-border and European, and when it is national, and what to do when industrial action is simultaneously both European and national. In such cases, the draft regulation could extend the Union's competences also to national collective industrial action. The proposed duty to notify the Commission of impending collective industrial action in the Member States would have the same effect. If approved as drafted, the proposal would also jeopardise the currently effective functioning of national systems for resolving labour disputes. Even though the Commission claims that the draft regulation would not limit the use of national dispute resolution systems, it could have that effect in practice. The Grand Committee underlines in this context the pivotal importance of the subsidiarity principle: The European Union should only take action when it is essential and clearly useful because of trans-border elements that can not be resolved by the Member States.

Finally, the Grand Committee observes that the Commission proposes art 352 TFEU as the treaty basis of the regulation. The Grand Committee would point out that the treaty subjects the application of art. 352 to strict criteria; these are manifestly not fulfilled by the current wording of the draft regulation. The Grand Committee refers in particular to its assessment that the proposal fails to provide added value and that the measures contained therein are not capable of achieving the proposal's objectives.

The Grand Committee therefore proposes that Parliament adopts a reasoned opinion stating that it finds the draft proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services [COM(2012) 130] to be contrary to the principle of subsidiarity on the grounds stated in the Grand Committee's report.