



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 22 May 2012**

**10246/12**

---

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

---

**SOC 401  
MI 363  
COMPET 309  
INST 361  
PARLNAT 251**

**COVER NOTE**

---

from: Saeima of the Republic of Latvia  
date of receipt: 22 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*<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> 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>



SAEIMA OF THE REPUBLIC OF LATVIA  
EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE

Reg. No. LV 900 000 283 00 • Jēkaba iela 11, Rīga, LV-1811, Latvia  
Phone: (+371) 6708 7324 • Fax: (+371) 6708 7366 • E-mail: saeima@saeima.lv

Rīga  
May 22, 2012  
No. 9/16-2 - 0/52 - 11/12

**European Commission**  
E-mail: sg-national-parliaments@ec.europa.eu  
**European Parliament**  
E-mail: documentsreception@europarl.europa.eu  
**European Council**  
E-mail: sj6.parlnat@consilium.europa.eu

*On the subsidiarity principle*

European Affairs Committee of the Parliament of the Republic of Latvia (Saeima) has carried out a subsidiarity check concerning the final wording of the Proposal for a Council Regulation COM(2012) 130 on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services.

On 18<sup>th</sup> May 2012 Saeima European Affairs Committee examined the given issue and took the decision to adopt reasoned opinion. The Saeima European Affairs Committee's assessment regarding observance of subsidiarity principle is as follows: Saeima European Affairs Committee considers that the proposal does not fully correspond to the principle of subsidiarity.

*Annex:* 1. A copy of the reasoned opinion of the Saeima European Affairs Committee in Latvian (three pages);  
2. A copy of translation into English of the reasoned opinion of the Saeima European Affairs Committee (three pages).

Sincerely,

**Zanda Kalniņa-Lukaševica**  
Chairperson of the Saeima  
European Affairs Committee

*Saeimas Eiropas lietu komisijas pamatotais atzinums par subsidiaritātes principa ievērošanu 2012. gada 21. marta Padomes regulas priekšlikumā COM(2012) 130 galīgajā redakcijā, par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību*

Saeimas Eiropas lietu komisija nolēma veikt padziļinātu 2012. gada 21. marta Padomes regulas priekšlikuma COM(2012) 130 galīgās redakcijas, par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību izvērtējumu.

Atbilstoši Saeimas kārtības ruļļa 185.<sup>1</sup> panta 1. daļai, kas nosaka, ka Saeima savu līdzdalību Eiropas Savienības jautājumos realizē ar Eiropas lietu komisijas starpniecību, ja Saeima nav lēmusi citādi, 2012. gada 18. maija Eiropas lietu komisijas sēdē tika apstiprināts pamatotais atzinums par subsidiaritātes principa ievērošanu 2012. gada 21. marta Padomes regulas priekšlikumā COM(2012) 130 pamatojoties uz normām, kas ietvertas Līgumā par Eiropas Savienību, Līgumā par Eiropas Savienības darbību un 2. Protokolā par subsidiaritātes un proporcionalitātes principu piemērošanu.

Veicot subsidiaritātes principa izvērtējumu Padomes regulas priekšlikumā COM(2012) 130 Eiropas lietu komisija secināja, ka:

- 1) Līguma par Eiropas Savienību 5. panta 3. punkts nosaka, ka saskaņā ar subsidiaritātes principu jomās, kuras nav ekskluzīvā Savienības kompetencē, Savienība rīkojas tikai tad, ja dalībvalstis centrālā vai reģionālā un vietējā līmenī nevar pietiekami labi īstenot paredzētās darbības mērķus, bet ierosinātās darbības mēroga vai seku dēļ tie ir labāk sasniedzami Savienības līmenī;
- 2) Regulas priekšlikuma pamatojumā Eiropas Komisija norāda, ka ES Līgumos nav skaidri paredzētas vajadzīgās pilnvaras, tāpēc Regulas priekšlikuma izdošanas tiesiskais pamats ir Līguma par Eiropas Savienības darbību 352. pants, kas Padomei izņēmuma gadījumos ļauj pieņemt lēmumu, lai sasniegtu kādu no Līgumos noteiktajiem mērķiem arī ja konkrētajā politikas jomā Līgumos nav attiecīga pilnvarojuma. Tāpat Eiropas Komisija norāda, ka saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 153. panta 5. daļu tiesības streikot ir izslēgtas no jautājumu loka, kurus var reglamentēt visā Eiropas Savienībā, nosakot minimālos

standartus ar direktīvām. Tomēr Eiropas Savienības Tiesas spriedumi ir parādījuši, ka tas, ka 153. pants neattiecas uz tiesībām streikot, nenozīmē, ka kolektīva rīcība kā tāda ir izslēgta no Eiropas Savienības darbības jomas;

- 3) Eiropas lietu komisija pauž bažas par to, vai šāds pamatojums no Eiropas Komisijas puses ir pietiekami korekts. Neapstrīdot Eiropas Savienības Tiesas spriedumos ietvertu, Eiropas lietu komisija neguva pārliecību, ka regulas kā atvasinātā tiesību akta pieņemšana, lai regulētu attiecīgo jautājumu, izriet no šiem spriedumiem. Proti, ja Līgums par Eiropas Savienības darbību paredz, ka tiesības uz streiku ir izslēgtas no jautājumu loka, kurus var regulēt ar direktīvu, uzliekot saistības tikai attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, tad nav pārliecības, ka šo jautājumu var regulēt ar tieši piemērojamu tiesību aktu visās dalībvalstīs. Turklāt, Eiropas lietu komisija nesaskata, kurus Līgumos noteiktos mērķus konkrēti Eiropas Komisija iecerējusi sasniegt, kas attaisnotu Līguma par Eiropas Savienības darbību 352. panta piemērošanu;
- 4) Paskaidrojuma rakstā ietverts Regulas priekšlikuma mērķis – noskaidrot vispārējos principus un piemērojamus noteikumus ES līmenī attiecībā uz to, kā īstenot pamattiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību, tostarp vajadzību rast saskaņu starp šīm tiesībām un brīvībām praksē pārrobežu situācijās;
- 5) Jautājums par tiesību uz kolektīvu rīcību īstenošanu kā tāds, tajā skaitā arī saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un sniegt pakalpojumus, un attiecīga tiesiskā regulējuma noteikšana nav Eiropas Savienības kompetencē. Jo nav pamata uzskatīt, ka dalībvalstis nevar pietiekami labi īstenot darbības mērķus šajā jomā un tāpēc būtu nepieciešama Eiropas Savienības rīcība, lai noteiktu vienotu regulējumu;
- 6) Līguma par Eiropas Savienības darbību 288. pants nosaka, ka regulas ir vispārpiemērojamas. Tās uzliek saistības kopumā un ir tieši piemērojamas visās dalībvalstīs. Komisijas ierosinātā regulas kā atvasinātā tiesību akta pieņemšana nav pietiekami pamatota, jo, izvērtējot piedāvātā Regulas priekšlikuma tekstu, secināms, ka tas nav nepārprotami skaidrs un noteikts. Ievērojot to, ka regula ir tieši piemērojama, tās redakcijai jābūt skaidrai, lai visas dalībvalstis to varētu piemērot vienādi un bez jebkādiem pārpratumiem. Piemēram, Regulas



priekšlikuma 2. pants, kas pēc būtības iecerēts kā nozīmīgākais topošās regulas ieguldījums esošās situācijas pilnveidošanā un identificētās problēmas risināšanā, nosakot, ka brīvība veikt uzņēmējdarbību un sniegt pakalpojumus un pamattiesības īstenot kolektīvo rīcību, tai skaitā tiesības streikot, ir vienlīdz būtiskas, pats par sevi var radīt jaunas interpretācijas problēmas. Turklāt, Regulas projekts skar arī dalībvalstu starptautiskās saistības, piemēram, cilvēktiesību un pamattiesību jautājumus Eiropas Padomes kontekstā;

- 7) Brīvas pakalpojumu sniegšanas kontekstā savienības interesēs ir nodrošināt gan vienlīdzīgu attieksmi pret pakalpojumu sniedzējiem no visām dalībvalstīm, gan darbinieku tiesību aizsardzību. Eiropas lietu komisija neguva pārliecību, ka Regulas priekšlikums sasniedz šos mērķus.

Ievērojot visu iepriekšminēto un neskatoties uz vērtīgiem priekšlikumiem par brīdināšanas mehānismiem, Eiropas lietu komisija uzskata, ka 2012. gada 21. marta Padomes regulas priekšlikuma COM(2012) 130 galīgajā redakcija, par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību patreizējā redakcija neatbilst subsidiaritātes principam, kā to paredz Līguma par Eiropas Savienību 5. pants.

*Reasoned opinion of the European Affairs Committee of the Saeima on the application of the principle of subsidiarity in the proposal for Regulation COM(2012)130 final of 21 March 2012 on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services*

The European Affairs Committee of the Saeima decided to conduct a detailed review of the proposal for Regulation COM(2012) 130 final of 21 March 2012 on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services.

In accordance with paragraph 1 of Article 185<sup>1</sup> of the Rules of Procedure of the Saeima, which stipulates that the Saeima shall participate in EU affairs through the European Affairs Committee unless the Saeima has ruled otherwise, in its meeting of 18 May 2012 the European Affairs Committee approved a reasoned opinion on the application of the principle of subsidiarity in the draft Regulation COM(2012) 130 of 21 March 2012; it based its opinion on the norms set forth in the Treaty on the European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and the 2<sup>nd</sup> Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

In evaluating the application of the principle of subsidiarity in the draft Regulation COM(2012) 130, the European Affairs Committee concluded the following:

- 1) Article 5(3) of the Treaty on the European Union stipulates that under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states either at the central level or at the regional and local level, but, by reason of the scale or effects of the proposed action, can be better achieved at the Union level.
- 2) In justifying the proposal for the Regulation, the European Commission indicates that EU Treaties do not clearly provide the necessary powers; therefore, the legal basis for the proposal is Article 352 of the Treaty on the Functioning of the

European Union, which allows the Council in exceptional cases to implement actions necessary to attain one of the objectives of the Treaties also when with regard to relevant policies necessary powers are not set forth in the Treaties. Furthermore, the European Commission indicates that Article 153(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union excludes the right to strike from the range of matters that can be regulated across the European Union by way of minimum standards through Directives. However, the Court of Justice of the European Union rulings have shown that although Article 153 does not apply to the right to strike, it does not exclude collective action as such from the scope of the European Union.

- 3) The European Affairs Committee is not convinced that the justification given by the European Commission is appropriate. Although the European Affairs Committee does not question the rulings made by the Court of Justice of the European Union, it is not convinced that adoption of the Regulation as a secondary legal act in this matter can be derived from these Court rulings. Namely, if the Treaty on the Functioning of the European Union sets forth that the right to strike is not a matter that can be regulated by directives, which are binding only as to the result to be achieved, it is not certain whether this matter can be regulated by a legal act that is directly applicable in all member states. Furthermore, the European Affairs Committee cannot identify exactly which of the objectives that are set forth by the Treaties the European Commission wants to attain and thus justify application of Article 352 of the Treaty on the Functioning of the European Union.
- 4) The explanatory memorandum contains the aim of the proposal for the Regulation – to clarify the general principles and applicable rules at the EU level with respect to the exercise of the fundamental right to take collective action within the context of the freedom to provide services and the freedom of establishment, including the need to reconcile them in practice in cross-border situations.
- 5) A matter on the right to engage in collective action as such, including the right to exercise the freedom of establishment and to provide services, as well as drafting of a relevant legal framework, are not in the competence of the European Union because there is no reason to think that the member states cannot sufficiently



achieve the objectives of the proposed action and that thus the European Union needs to establish a uniform legal framework.

- 6) Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union sets forth that regulations have a general application. They are binding in their entirety and directly applicable in all member states. Adoption of the regulation as a secondary legal act, as the Commission proposes, is not sufficiently justified because the text of the proposal for the Regulation is not unmistakably clear and definite. As the Regulation is directly applicable, its wording should be clear in order to ensure that all member states are able to apply it uniformly without any misunderstandings. For example, Article 2 of the proposal for the Regulation, which actually is intended to be the most significant contribution to improving the current situation and solving the identified problem, sets forth that the freedom of establishment and the freedom to provide services, as well as the fundamental right to take collective action, including the right to strike are equally important, per se can create new problems in legal interpreting. In addition, the proposed Regulation also affects the international commitments, such as human rights and fundamental rights issues in the context of the Council of Europe.
- 7) Within the context of the freedom to provide services, it is in the interests of the Union to ensure both equal treatment of service providers from all the member states and protection of employees' rights. The European Affairs Committee is not convinced that the proposal for the Regulation achieves these objectives.

With reference to the above considerations and notwithstanding the valuable proposals regarding the early warning system, the European Affairs Committee thinks that in its present wording the proposal for the Regulation COM(2012)130 final of 21 March 2012 on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services infringes on the principle of subsidiarity as defined in Article 5 of the Treaty on the European Union.