



Subsidiaritetsprövning av förslag till Monti II-förordning

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130 final), den s.k. Monti II-förordningen. Enligt utskottet är förslaget inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Kommissionens och regeringens bedömningar i subsidiaritetsfrågan m.m.	5
Utskottets prövning	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till Monti II-förordning

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 3 maj 2012

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Ylva Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ylva Johansson (S), Maria Plass (M), Raimo Pärssinen (S), Katarina Brännström (M), Maria Stenberg (S), Gustav Nilsson (M), Patrik Björck (S), Hans Backman (FP), Annika Qarlsso (C), Johan Andersson (S), Hanif Bali (M), Mehmet Kaplan (MP), Andreas Carlson (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Josefin Brink (V), Jenny Petersson (M) och Kerstin Nilsson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kommissionen har lagt fram det s.k. utstationeringspaketet som består av förslag till

- en ny förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130 final), i det följande kallad Monti II-förordningen,
- ett nytt direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (COM(2012) 131 final), i det följande kallat tillämpningsdirektivet.

Kammaren hänvisade den 28 mars 2012 kommissionens båda förslag till arbetsmarknadsutskottet. Utskottet höll den 12 april 2012 en överläggning med regeringen om kommissionens förslag i sak.

Fristen för att lämna ett motiverat yttrande i subsidiaritetsfrågan går ut den 22 maj 2012.

Den 25 april 2012 överlämnades två faktapromemorior (2011/12:FPM134 och 2011/12:FPM135) till riksdagen.

Utskottet har i dag i ett beslut funnit att förslaget om tillämpningsdirektivet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Detta utlåtande rör den del av utstationeringspaketet som avser Monti II-förordningen.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med förslaget i förordningen är enligt kommissionens sammanfattning 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. Räckvidden är inte bara tillfällig utstationering av arbetstagare till en annan medlemsstat för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster utan också alla planerade omstruktureringar eller omlokaliseringar som rör mer än en medlemsstat.

I förslagets artikel 1 anges att förordningen ”inte på något sätt [får] påverka utövandet av de grundläggande rättigheter som är erkända i medlemsstaterna, inbegripet strejkrätten eller rätten att vidta andra åtgärder enligt de system för förhållandet mellan arbetsmarknadens parter som gäller i medlemsstaterna enligt nationell lagstiftning och praxis”. Förord-

ningen ska inte heller påverka rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal och vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

I förslagets artikel 2 anges att utövandet av den fördragsfästa etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster ska vara förenligt med den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder, inbegripet strejkrätten. Omvänt ska utövandet av den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder, inbegripet strejkrätten, vara förenligt med dessa ekonomiska friheter. Enligt motiveringen till artikeln finns det inte någon definitionsmässig konflikt mellan utövandet av den grundläggande rätten att vidta kollektiva åtgärder och den fördragsfästa etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, men det medges att situationer kan uppstå där konflikter mellan utövandet av dem kan behöva lösas i enlighet med proportionalitetsprincipen, domstolarnas praxis och EU-domstolens rättspraxis. Där sägs också att det förhållandet 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 detta enligt motiveringen också att utövandet av friheterna i lika stor utsträckning kan motivera att det faktiska utövandet av de grundläggande rättigheterna också inskränks.

När det gäller system för lösning av tvister mellan arbetsmarknadens parter anger artikel 3 att de medlemsstater som tillhandahåller alternativa system i enlighet med nationell lagstiftning, kutym eller praxis ska föreskriva lika tillgång till dessa alternativa system för tvistlösning i gränsöverskridande fall.

Förslaget till förordningen föreskriver i artikel 4 en skyldighet för medlemsstaterna att informera andra berörda medlemsstater och kommissionen i vissa situationer som allvarligt stör den inre marknadens funktion eller orsakar allvarlig social oro.

Kommissionens och regeringens bedömningar i subsidiaritetsfrågan m.m.

Kommissionens bedömning

Kommissionen anger artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i det följande kallat EUF-fördraget, som den lämpliga rättsliga grunden för den föreslagna åtgärden eftersom de nödvändiga befogenheterna inte uttryckligen föreskrivs i fördraget. Artikel 352 får tillgripas när man, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, behöver nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Kommissionen konstaterar att strejkrätten enligt artikel 153.5 i EUF-fördraget är undantagen från de frågor som kan regleras på EU-nivå genom minimikrav i direktiv. Enligt kommissionen har dock EU-domstolens avgö-

randen tydligt visat att enbart det förhållandet att artikel 153 inte är tillämplig på strejkrätten inte i sig undantar kollektiva åtgärder från EU-rättens tillämpning.

Kommissionen anser att det som är målet med den föreslagna förordningen – 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 – förutsätter åtgärder på EU-nivå och inte kan uppnås av medlemsstaterna ensamma.

Enligt kommissionen måste alla initiativ på detta område respektera inte bara arbetsmarknadsparternas självständighet utan också de olika sociala modellerna och mångfalden i systemen för relationer mellan arbetsmarknadsparter i medlemsstaterna.

Efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen garanteras enligt kommissionen 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. Enligt kommissionen erkänns befintliga nationella författningar och förfaranden för utövande av strejkrätten, inbegripet former för alternativ tvistlösning, som inte ändras eller påverkas.

Förslaget innebär enligt kommissionen inte några nya former för informell lösning av arbetstvister på nationell nivå, vilket skulle ha inneburit en form av förjudiciell kontroll över fackföreningarnas handlande. Förslaget är enligt kommissionen begränsat till att framhäva de alternativa tvistlösningssystem som finns i ett antal medlemsstater.

Kommissionen anser att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen för det.

Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar att kommissionen angett att den rättsliga grunden för Monti II-förordningen är artikel 352 i EUF-fördraget. Regeringen är tveksam till om det är nödvändigt att genom en förordning klargöra primärrätten och gällande EU-rättspraxis på det sätt som kommissionen föreslagit och anser att frågan kräver ytterligare analys.

Regeringen är även tveksam till om förslaget till Monti II-förordning är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och anser att även den frågan kräver ytterligare analys.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot den nyssnämnda principen.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget inte är förenligt med den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Utskottets ställningstagande

Med anledning av att kommissionen har lagt fram ett förslag till en ny förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM (2012) 130 final) gör utskottet följande kommentarer och bedömningar.

Utskottet anser att arbetstagarnas och företagens rörlighet över gränserna är något mycket positivt som skapar möjligheter för många, såväl människor som företag, att utvecklas. Utskottet ser också positivt på möjligheter att riva hinder mellan EU-länder och i förhållande till länder utanför EU för att möjliggöra en ökad rörlighet över gränserna. Denna rörlighet får dock inte ske till priset av social dumpning.

Utskottet vill inledningsvis betona betydelsen av att det europeiska samarbetet på det arbetsrättsliga området baseras på medlemsstaternas olika nationella utgångspunkter och att samarbetet i så stor utsträckning som möjligt enbart ska vara av stödjande och kompletterande natur.

EU får enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.

Artikel 153 i EUF-fördraget ger EU befogenhet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet för att uppnå de mål inom socialpolitiken som anges artikel 151 i EUF-fördraget. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lock-out (artikel 153.5 i EUF-fördraget). Kommissionen gör själv bedömningen att förslaget till förordning därför inte kan grunda sig på denna artikel.

Kommissionen anser i stället att artikel 352 i EUF-fördraget utgör lämplig (eng. ”appropriate”) rättslig grund för den föreslagna åtgärden. Denna artikel, som benämns flexibilitetsklausulen, får enligt sin ordalydelse användas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att nå något av de mål som avses i fördragen. Förutsättningen är att fördragen inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Utskottet kan konstatera att användandet av artikel 352 i EUF-fördraget är kringgärdat av ett antal begränsningar som syftar till att värna medlemsstaternas och de nationella parlamentens möjligheter att förhindra att befogenhet överförs till unionen på något annat sätt än genom en fördragsändring. Till dessa hör kravet på enhällighet i rådet, förbudet mot harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och kommissionens särskilda skyldighet att inom ramen för subsidiaritetsprövningsförfarandet i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen uppmärksamma de nationella parlamenten på förslag som använder sig av artikel 352.

Utskottet noterar i detta sammanhang att regeringen i anslutning till frågan om godkännandet av Lissabonfördraget uppmärksammade att riksdagen får möjlighet att kontrollera användandet av flexibilitetsklausulen i samband med subsidiaritetsprövningen av framlagda förslag. Lissabonfördraget innebär att den parlamentariska kontrollen av detta har stärkts (prop. 2007/08:168 s. 48 och 97).

Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening angeläget att de nationella parlamenten inom ramen för sin subsidiaritetsprövning kan övertygas om att kommissionens förslag till rättsakt verkligen kan antas bidra till att uppfylla målen i fördraget på det sätt som användandet av artikel 352 i EUF-fördraget förutsätter. Det gäller alldeles särskilt som strejkrätten, enligt vad kommissionen själv framhåller, är undantagen från de frågor som kan regleras på EU-nivå genom minimikrav i direktiv. Utskottet noterar här att kommissionen inte närmare anger vilka mål det är som skulle uppfyllas med förslaget till Monti II-förordning och som skulle kunna motivera att man använder sig av klausulen.

Den centrala bestämmelsen i förslaget är artikel 2 som i korthet anger att utövandet av de ekonomiska friheterna ska vara förenligt med utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder, inklusive strejkrätten, och vice versa. Utskottet har svårt att se hur förslaget, i dess nuvarande skick, bidrar till det klagörande av förhållandet mellan friheterna och rättigheterna som förslaget syftar till enligt motiveringen. Utskottet kan inte heller se att förordningen skulle skapa en större rättssäkerhet i detta avseende. Inte heller kan utskottet se hur förslaget skulle ”minska spänningarna mel-

lan nationella system för relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare och friheten att tillhandahålla tjänster” som anges vara i allt väsentligt grunden för förslaget. Det är därmed också svårt att se hur förslaget skulle kunna bidra till att uppnå något av de mål som avses i fördraget, vilket är en förutsättning för att flexibilitetsklausulen ska kunna användas.

Därtill kommer att förslaget om system för tvistlösning (artikel 3) för Sveriges vidkommande kan komma att störa de väl fungerande inhemska modellerna för tvistlösning. Inte heller i detta avseende kan förslaget antas bidra till att nå målen för fördraget. Anordningar för tvistlösning av detta slag måste anses vara en del av de nationella arbetsmarknadsmodellerna som inte bör regleras på EU-nivå.

Utskottet kan inte heller se något behov av att på EU-nivå införa ett varningssystem i enlighet med förslagets artikel 4. Sådana mekanismer förekommer redan och bör förbli reglerade uteslutande på nationell nivå.

Med utgångspunkt i förslaget i dess nuvarande skick anser utskottet – för det fall att några åtgärder ska vidtas – att frågan inte bör regleras på unionsnivå. Det finns inte heller något mervärde i en reglering på EU-nivå.

Utskottet kommer därför sammanfattningsvis fram till att kommissionens förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130 final) i dess nuvarande skick inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen bör därför lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

COM(2012) 130 final

Europeiska kommissionens förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Med anledning av att kommissionen har lagt fram ett förslag till en ny förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM (2012) 130 final) gör riksdagen följande kommentarer och bedömningar.

Riksdagen anser att arbetstagarnas och företagens rörlighet över gränserna är något mycket positivt som skapar möjligheter för många, såväl människor som företag, att utvecklas. Riksdagen ser också positivt på möjligheter att riva hinder mellan EU-länder och i förhållande till länder utanför EU för att möjliggöra en ökad rörlighet över gränserna. Denna rörlighet får dock inte ske till priset av social dumpning.

Riksdagen vill inledningsvis betona betydelsen av att det europeiska samarbetet på det arbetsrättsliga området baseras på medlemsstaternas olika nationella utgångspunkter och att samarbetet i så stor utsträckning som möjligt enbart ska vara av stödjande och kompletterande natur.

EU får enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.

Artikel 153 i EUF-fördraget ger EU befogenhet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet för att uppnå de mål inom socialpolitiken som anges artikel 151 i EUF-fördraget. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lock-out (artikel 153.5 i EUF-fördraget). Kommissionen gör själv bedömningen att förslaget till förordning därför inte kan grunda sig på denna artikel.

Kommissionen anser i stället att artikel 352 i EUF-fördraget utgör lämplig (eng. "appropriate") rättslig grund för den föreslagna åtgärden. Denna artikel, som benämns flexibilitetsklausulen, får enligt sin ordalydelse användas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att nå något av de mål som avses i fördragen. Förutsättningen är att fördragen inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Riksdagen kan konstatera att användandet av artikel 352 i EUF-fördraget är kringgärdat av ett antal begränsningar som syftar till att värna medlemsstaternas och de nationella parlamentens möjligheter att förhindra att befogenhet överförs till unionen på något annat sätt än genom en fördragsändring. Till dessa hör kravet på enhällighet i rådet, förbudet mot harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och kommissionens särskilda skyldighet att inom ramen för subsidiaritetsprövningsförfarandet i artikel 5.3 fördraget om Europeiska unionen uppmärksamma de nationella parlamenten på förslag som använder sig av artikel 352.

Riksdagen noterar i detta sammanhang att den svenska regeringen i sin proposition om godkännandet av Lissabonfördraget uppmärksammade att riksdagen får möjlighet att kontrollera användandet av flexibilitetsklausulen i samband med subsidiaritetsprövningen av framlagda förslag. Lissabonfördraget innebär att den parlamentariska kontrollen av detta har stärkts.

Mot denna bakgrund är det enligt riksdagens mening angeläget att de nationella parlamenten inom ramen för sin subsidiaritetsprövning kan övertygas om att kommissionens förslag till rättsakt verkligen kan antas bidra till att uppfylla målen i fördraget på det sätt som användandet av artikel 352 i EUF-fördraget förutsätter. Det gäller alldeles särskilt som strejkrätten, enligt vad kommissionen själv framhåller, är undantagen från de frågor som kan regleras på EU-nivå genom minimikrav i direktiv. Riksdagen noterar här att kommissionen inte närmare anger vilka mål det är som skulle uppfyllas med förslaget till Monti II-förordning och som skulle kunna motivera att man använder sig av klausulen.

Den centrala bestämmelsen i förslaget är artikel 2 som i korthet anger att utövandet av de ekonomiska friheterna ska vara förenligt med utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder, inklusive strejkrätten, och vice versa. Riksdagen har svårt att se hur förslaget, i dess nuvarande skick, bidrar till det klagörande av förhållandet mellan friheterna och rättigheterna som förslaget syftar till enligt motiveringen. Riksdagen kan inte heller se att förordningen skulle skapa en större rättssäkerhet i detta avseende. Inte heller kan riksdagen se hur förslaget skulle ”minska spänningarna mellan nationella system för relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare och friheten att tillhandahålla tjänster” som anges vara i allt väsentligt grunden för förslaget. Det är därmed också svårt att se hur förslaget skulle kunna bidra till att uppnå något av de mål som avses i fördraget, vilket är en förutsättning för att flexibilitetsklausulen ska kunna användas.

Därtill kommer att förslaget om system för tvistlösning (artikel 3) för Sveriges vidkommande kan komma att störa de väl fungerande inhemska modellerna för tvistlösning. Inte heller i detta avseende kan förslaget antas bidra till att nå målen för fördraget. Anordningar för tvistlösning av detta slag måste anses vara en del av de nationella arbetsmarknadsmodellerna som inte bör regleras på EU-nivå.

Riksdagen kan inte heller se något behov av att på EU-nivå införa ett varningssystem i enlighet med förslagets artikel 4. Sådana mekanismer förekommer redan och bör förbli reglerade uteslutande på nationell nivå.

Med utgångspunkt i förslaget i dess nuvarande skick anser riksdagen – för det fall att några åtgärder ska vidtas – att frågan inte bör regleras på unionsnivå. Det finns inte heller något mervärde i en reglering på EU-nivå.

Riksdagen kommer därför sammanfattningsvis fram till att kommissionens förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130 final) i dess nuvarande skick inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.