

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



Maj 2012

J.nr. 2012-1692

JAIC/shn

Forslag til Rådets forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, KOM (2012) 130 endelig

Revideret notat – afsnit om høring udfyldt

1. Resumé

Kommissionen har d. 21 marts 2012 fremlagt forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Formålet er at præcisere de generelle principper og regler på EU-niveau med hensyn til udøvelsen af den grundlæggende ret til at tage kollektive skridt inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret, herunder behovet for i praksis at forene dem i grænseoverskridende situationer. Forslaget bestemmer, at de forskellige rettigheder skal respektere hinanden, at de nationale domstole i tilfælde af konkrete sager skal vurdere, at konflikter ikke går videre end nødvendigt for at opnå det tilstræbte formål, at der skal være lige adgang til uformelle konfliktløsningsmekanismer, samt at der skal ske varsling af berørte medlemsstater og Kommissionen ved særligt alvorlige konflikter. Regeringen finder ikke, at Kommissionen i sine begrundelser har tilstrækkeligt underbygget, at nærhedsprincippet er overholdt og finder derfor, at der er behov for en nærmere analyse heraf. Regeringen lægger stor vægt på holdningen hos arbejdsmarkedets parter og vil gå i en tæt dialog med parterne om forslaget

2. Baggrund

Domstolen anerkendte for første gang i dommene i sagerne Viking Line og Laval, at retten til kollektive skridt, herunder retten til at strejke, som en grundlæggende rettighed, der udgør en integreret del af de generelle principper i EU-retten, som Domstolen skal sikre overholdelsen af. Den udtrykte også klart, at eftersom EU ikke blot har et økonomisk, men ligeledes et socialt, formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, afbalanceres i forhold til de formål, der forfølges med social- og arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse og dialogen på arbejdsmarkedet. Derudover anerkendte den, at retten til at tage kollektive skridt for at beskytte arbejdstagerne udgør et mål af almen interesse, der i princippet kan begrunde restriktioner i de grundlæggende frihedsrettigheder, der er garanteret af traktaten. Beskyttelsen af arbejdstagerne udgør således et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt af Domstolen.

Domstolen fastslog omvendt, at retten til konflikt skal holde sig inden for EU-rettens grænser vedr. retten til etablering og retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Dette aspekt af dommene rejste en bred og intens debat om konsekvenserne heraf for beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og mere gene-

relt, i hvilket omfang fagforeningerne fortsat kan beskytte arbejdstagernes rettigheder i grænseoverskridende situationer.

I rapporten om relanceringen af det indre marked, som professor Monti fremlagde den 9. maj 2010, bemærkedes det, at dommene har *"på ny taget fat om en gammel splittelse, som aldrig er blevet helet: svælget mellem dem, der går ind for mere markedsintegration, og dem, som føler, at kravet om økonomiske friheder og nedbrydning af lovbarrierer udgør en trussel mod sociale rettigheder, som er beskyttet på nationalt plan"*. Han påpegede endvidere, at *"nu, da dette svælg dukker op igen, vil der kunne ske det, at en del af offentligheden, arbejderbevægelser og fagforeninger, som i tidens løb har været vigtige tilhængere af økonomisk integration, vender sig fra det indre marked og EU"*. Han anbefalede derfor i forbindelse med en omtale af udstationeringsdirektivet at *"indføre en bestemmelse, som sikrer retten til at strejke efter modellen i artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 2679/98 (den såkaldte Monti-forordning), og en mekanisme til uformelle løsninger af arbejdskonflikter vedrørende anvendelsen af direktivet."*

Den 13. april 2011 fremlagde Kommissionen meddelelsen "Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid". Her bebudede den som en af de tolv løftestænger følgende:

"Lovgivning med det formål at forbedre og styrke gennemførelsen, anvendelsen og håndhævelsen i praksis af direktivet om udstationering af arbejdstagere, der omfatter foranstaltninger med henblik på at forebygge og straffe misbrug eller omgåelse af reglerne, ledsaget af lovgivning med det formål at præcisere udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser sammen med udøvelsen af de grundlæggende sociale rettigheder".

Den 21. marts 2012 (dansk version modtaget d. 23. marts) fremlagde Kommissionen det bebudede forslag til præcisering af rettighedernes indbyrdes forhold i form af forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, kendt som "Monti II". Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 352, hvilket kræver enstemmighed i Rådet og godkendelse fra Europa-Parlamentet.

Samtidig fremlagde Kommissionen det førstnævnte bebudede initiativ i form af forslag til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Grund- og nærhedsnotat vedr. dette forslag fremsendes parallelt med nærværende.

3. Formål og indhold

Forslaget er fra Kommissionens side set som en del af en pakke. Sammen med forslaget til et direktiv om håndhævelse udgør det et initiativ til at afklare samspillet mellem udøvelsen af sociale rettigheder og udøvelsen af den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i traktaten i EU i overensstemmelse med traktatens hovedmål, "en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne", uden dog at ændre Domstolens retspraksis.

Formålet er ifølge Kommissionen at præcisere de generelle principper og regler på EU-niveau med hensyn til udøvelsen af den grundlæggende ret til at tage kollektive skridt inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie

etableringsret, herunder behovet for i praksis at forene dem i grænseoverskridende situationer. Dets anvendelsesområde omfatter ikke blot den midlertidige udstationering af arbejdstagere til en anden medlemsstat med henblik på grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, men også enhver påtænkt omstrukturering og/eller flytning, der involverer mere end en medlemsstat.

I forslaget til artikel 1 understreges det, at forordningen på ingen måde berører udøvelsen af de grundlæggende rettigheder som anerkendt i medlemsstaterne, herunder retten eller friheden til at strejke eller til at træffe andre foranstaltninger, der er omfattet af specifikke arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning og praksis. Den berører heller ikke retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler og retten til at gennemføre faglige aktioner i overensstemmelse med national ret og praksis. En sådan bestemmelse ("Monti-klausul") kendes fra tidligere EU-retsakter, jf. ovenfor under "Baggrund".

Af forslaget til artikel 2 fremgår, at i udøvelsen af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i traktaten, skal den grundlæggende ret til kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke, respekteres, og omvendt skal disse økonomiske friheder respekteres i udøvelsen af den grundlæggende ret til kollektive skridt, herunder friheden til at strejke.

Efter forslaget til artikel 3 skal udenlandske virksomheder have samme adgang som indenlandske virksomheder til uformelle konfliktløsningsmekanismer, der måtte findes i medlemsstaterne, uden at det må berøve muligheden for at bruge andre retsmidler, og uden at det må indskrænke nationale domstoles rolle til at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang sådanne kollektive skridt i medfør af nationale regler og den overenskomst, der gælder for disse skridt, ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, uden at det berører EU-Domstolens rolle og kompetencer. Efter artiklen kan parterne på europæiske plan – i overensstemmelse med traktaten – oprette uformelle konfliktløsningsmekanismer.

Med artikel 4 foreslås et system for tidlig varsling, hvorefter medlemsstaterne, for at forhindre og begrænse de potentielle skader mest muligt, skal oplyse og informere de berørte medlemsstater og Kommissionen straks i tilfælde af alvorlige handlinger eller forhold, der enten forårsager en alvorlig forstyrrelse af det indre markeds funktion eller skaber alvorlig social uro.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført følgende:

"Da ingen udtrykkelig bestemmelse i traktaten giver de fornødne beføjelser er nærværende forordning baseret på artikel 352 i TEUF. Artikel 153, stk. 5, i TEUF udelukker strejkeretten fra den række af spørgsmål, som kan reguleres i EU ved hjælp af minimumsstandarder gennem direktiver. Domstolens domme har imidler-

tid klart vist, at kollektive skridt ikke som sådan udelukkes fra EU-rettens anvendelsesområde, fordi artikel 153 ikke finder anvendelse på strejkeretten.

Forordningens mål: at præcisere de generelle principper og EU-regler, der gælder for udøvelsen af den grundlæggende ret til at gennemføre faglige aktioner inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret, herunder behovet for at forene dem i praksis i grænseoverskridende situationer, kræver handling på EU-plan og kan ikke opfyldes af medlemsstaterne alene.

I overensstemmelse med traktaten skal ethvert initiativ på dette område desuden respektere ikke blot arbejdsmarkedsparternes uafhængighed, men også de forskellige sociale modeller og forskellige arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne. Hvad angår forslaget indhold, sikres nærhedsprincippet yderligere ved anerkendelse af de nationale domstoles rolle, når det gælder fastlæggelsen af sagens sammenhæng, og hvorvidt foranstaltningerne opfylder mål af almen interesse, hvorvidt de er egnede til at nå disse mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse.

Forslaget anerkender ligeledes betydningen af de eksisterende nationale love og procedurer for udøvelsen af retten til at strejke, herunder de eksisterende alternative konfliktløsningsinstitutioner, som ikke vil blive ændret eller påvirket. Forslaget skaber ikke en mekanisme til uformel bilæggelse af arbejdstvister på nationalt plan med henblik på at indføre en form for præjuridisk kontrol med fagforeningernes tiltag (som foreslået i Montirapporten fra 2010), men begrænser sig til at fremhæve de alternative og uformelle løsningsmekanismer, der findes i en række medlemsstater.

Dette forslag går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.”

Regeringen finder ikke, at Kommissionen i sine begrundelser har tilstrækkeligt underbygget, at nærhedsprincippet er overholdt og finder derfor, at der er behov for en mere detaljeret begrundelse for behovet for EU-regulering samt nærmere analyse heraf.

6. Gældende dansk ret

Som en direkte konsekvens af Laval-sagen, jf. ovenfor under baggrund, blev det i lov om udstationering af lønmodtagere præciseret, at med henblik på at sikre udstationerede lønmodtagere løn svarende til, hvad danske arbejdsgivere er forpligtet til at betale for udførelsen af tilsvarende arbejde, kan der på samme måde som over for danske arbejdsgivere anvendes kollektive kampskridt over for udenlandske tjenesteydere til støtte for et krav om indgåelse af en kollektiv overenskomst. Det er en betingelse for iværksættelse af kollektive kampskridt, at der forinden over for den udenlandske tjenesteyder er henvist til bestemmelser i de kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. Det skal af disse overenskomster med den fornødne klarhed fremgå, hvilken løn der efter overenskomsterne skal betales.

Såfremt en udenlandsk virksomhed er forpligtet af en dansk overenskomst, sker håndhævelsen heraf inden for det sædvanlige, fagretlige system. Uformel konflikt-

løsning i form af mæglingsmøder osv. sker uden forskel mellem danske og udenlandske virksomheder.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som nævnt under baggrund har forslaget ikke til hensigt at ændre EU-Domstolens praksis, og forslaget vil derfor ikke kræve ændringer.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser.

Administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser, idet den foreslåede varslingsmekanisme kun finder anvendelse ved særlige alvorlige konflikter.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU Specialudvalget vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold. Der er modtaget svar fra LO, FTF, DA, FA og Danske Regioner.

LO og FTF:

LO og FTF har afgivet fælles høringssvar. De anerkender, at udkastet til forordning er et forsøg på at imødekomme den europæiske fagbevægelses kritik af EU-dommene om forholdet mellem det frie marked og konfliktretten, men finder, at udkastet desværre er helt utilstrækkeligt.

LO og FTF har altid været imod lovregulering af konfliktretten. Følgelig kan LO og FTF heller ikke støtte en EU-regulering af konfliktretten. Ifølge LO og FTF ses EU ej heller at have hjemmel til at regulere konfliktretten, jf. traktatens art. 153, stk. 5, der da også er nævnt flere steder i forslaget. Det fremgår tydeligt, fx af forslagets art. 2, at der sker en regulering af konfliktretten. I stedet kunne man ifølge LO og FTF vælge en ikke-retlig form for instrument.

Forordningen bygger på EU-domstolens praksis, som ifølge LO og FTF er helt utilfredsstillende, da den vægter hensynet til det fri marked højere end hensynet til de fundamentale rettigheder, jf. art. 28 i Charteret for grundlæggende rettigheder. En regulering på dette grundlag har ifølge LO og FTF ingen berettigelse

LO og FTF finder endelig, at EU-domstolens praksis er i strid med praksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og ILO. Det er ifølge LO og FTF vigtigt, at de faglige organisationer bevarer adgangen til at iværksætte konflikt med henblik på at sikre ligebehandling mellem nationale og udenlandske arbejdstager.

I stedet for at afhjælpe tilstanden bliver praksis cementeret.

Det er ifølge LO og FTF tillige problematisk, at der i udkastets art. 4 foreslås indført et varslingsystem, hvorefter medlemsstaterne har pligt til at orientere Kommissionen om en konflikt. Dermed tvinges de nationale myndigheder til at forholde sig til en arbejdskonflikt mellem arbejdsmarkedets parter.

På denne baggrund opfordrer LO og FTF regeringen til at modsætte sig forordningen.

DA:

DA kan ikke støtte EU-Kommissionens forslag om en forordning om konfliktret og finder, at regeringen skal modsætte sig forslaget. DA begrundet dette både med hensyn til forslagets begrundelse, form og indhold. Forslaget vil skabe ny usikkerhed om brug af kollektive kampskridt i hele EU. Forslaget vil indebære en intens lovregulering af centrale dele af den danske model, hvilket er i modstrid med den fordeling af lovgivningsmagten og parternes rolle, som ikke alene er gældende i Danmark, men som også afspejles i EU-traktaten.

DA skal påpege, at forslaget til direktivet om håndhævelse af udstationeringsdirektivet og forslaget til forordning om konflikt er sammenhængende således, at adgangen til konfliktretten i EU-retten kan blive påvirket af, at der via forslaget til håndhævelse sker en styrkelse af kontrol og håndhævelse. Rummet for adgangen til brug af kollektive kampskridt vil ifølge DA alt andet lige i den samlede EU-ret indsnævres tilsvarende. Der derfor ifølge DA en indbyrdes modsætning indbygget i de to forslag, da man på den ene side vil styrke/sikre fagforeningernes brug af kollektive kampskridt, og på den anden side fjerner man en del af grundlaget for legitimiteten for deres krav og dermed brugen af konfliktvåbnet, når man indfører hæftelsesansvar for underentreprenører til sikring af krav.

DA finder, at det er en illusion at kodificere EU-Domstolens praksis:

EU-Domstolens gældende praksis er efter DA's vurdering en tilstrækkelig og adækvat ramme for de nationale domstole og andre med hensyn til løsning af retlige konflikter om brug af kollektive kampskridt og EU's økonomiske friheder. Forordningsforslaget bidrager ifølge DA ikke til at tydeliggøre håndtering af konflikter om udøvelse af traktatens grundlæggende rettigheder såsom brug af konfliktvåbnet og traktatens økonomiske friheder.

Artikel 1 og 2 samt artikel 3, stk. 4, i forslaget kan ifølge DA læses på den måde, at EU-kommissionen vil ligestille eller endda give forrang for de grundlæggende rettigheder, herunder brugen af kollektive kampskridt og traktatens rettigheder om fri bevægelighed og ret til etablering. Det er ifølge DA ikke i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, hvis EU-kommissionen vil give forrang til grundlæggende rettigheder over traktatens økonomiske friheder om fri bevægelighed og etablering, og DA redegør i den forbindelse for praksis. Der sker efter DA's opfattelse med forslaget ikke alene en kodificering af gældende ret, men der skabes ny ret. En kodificering af retspraksis skaber altid ny ret. Kodificering sætter praksis i en ny retlig ramme. Det gælder for almindelige domstole og for EU-Domstolen. DA henviser

bl.a. til, at EU-Domstolens praksis om kollektive kampskridt er en syntese af de retlige kilder, som EU-Domstolen anerkender og anvender i en EU-retlig kontekst, såsom internationale konventioner, herunder Det Europæiske Socialpagt, Menneskerettighedskonventionen, traktatens artikel 6 og EU's charter. EU-Domstolens praksis og de internationale instrumenter omsættes via de nationale retsordner i medlemsstaterne af de nationale domme i en retlig ramme. Denne ramme kan forordningen ifølge DA forandre.

DA finder videre, at hjemmelsgrundlaget må afvises:

DA henviser bl.a. til, at artikel 352 kan anvendes til med enstemmighed at vedtage retsakter, hvor EU ikke har hjemmel, men ikke på et område, hvor EU positivt ikke har hjemmel. DA henviser i den forbindelse til erklæring til Lissabon-traktaten nr. 42 til artikel 352, hvori regeringskonferencen bl.a. understreger, at:

”Under alle omstændigheder kan denne artikel ikke anvendes som grundlag for vedtagelse af bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge den heri fastsatte procedure herfor.”

DA bemærker, at forslaget ikke opfylder nærhedsprincippet:

DA anfører bl.a., at der ikke fra EU-Kommissionens side er påvist, at det er nødvendigt, og at det kræver eksplicit EU-handling i en forordning at præcisere retstilstanden eller forene udøvelsen af en grundlæggende ret og økonomiske friheder i praksis i grænseoverskridende situationer, jf. således EU-Kommissionen i forslagets begrundelse pkt. 3.3. Forslaget går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre dette, henset til EU-Domstolens praksis.

Blandt flere elementer henviser DA til, at der er tale om en regulering i emne og intensitet, der ligger langt ud over, hvad det danske Folketing hidtil har anset for emner, der burde reguleres af statsmagten.

DA henviser også til, illustreret med udtalelser fra Arbejdsretten, at det er Arbejdsretten, der af Folketinget er tillagt magt til at fastlægge konfliktrettens grænser i Danmark under respekt af Danmarks internationale forpligtigelser og EU-retten. DA finder, at det med forordningen kan blive omvendt.

DA finder videre, at en forordning ikke er det rette instrument:

DA henviser bl.a. til, at der ingen mulighed vil være for et nationalt fortolkningsrum. Arbejdsmarkedets parter vil heller ikke kunne indgå erstattende aftaler eller aftaler, der fraviger forordningen, heller ikke i en hovedaftale. DA henviser i den forbindelse til, at det internationale instrument, som mest udtrykker direkte konfliktadgang, nemlig Europarådets sociale charter, har en bestemmelse om, at denne kan parterne selv indskrænke via aftale.

Formaliseringen i forordningen vil have forrang og danne grundlag for fremtidig praksis, navnlig for Danmark uden en egentlig skreven konfliktret. Dette medfører også, at sager ved Arbejdsretten vil skulle pådømmes direkte på grundlag af forordningsteksten, og sager vil kunne blive længevarende.

I det omfang, der måtte være behov for en EU-retlig ramme, burde dette ifølge DA ske ikke i form af hverken forordning eller direktiv, men f.eks. en meddelelse fra EU-Kommissionen eller andet ikke bindende instrument.

DA påpeger herudover, at eksistensen af en konfliktret er omtvistet:

DA gennemgår forskellige instrumenter (ILO konvention 87 og Europarådets socialpakt m.v.) og henviser fx til, at der i Europarådet løbende er uenighed om rækkevidden og indholdet af Europarådets Socialpakt. DA finder derfor, at grundlaget for et europæisk lovgivningsinstrument om konfliktret ikke til stede. Hertil kommer, at forordningen vil give grobund for nye tvister om brug af kollektive kampskridt og deres legitimitet.

DA finder videre, at forslaget skaber ny usikkerhed i stedet for retlig sikkerhed:

DA påpeger med angivelse af en række eksempler, at forslaget vil gøre konfliktforløb mere uforudsigelige både på arbejdsgiverside og lønmodtagerside, og at EU-Domstolen vil få en øget rolle.

Fx nævner DA, at EU-forordningen i kraft af sin eksistens vil blive påberåbt i sager, også selv om disse måtte ligge langt forordningens formål, herunder i sager af national karakter. DA nævner også, at konfliktretten omfatter en lang række ting, såvel retmæssige som uretmæssige kollektive aktionsformer, herunder sympatikonflikter, fysiske blokader, temponedsættelser osv. Det påpeges, at man i andre medlemslande og globalt i international ret ikke nødvendigvis har samme skelnen som i dansk ret mellem retmæssige og uretmæssige konflikter. I nogle lande er strejkeretten indskrevet i forfatningen, og instrumenter som varslinger, løntræk og bod, og organisationsansvar kendes måske ikke. Sådanne problemstillinger skal med forslaget ifølge DA bedømmes på baggrund af forordningen.

DA finder, at EU-Domstolen vil blive en europæisk arbejdsret:

Forslaget indebærer efter DA's vurdering, at arbejdsretlige konflikter i højere grad egentlig bliver underlagt EU-retten og dermed også EU-Domstolen. EU-Domstolen er ifølge DA uegnet som europæisk arbejdsretsdomstol. Dette vil også medføre længerevarende konflikter.

DA bemærker, at "Monti II" er falsk varebetegnelse:

Anvendelsen af begrebet "Monti" kan ifølge DA siges at være misvisende, da Monti I-forordningen vedrører forstyrrelse af samfærdsel som politisk aktionsform for krav, der ikke forfølger legitime faglige formål. Monti I-forordningen var foranlediget af lastbilchaufførers blokering af trafikken som led i en protest. Denne forordning giver landene pligt til at gribe ind og herunder underrette EU-Kommissionen. Forordningen erklærer, at den *ikke* berører lønmodtagernes konfliktret. Denne påkaldelse af Monti II's familie med Monti I-forordningen bidrager ifølge DA til at gøre det samlede billede af den nye forordnings dækningsområde helt uklart, henset til at visse kollektive aktionsformer kan og i visse henseender

dermed uretmæssigt vil blive henført til forsamlings- og ytringsfriheden. Der kan dermed ifølge DA rejses tvivl også om forordningsforslagets regulering af anvendelse af andre kollektive aktionsformer, herunder rækkevidden over for sympatikonflikter.

Til artikel 3:

Selvom hensigten tilsyneladende er at anerkende den gældende praksis i medlemsstaterne., finder DA, at der er tale om en ny EU-normering af sådanne ordninger, hvilket ifølge DA også fremgår af artikel 3, stk. 4, og begrundelsens pkt. 3.4.4. Artikel 3 understreger i sig selv, at forordningen indeholder mere end bare "kodificering" af retspraksis.

Til artikel 4:

Ufølg DA er forslaget er uklart, ikke mindst hvad angår hensigten med en varseling, og med forslaget bevæger forordningen EU nærmere på aftalestoffet. En rolle for EU-institutioner eller nationale myndigheder til indblanding i fagretlige konflikter skal ifølge DA afvises.

KL:

KL finder, at Kommissionens forslag bør afvises, og henviser som baggrund herfor til følgende:

Hjemmel for forslaget:

KL finder det uholdbart, at Kommissionen argumenterer for, at artikel 352 kan bruges med henvisning til, at EU-Domstolens praksis har vist, at strejkeretten ikke kan udelukkes fra EU rettens anvendelsesområde. EU kommissionen får efter KLs opfattelse ikke ny supplerende kompetence, fordi EU domstolen har været tvunget til at afgøre Laval sagen (C-324/05) med nogle bemærkninger om strejkeretten. Under henvisning til, at det tidligere har været den danske regerings politik, at brugen af artikel 352 (samt dens tidligere versioner) kun burde benyttes i tilfælde, hvor EU regulering var absolut nødvendigt, finder KL, at denne nye brug af artikel 352 bør afvises.

Valg af EU retligt instrument:

KL påpeger, at Kommissionen har valgt det mest omfattende integrationsinstrument, den har mulighed for, nemlig en forordning. Den skal anvendes direkte i medlemsstaterne uden nogen form for transformering. Faglige voldgifter, Arbejdsretten, Højesteret og andre domstole skal lægge en EU-forordning til grund for sine afgørelser hvis de påberåbes. Dette står ifølge KL i kontrast til den utroligt åbne formulering af selve forordningen. Herved åbnes der for en ganske stor mængde retlig aktivisme, der ikke er et ukendt fænomen i EU retten. Kommissionen egen begrundelse om, at dette vil mindske reglernes kompleksitet og øge retssikkerheden, virker ifølge KL konstrueret og er uden nogen form for troværdighed. Tværtimod vil retsikkerheden blive øget med dette valg af retsinstrument. KL anbefaler brugen af et andet retligt instrument end forordning.

Grundlæggende rettigheder og almindelige EU retlige principper:

Fastlæggelse af strejkeretten som en grundlæggende rettighed i en forordning åbner ifølge KL for en ganske uoverskuelig retlig situation, og KL henviser i den forbindelse domspraksis i forbindelse med princippet om forbud mod aldersdiskrimination. KL anmoder derfor om, at dette princip udgår af forordningen.

Legitimeringstiltag via ILO konventioner og retspraksis fra den europæiske menneskerettighedsdomstol:

Under dette overskrift redegør KL for, at der ikke etableret en strejkeret i ILO konvention 87, ligesom afgørelser fra den Europæiske Menneske rettighedsdomstol, specielt sagerne Demir af 12/11 2008 samt Enerji Yapi-Yol Sen af 12/4 2009, ikke – i modsætning til Kommissionens opfattelse - kan tages til indtægt for, at der er en strejkeret knyttet til menneskerettighedskonventionen.

Forskellige kategorier af arbejdstagere der omfattes:

KL påpeger, at i såvel Danmark som i Tyskland er der en stor gruppe tjenestemænd hvis strejkeret er eksplicit undtaget i nationalt regi. KL finder det stærkt bekymrende, at man undlader at udtage denne gruppe ansatte for forordningen.

Arbejdsgivernes ret til selvforsvar (lock-out):

Enhver regulering af strejkeretten, der undlader at ligestille arbejdsgivernes ret til selvforsvar, er ifølge KL diskriminerende. Ved kun at regulere og beskytte strejkeretten, bryder man ifølge KL EU traktatens artikel 154, der taler om en afbalanceret støtte til begge parter. KL finder derfor, at strejkeretten og lock-out retten bør ligestilles.

Forordningens anvendelsesområde:

KL finder, at det skal gøres mere klart, at anvendelsesområdet kun er i de tilfælde, hvor der faktisk ydes en service på tværs af landegrænserne. De situationer, hvor der kun potentielt kunne tænkes en serviceydelse på tværs af landegrænsen, skal ifølge KL eksplicit undrages. KL finder, at i modsat fald er der overhoved ingen nationale strejkesituationer, der er undtaget for reguleringen.

Danske Regioner:

Danske Regioner finder, at Kommissionens målsætning om at skabe klarhed synes fornuftig, men Danske Regioner finder dog, at forslaget giver anledning til bemærkninger på særligt 3 overordnede områder:

Forslagets retsstatus:

Danske Regioner finder det bl.a. problematisk, at Kommissionen har valgt at fremlægge en almenyldig og umiddelbart gældende retsakt på et område, der normalt er reguleret gennem kollektive aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter i

medlemsstaterne. Endvidere problematiserer Danske Regioner, at forslaget har hjemmel i artikel 352, som er forbeholdt tilfælde, hvor traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel. Danske Regioner finder det derfor tvivlsomt, om forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Forslag om tvistbilæggelse og varsling:

Danske Regioner påpeger, at muligheden for på europæisk niveau at indgå aftaler om brug af tvisteløsningssystemer kan have betydning for brugen af eksisterende systemer i Danmark. Endvidere påpeges det, at forslaget om varsling går ud over, hvad der er fastsat i overenskomster og hovedaftaler.

Forslagets regulering af kollektive skridt:

Da forslaget til forordning knytter EU-retten vedr. økonomiske friheder til vurderingen af lovligheden af kollektive skridt, finder Danske Regioner, at forslaget kan have betydning for det retsgrundlag, hvorefter Arbejdsretten og de nationale domstole vurderer lovligheden af kollektive skridt. Danske Regioner finder det foruroligende, at forslaget søger at underlægge retten til kollektive skridt øvrige retsakter på europæisk niveau.

FA:

FA finder forslaget problematisk, og finder ikke, at det giver større klarhed.

EU-Domstolen har slået fast, at der ikke er grundlag for at indrømme større beskyttelse til udøvelse af kollektive skridt, og FA stiller derfor spørgsmålstegn ved tilstrækkeligheden af den anvendte traktathjemmel for forslaget.

Da en forordning skal anvendes direkte i medlemsstaterne, er en forordning ifølge FA ikke det rette middel til at opnå de mål, der angiveligt ligger bag forslaget, hvilket er at skabe klarhed og præcisere retstilstanden, samtidig med, at det skal respektere arbejdsmarkedets parter uafhængighed, forskellige sociale modeller og arbejdsmarkedsordninger. FA finder derfor, at det bør overvejes, om en ikke-bindende retsakt vil være mere hensigtsmæssigt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Et enkelt land meldte ud allerede kort tid efter fremsættelsen, at det ikke kan støtte forslaget. En række lande forventes enten at stille spørgsmålstegn ved merværdien af forslaget eller udtrykke bekymring over rækkevidden.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen modsætter sig indskrænkninger i konfliktretten. Regeringen noterer sig Kommissionens intention med forslaget, der udtrykkeligt ikke har til hensigt at ændre EU-Domstolens praksis. Regeringen finder, at der er behov for en mere detaljeret begrundelse fra Kommissionen for, at nærhedsprincippet er opfyldt. Regeringen lægger stor vægt på holdningen hos arbejdsmarkedets parter og vil gå i en tæt dialog med parterne om forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.