Proposta għal Regolament tal-Kunsill dwar l-eżerċizzju tad-dritt li tittieħed azzjoni kollettiva fil-kuntest tal-libertà tal-istabbiliment u l-libertà tal-provvediment ta' servizzi.

KUMM(2012)130

Opinjoni Motivata tal-Kamra tad-Deputati, Parlament ta' Malta

---

Bażi Legali

1. Il-bażi legali għal din il-Proposta huwa Artiklu 352 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea. Fuq kollox, Artiklu 352 jirrikjedi bħala kundizzjoni assoluta illi jkun hemm in-neċessità li l-Unjoni tieħu l-azzjoni proposta. Din tista' tiġi meqjusa bħala espressjoni tal-prinċipju ta' sussidjarjetà.

2. Artiklu 352 jagħmel ukoll provvediment sabiex miżuri bbażati fuq dan l-artiklu "ma jinvolvux l-armonizzazzjoni ta' liġijiet u regolamenti tal-Istati Membri f'każijiet fejn it-Trattati jeskludu tali armonizazzjoni". Artiklu 153(1) tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea taħt Titolu X (Politika Soċjali) jagħti lill-Unjoni poter biex tagħti sostenn u tikkumplimenta l-attivitajiet tal-Istati Membri fil-qasam soċjali, inkluż taħt paragrafu (f) "rappreżentazzjoni u difiża kollettiva tal-interessi tal-ħaddiema u ta' min iħaddem, inkluż kodeterminazzjoni, skont il-provvedimenti ta' paragrafu 5». Il-Kummissjoni ma sserrahx fuq dan il-provvediment bħala bażi legali għar-Regolament, imma huwa meqjus relevanti li, filwaqt li Artiklu 153(2) jipprovdi li, għall-fini tas-suġġett suddett, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill (dan tal-aħħar unanimament) jistgħu jaddottaw, permezz tad-direttivi, rekwiżiti minimi għal implimentazzjoni gradwali, b'kunsiderazzjoni għall-kundizzjonijiet u regoli tekniċi fid-diversi Stati Membri, Artiklu 153 sub-artiklu(5) espressament jisħaq li l-provvedimenti ta' Artiklu 153 ma għandhomx japplikaw għal salarji, id-dritt tal-assoċjazzjoni, id-dritt tal-istrajk jew id-dritt li jiġu imposti *lock-outs*. Din hija r-raġuni għaliex qiegħed jintuża mill-Kummissjoni l-Artiklu 352 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea bħala bażi legali għal din il-miżura.

3. Il-Kummissjoni tgħid li l-għan tar-Regolament, filwaqt li jirrispetta bis-sħiħ il-liġijiet u t-tradizzjonijiet nazzjonali eżistenti fl-Istati Membri, huwa dak li 'jikkjarifika' l-eżerċizzju tad-dritt li tittieħed azzjoni kollettiva fil-kuntest tal-libertajiet ekonomiċi tas-Suq Uniku, partikolarment il-libertà tal-istabbiliment u l-libertà tal-provvediment ta' servizzi, saħansitra fid-dawl ta' sentenzi mogħtija mill-Qorti tal-Ġustizzja fil-każijiet ta' *Viking* (Każ C-438/05) u ta' *Laval* (Każ C-341/05). Il-proposta hija mressqa bħala każ ta' implimentazzjoni tal-libertajiet ekonomiċi anke skont l-għanijiet segwiti mill-politika soċjali. Il-Kummissjoni tinnota li l-Qorti, f'dawk il-każijiet, kienet tal-fehma li d-dritt tal-istrajk ma kienx assolut, għaliex għandu jintlaħaq bilanċ (fl-interess ġenerali li jinkisbu l-għanijiet tat-Trattati), u għalhekk id-dritt huwa suġġett għal ċerti restrizzjonijiet li jistgħu jirriżultaw mill-kostituzzjonijiet, liġijiet u prattiċi nazzjonali tal-Istati Membri varji. Barra minn hekk, Artiklu 28 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea jipprovdi li għandu jiġi eżerċitat skont il-liġi tal-Unjoni Ewropea u liġijiet u prattiċi nazzjonali.

Ir-rwol tal-qrati nazzjonali

4. Għalhekk, skont il-Qorti tal-Ġustizzja, kull restrizzjoni (imposta minn Stat Membru) fuq libertajiet ekonomiċi għandha tkun neċessarja u proporzjonata għal raġunijiet ta' interess pubbliku leġittimu. Huwa rikonoxxut li tali raġunijiet jinkludu l-protezzjoni tad-drittijiet tal-ħaddiema, u l-prevenzjoni ta' disturbi serji fis-suq tax-xogħol. Għalhekk, kemm il-libertajiet ekonomiċi kif ukoll id-drittijiet fundamentali jistgħu, taħt ċerti kundizzjonijiet, ikunu suġġetti għal restrizzjonijiet neċessarji u proporzjonati. Dawn il-prinċipji ġew dikjarati bl-akbar ċarezza mill-Qorti tal-Ġustizzja.

5. Madankollu, wieħed dejjem jifhem li huwa fil-kompetenza tal-awtoritajiet nazzjonali li jagħmlu l-valutazzjonijiet tagħhom u li japplikaw il-liġi nazzjonali u tal-Unjoni Ewropea, każ b'każ, fuq livell nazzjonali, u għalhekk f'parametri nazzjonali, u li dan isir b'mod meqjus. Wieħed għalhekk irid jeżamina r-Regolament bil-għan li jiġi valutat jekk il-miżura proposta tistax twassal għal indħil f'xi qasam li jaqa' taħt kompetenza nazzjonali.

'Kjarifikazzjoni' u 'Neċessità'

6. Il-Kummissjoni ddikjarat li huwa l-bżonn li tiġi stabbilita iċ-*ċertezza legali* li wassalha għad-deċiżjoni biex tressaq dan ir-Regolament, kif ukoll sabiex tesprimi d-determinazzjoni tagħha (tal-Kummissjoni) li tirreaġixxi għall-problema perċepita ta' tensjonijiet fi ħdan is-soċjetà Ewropea bejn sistemi nazzjonali ta' relazzjonijiet industrijali u l-libertà tal-provvediment tas-servizzi. (Komunikazzjoni tal-Kummissjoni, paġna 9).

7. L-intenzjoni hi, skont il – Kummissjoni, li jkun hemm 'kjarifikazzjoni' fil-bilanċ bejn il-libertajiet u d-drittijiet soċjali *sabiex titnaqqas il-ħtieġa ta' iktar kjarifikazzjoni permezz ta' litigazzjoni istitwita fil-Qorti tal-Ġustizzja jew fil-qrati nazzjonali* (referenza għar-Rapport Monti tad-9 ta' Mejju 2010, paġna 69). Id-dritt tal-istrajk għandu jkun wieħed reali, mhux sempliċiment għajta (*slogan*). (Komunikazzjoni tal-Kummissjoni, paġna 10). Madankollu, f'termini legali, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kienet ċara fuq dawn il-prinċipji.

8. Madankollu, il-Kummissjoni targumenta li l-għażla ta' Artiklu 352 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea bħala l-bażi legali għall-miżura, kif ukoll l-għażla tal-istrument ta' tip 'Regolament' għal din il-Proposta huma neċessarji u adegwati għall-finijiet ta' kjarifikazzjoni (paġna 10 tal-Komunikazzjoni).

9. Il-Kummissjoni targumenta li, 'fid-dawl tal-'kontroversja' maħluqa mis-sentenzi tal-Qorti referuti', huwa meħtieġ li tittieħed din l-azzjoni mill-Parlament Ewropew u l-Kunsill. Madankollu, huwa wkoll ir-rwol tal-*Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni* li tikkjarifika l-liġi tal-Unjoni Ewropea u li tespandi l-każistika tagħha. Hemm raġunijiet validi għaliex il-Qorti għandha titħalla tagħmel hekk skont il-każ. Din hija r-rotta l-iktar konsistenti mar-rwol tal-Kummissjoni u mal-awtonomija, flessibilità kif ukoll lealtà tal-Istat Membru. Madankollu, il-Kummissjoni qiegħda tisħaq dwar l-urġenza, u għalhekk fuq in-neċessità tal-intervent mill-Parlament Ewropew u mill-Kunsill.

10. Il-kwistjoni prinċipali hija jekk azzjoni ta' din ix-xorta, proposta mill-Kummissjoni, hijiex fil-fatt 'neċessarja'. Kwistjoni oħra hija dwar jekk l-użu tal-istrument ta' Regolament għal din il-Proposta huwiex neċessarju u proporzjonat għall-bżonn li tintlaħaq iktar 'ċarezza' dwar prinċipji ġenerali. Il-miżura tista' tkun biss possibbilment ġustifikata mill-aspett tan-'neċessità'

(a) jekk l-Unjoni Ewropea, l-Istati Membri u l-partijiet kollha interessati ma jistax ikun illi jistennew elaborazzjoni jew kjarifika mill-Qorti tal-Ġustizzja (bħal ma ssostni l-Kummissjoni) b'mod li kjarifikazzjoni ulterjuri immedjata tkun tabilħaqq neċessarja minħabba l-urġenza, u

(b) jekk il-miżura proposta fil-fatt tipprovdi tali kjarifikazzjoni ulterjuri (u kjarifikazzjoni biss) kif inhu meħtieġ fi kwistjonijiet li għandhom bżonn tali kjarifizzjoni.

11. Il-Preambolu tar-Regolament (recital 11) jirrikonoxxi li d-dritt li tittieħed azzjoni kollettiva, inkluż id-dritt u l-libertà tal-istrajk, u r-rekwiżiti relatati mal-libertajiet ekonomiċi, għandhom jiġu rikonċiljati, skont il-prinċipju tal-proporzjonalità. Dan, ħafna drabi, *jeħtieġ jew jimplika valutazzjonijiet kumplessi min-naħa tal-awtoritajiet nazzjonali.* Dan stqarritu wkoll il-Qorti tal-Ġustizzja bl-iktar mod ċar.

12. L-iskop ta' valutazzjonijiet tant kumplessi jkun li jiddetermina jekk l-eżerċizzju ta' dawk id-drittijiet kienx qed iseħħ skont il-liġijiet u l-prattiċi tal-Unjoni Ewropea u dawk nazzjonali (Preambolu, recital 9). Dak li jikkonċernana, f'dan ir-rigward, huwa jekk il-Proposta filfatt tagħtix kjarifika, kif inhu l-għan, bħala materja ta' neċessità urġenti ta' dak li huwa mistenni mil-liġi tal-Unjoni, u jekk, din il-kjarifika, il-Proposta tagħtihiex mingħajr detriment probabbli u sproporzjonat għal analiżi adegwata mill-awtoritajiet nazzjonali skont il-liġijiet, il-prattiċi u l-interess leġittimu nazzjonali, fid-dawl ukoll tal-liġi tal-Unjoni inġenerali.

13. Huwa ċar li valutazzjoni tant kumplessa għandha tkun, u tajjeb li tkun, esegwita fuq livell nazzjonali mingħajr 'kumplikazzjonijiet esterni' addizzjonali. L-Istati Membri għandhom ikunu fdati, abbażi tal-lealtà tagħhom, li jonoraw l-obbligazzjonijiet tagħhom, saħansitra meta l-kuntest huwa wieħed transkonfinali, fejn il-lealtà fil-konfront tat-Trattati hija maħsuba li tapplika.

14. Barra minn hekk, ir-Regolament jista' jopera facilment b'detriment għall-analiżi kalma u adegwata min-naħa tal-awtoritajiet nazzjonali kif ukoll partijiet li jfittxu li jaġixxu skont il-liġi u l-prattiċi nazzjonali u interessi leġittimi, kif mitlub mil-liġi tal-Unjoni.

15. Il-qofol tar-Regolament, f'termini tal-Oġġettiv, jinsab f'recital 13 tal-Preambolu: 'Sabiex tipprovdi ċ-ċertezza legali neċessarja, tevita l-ambigwità *u tipprevjeni soluzzjonijiet unilaterali fuq livell nazzjonali,* huwa meħtieġ li jiġu kjarifikati numru ta' aspetti relatati b'mod partikolari mad-dritt li tittieħed azzjoni kollettiva, inkluż id-dritt jew il-libertà tal-istrajk, kif ukoll il-limitu sa fejn it-trejdunjins jistgħu jiddefendu and jipproteġu d-drittijiet tal-ħaddiema f'każijiet transkonfinali'.

16. Dan joħloq tħassib reali. Huwa meqjus illi għan primarju, jekk mhux saħansitra l-għan primarju, u/jew l-effett tar-Regolament ippreżentat bħala wieħed ta' 'kjarifikazzjoni', huwa li jaffettwa dak li jista' jiġi determinat permezz tal-eżercizzju tal-prerogattiva nazzjonali, ifisser permezz tal-leġiżlazzjoni nazzjonali, il-qrati, it-tribunali, u l-mekkaniżmi, f'dak li jittratta il-kwistjoni jekk raġunijiet ta' interess pubbliku (u hawnhekk nisħqu li din hija referenza għal interessi pubbliċi nazzjonali jew ta' perċezzjoni nazzjonali) jeħtieġu, b'mod neċessarju, raġonevoli u proporzjonali, restrizzjonijiet fl-eżerċizzju tad-dritt tal-istrajk jew fl-eżerċizzju tal-libertajiet ekonomiċi. Artiklu 4 tal-Proposta, b'mod partikolari, jista' jiġi meqjus bħala l-ewwel pass biex jiġi stabbilit proċess multi-parzjali bl-involviment ta' skop, operat u effett nieqes minn parametri ċari u determinabbli, u li jkun kapaċi jaffettwa b'mod serju l-applikazzjoni ta' evalwazzjonijiet relevanti, u jaffettwa lill-awtoritajiet nazzjonali fir-rwoli preżenti tagħhom kif sa issa dawn ir-rwoli huma mfassla u preżervati skont it-Trattati. Din il-fehma tiġi msaħħa wkoll minn recital 12, li jisħaq il-bżonn li jiġi assigurat li kwalunkwe limitazzjonijiet *ġenwinament* imposti fuq drittijiet jew libertajiet ekonomiċi għandhom jilħqu l-oġġettivi tal-interess ġenerali rikonoxxut mill-Unjoni jew in-neċessità li jiġu protetti d-drittijiet u l-libertajiet. Madankollu, f'kuntesti oħra, il-Qorti tal-Ġustizzja saħqet li d-determinazzjoni (inkluża dik tal-ġenwinità) hija prerogattiva, sa mill-bidu nett u mingħajr indħil, tal-qrati nazzjonali, għaliex huwa mistenni minnhom li japplikaw kif xieraq il-liġi tal-Unjoni.

17. Huwa minnu li r-Regolament propost jirreferi b'xi mod għal dawn il-kunċetti. Skont recital 14 tal-Preambolu, 'ir-rwol primarju tal-imsieħba soċjali, bħala l-oqsma primarji fir-riżoluzzjoni ta' tilwim bejn il-ħaddiema u min iħaddem, ilu żmien stabbilit u għandu jiġi rikonoxxut. Barra minn hekk, ir-rwol ta' mekkeniżmi extra-ġudizzjarji għar-riżoluzzjoni ta' tali tilwim, bħal medjazzjoni, konċiljazzjoni u/jew arbitraġġ, provduti f'numru ta' Stati Membri, għandu jiġi rikonoxxut u preżervat'. Artiklu 3 wkoll jagħmel referenza għar-rwol tal-qrati nazzjonali.

18. Madankollu, bil-ħsieb, kif intqal, li jintlaħaq l-oġġettiv primarju li 'ma jinħallewx isiru restrizzjonijiet (fl-eżerċizzju tal-libertajijiet ekonomiċi – li hu l-għan ewlieni tal-Proposta) li jmorru lil hinn minn dak li hu adegwat, neċessarju u raġonevoli', il-Proposta, f'Artiklu 4, taħseb biex timponi obbligazzjonijiet ta' notifikazzjoni u informazzjoni f'sitwazzjonijiet li kapaċi jikkawżaw tfixkil serju għall-funzjonament xieraq tas-suq intern u/jew li kapaċi jikkawżaw dannu serju lis-sistemi tar-relazzjonijiet industrijali tal-Istat Membru jew li kapaċi jikkawżaw inkwiet soċjali serju. Għalhekk huwa maħsub illi l-Kummissjoni u Stati Membri oħra ikunu involuti b'xi mod sabiex jiżguraw li restrizzjoni ma tmurx lil hinn minn dak li hu permess. Mhuwiex ċar kif għandhom jiżguraw dan, ġaladarba informazzjoni tkun provduta. L-iskop ta' Artiklu 4 mhuwiex ċar. Fl-opinjoni tagħna, kellu jkun hemm artikolazzjoni ċara u sħiħa tal-iskop tal-obbligazzjoni u ta' dak li huwa mistenni bħala 'follow-up'. Kif inhi artikolata l-proposta tal-Kummissjoni, fl-opinjoni tagħna, ma tissodisfax il-kriterju tan-neċessità.

Kif dan japplika għar-Regolament propost

19. Recitals 1 sa 9 u 16 ittieħdu in kunsiderazzjoni fl-ambitu tal-prinċipju ġenerali tal-liġi tal-Unjoni. Dawn jistgħu jittwaħħdu ma' Artiklu 1, imsejjaħ il-klawsola Monti. Lanqas ma hemm oġġezzjoni għall-*kontenut* tal-istqarrija ta' prinċipju ġenerali f'Artiklu 2. Madankollu, dak li hu ta' relevanza f'dan il-punt huwa li Artiklu 1 u 2 *ma jagħmlu xejn ħlief jirrepetu dak li diġà ddikjarat il-Qorti tal-Ġustizzja* mingħajr ma joffru ebda valur miżjud għad-dikjarazzjonijiet tal-Qorti. Għaldaqstant, dawn l-artikli jidhru superfluwi u mhux neċessarji, filwaqt li la jikkjarifikaw u lanqas jiġġustifikaw din il-proposta.

20. **L-iskop ta' Artiklu 4 tal-Proposta mhuwiex ċar.**

Artiklu 4 (dwar il-mekkaniżmu ta' twissija) jobbliga l-istat ospitanti li jagħti informazzjoni immedjata lill-istat tal-oriġini u/jew lill-Stati Membri oħra u lill-Kummissjoni f'ċirkustanzi speċifiċi. Madankollu, l-applikazzjoni ta' dan l-Artiklu fil-prattika bla dubju ħa toħloq diffikultajiet, minħabba li l-istat ospitanti jeħtieġ li l-ewwel nett jevalwa jekk jeżistux 'atti jew ċirkustanzi serji' li 'jistgħu' jikkawżaw 'inkwiet serju' għall-funzjonament 'xieraq' tas-suq intern, u/jew 'jistgħu' jikkawżaw dannu 'serju' għas-'sistema' tar-relazzjonijiet industrijali tal-pajjiż jew joħolqu inkwiet soċjali 'serju'. Dawn il-kunċetti huma kollha miftuħa għal interpretazzjonijiet varjati, iżda jinsabu miġbura kollha f'Regolament direttament applikabbli intiż u propost bħala miżura ta' kjarifikazzjoni. Jibqa' l-fatt li dawn il-kunċetti mhumiex definiti u jibqgħu miftuħa għal firxa ta' interpretazzjonijiet. Għalhekk, dan il-provvediment hu meqjus bħala wieħed superfluwu u l-obbligazzjonijiet li jaħseb biex iqiegħed fuq Stati Membri mhumiex la ċerti u lanqas neċessarji, b'effett u riżultat indeterminat.

21. Ir-Regolament propost, mhux biss ma jgħinx biex jikkjarifika l-pożizzjoni legali fil-kuntest tal-liġi tal-Unjoni Ewropea, iżda saħansitra jaffettwa l-funzjonament ordnat tas-sistemi nazzjonali bl-introduzzjoni ta' obbligazzjonijiet ġodda b'elementi ġodda ta' inċertezza. Din il-miżura la hi neċessarja, la adegwata u wisq inqas addattata.

22. L-introduzzjoni tal-kunċett ta' linji gwida f'Artiklu 3 li għandhom jiġu mnedija mill-imsieħba soċjali huwa wkoll meqjus bħala żbaljat u inadegwat, minħabba li dan huwa qasam fejn l-imsieħba soċjali fuq bażi nazzjonali għandhom, u għandu jibqa' jkollhom, id-diskrezzjoni tagħhom. Mhuwiex aċċettabbli li jkun hemm diskussjoni fuq livell Ewropew, inkluż fuq livell ta' msieħba soċjali, li potenzjalment tista' taffettwa mekkaniżmi alternattivi ta' riżoluzzjoni diġà eżistenti fuq livell nazzjonali. Is-sistemi u prattiċi ta' relazzjonijiet industrijali huma differenti ħafna fl-Istati Membri u dan hu rifless fil-mekkaniżmi individwali fir-rigward tar-riżoluzzjoni tat-tilwim industrijali. Għaldaqstant huwa sew u proprju li 'nuqqasijiet' f'sistema nazzjonali jistgħu jiġu biss identifikati u ndirizzati bl-aħjar mod mill-partijiet li jkunu qed iħaddmu u jużaw dawn il-mekkaniżmi f'livell nazzjonali. Din hija prerogattiva nazzjonali u ta' msieħba soċjali fuq livell nazzjonali skont is-sistemi tar-relazzjonijiet industrijali ta' kull Stat Membru.

Konklużjoni

23. Il-Kummissjoni ma wrietx kif ir-Regolament propost jissodisfa l-kriterji tan-neċessità, adegwatezza, adattament u proporzjonalità. Il-Parlament Malti jqis li l-Proposta tonqos milli tikkonforma mal-prinċipju tas-sussidjarjetà minħabba li l-Kummissjoni naqset milli tressaq evidenza ċara ta' neċessità għal azzjoni leġislattiva min-naħa tal- Unjoni Ewropea. La tressqet evidenza konvinċenti sabiex issostni tali neċessità, u lanqas ma toħroġ din in-neċessità mill-valutazzjoni tal-impatt preżentat mal-Proposta. M'hemm l-ebda evidenza ċara ta' għaliex il-leġislazzjoni fuq id-dritt li titmexxa azzjoni kollettiva fil-kuntest tal-libertà tal-istabbiliment u tal-libertà tal-provvediment ta' servizzi hija meħtieġa, jew ta' dak li ser jinkiseb permezz ta' din il-leġislazzjoni kif proposta, jew tal-bżonn ta' xi kjarifika permezz ta' Regolament. Lanqas ma jidher kif il-Proposta twassal "għal tnaqqis tat-tensjonijiet bejn is-sistemi nazzjonali ta' relazzjonijiet industrijali u l-libertà li jipprovdu servizzi", li hija mniżżla bħala l-għan essenzjali tal-Proposta. Ir-Regolament ma joffrix kjarifika, u jippreżenta effetti altament inċerti. Huwa possibbli, anzi probabbli, li din il-Proposta tinterferixxi fir-rwol tal-awtoritajiet nazzjonali, u għalhekk thedded li tfixkel serjament u taffettwa negativament il-funzjonament ta' sistemi ta' relazzjonijiet industrijali ferm stabbiliti fl-Istati Membri.

24. Għalkemm il-miżura proposta ma toħloqx mekkaniżmi ġodda ta' riżoluzzjoni ta' tilwim industrijali, il-Kamra tad-Deputati tal-Parlament ta' Malta tikkonkludi li l-proposta ma tissodisfax il-prinċipju tas-sussidjarjetà għar-raġunijiet kif deskritti f'din l-opinjoni motivata.

Għaldaqstant, il-Parlament Malti jirrisolvi li joġġezzjona għall-Proposta u li jwassal din l-opinjoni motivata skont il-proċedura definita fl-Artiklu 6 tal-Protokoll Nru. 2 dwar l-Applikazzjoni tal-Prinċipju ta' Sussidjarjetà u Proporzjonalità, anness mat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea u t-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea.

Il-Kamra tad-Deputati, Parlament ta' Malta

22 ta' Mejju 2012