



Förordning om Europeiska arbetsmyndigheten

Arbetsmarknadsdepartementet

2018-04-17

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 131

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten

Kommissionens beslut (EU) 2018/402 av den 13 mars 2018 om inrättande av en europeisk rådgivande grupp för den europeiska arbetsmyndigheten

Sammanfattning

Kommissionens förslag till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten syftar till att stärka förtroendet för och bidra till en mer rättvis inre marknad. Detta genom att säkerställa att EU:s bestämmelser om arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen tillämpas rättvist, enkelt och effektivt och genom att stödja enskilda och arbetsgivares rörlighet inom unionen.

Förslaget innebär att Europeiska arbetsmyndigheten ska bistå medlemsstaterna och kommissionen med att underlätta för enskilda och arbetsgivare att få tillgång till information om sina rättigheter och skyldigheter samt relevanta tjänster för gränsöverskridande rörlighet. Myndigheten ska stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av relevant EU-rätt i gränsöverskridande sammanhang samt medla eller underlätta lösningar vid gränsöverskridande tvister mellan nationella myndigheter eller störningar på arbetsmarknaden.

Regeringen anser att det är viktigt att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster, förbättra administrationen och tillämpningen av befintliga regelverk och bidra till att motverka fel och bedrägerier.

Regeringen avser arbeta för att inrättandet av en ny myndighet inte innebär att fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna, nationella

arbetsmarknadsmodeller och sociala trygghetssystem samt arbetsmarknadens parter autonomi och kollektivavtalens ställning äventyras. Regeringen anser vidare att finansieringen ska ske inom de framtida minskade ramar som följer av EU:s minskade inkomster efter Brexit.

2017/18:FPM72

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens avsikt att inrätta en europeisk arbetsmyndighet tillkännagavs av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i talet om tillståndet i unionen den 13 september 2017.

En mer rättvis inre marknad har varit en av Juncker-kommissionens prioriteringar. Kommissionen anger att gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet inom EU är positivt för individen, ekonomin och samhället i stort. Den fria rörligheten för EU:s medborgare är den del som medborgarna stödjer mest av EU:s politik och prioriteringar. EU har utvecklat omfattande lagstiftning som reglerar fri rörlighet för arbetstagare, utstationering och samordning av de sociala trygghetssystemen. Flera förslag till ändringar av lagstiftningsakter på området förhandlas för närvarande.

Kommissionen anger att det dock fortfarande föreligger utmaningar vad gäller efterlevnad och effektiv tillämpning av EU:s bestämmelser på området. Det senaste årtiondet har antalet människor som bor eller arbetar i ett annat EU-land nästan fördubblats till 17 miljoner 2017.

Europaparlamentet har vid flera tillfällen fört fram behovet av förstärkt tillsyn och ökad samordning mellan medlemsstaterna, inklusive stärkt informationsutbyte mellan nationella yrkesinspektioner. Även rådet har betonat vikten av att förbättra administrativt samarbete och behovet av att utveckla stöd och informationsutbyte för att bl.a. motverka bedrägerier och missbruk av regler på utstationeringsområdet.

Inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten i form av en decentraliserad EU-myndighet syftar till att bemöta utmaningar såsom:

- bristande stöd till enskilda och arbetsgivare i gränsöverskridande situationer;
- otillräcklig tillgång till och utbyte av information mellan nationella myndigheter som ansvarar för olika delar av gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen;
- otillräcklig kapacitet hos nationella myndigheter att organisera gränsöverskridande samarbeten med myndigheter i andra länder;
- avsaknad av strukturer för gränsöverskridande inspektionsaktiviteter och system för medling mellan medlemsstaterna samt

Förslaget att inrätta Europeiska arbetsmyndigheten syftar också till att bidra till genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som proklamerades gemensamt vid toppmötet om rättvisa jobb och tillväxt i Göteborg den 17 november 2017.

Kommissionens förslag om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten presenterades den 13 mars 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten ('myndigheten') är en s.k. inrättandeförordning som bl.a. anger myndighetens syfte, mål och uppgifter. Därutöver finns bestämmelser om organisationsstruktur och personal, samt finansiella, allmänna och slutliga bestämmelser. Regleringen har formen av en förordning och kommer vara direkt tillämplig i alla medlemsstater när den har trätt i kraft.

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av den föreslagna myndighetens verksamhet och organisation.

Myndigheten får ett antal operativa uppgifter, nämligen att tillhandahålla relevant information och relevanta tjänster till enskilda och arbetsgivare samt stödja medlemsstaterna i deras samarbete, informationsutbyte, samordnade och gemensamma inspektioner, riskbedömning, kapacitetsuppbyggnad, medling och samarbete vid gränsöverskridande störningar på arbetsmarknaden. EU:s befintliga strukturer och verktyg på området för gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen integreras eller kompletteras med en EU-myndighet som ger medlemsstaterna ett operativt och tekniskt stöd som de inte har haft tidigare.

Myndigheten ska förstärka de EU-organ som finns på området för gränsöverskridande rörlighet, i syfte att förbättra och förenkla de nuvarande samarbetsformerna samt i förlängningen underlätta arbetet för medlemsstaterna och kommissionen. I dag finns ett antal EU-organ där bl.a. medlemsstaterna och nationella myndigheter samarbetar och utbyter bästa praxis. De berörda EU-organens strukturer och verktyg kommer genom myndigheten sammanföras i en permanent organisation. Genom förstärkta former för samarbete och gemensamma utredningar uppnås bättre resultat på ett mer resurseffektivt sätt.

Nedan följer en beskrivning av de viktigaste artiklarna.

1.2.1 Principer, mål och syfte (kapitel I, artiklarna 1–4)

I kapitel I presenteras huvudprinciperna för myndighetens inrättande och verksamhet. Syftet med myndigheten är att bistå medlemsstaterna och

kommissionen i frågor som rör gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen inom EU.

2017/18:FPM72

Myndighetens mål ska vara att bidra till en mer rättvis rörlighet på den inre marknaden genom att:

- underlätta enskildas och arbetsgivares tillgång till information om rättigheter och skyldigheter samt tillgång till tjänster för gränsöverskridande rörlighet;
- stödja samarbete mellan medlemsstaterna i gränsöverskridande tillämpning av relevant EU-rätt t.ex. genom att underlätta gemensamma inspektionsinsatser;
- medla och underlätta lösningar vid gränsöverskridande tvister mellan nationella myndigheter eller vid gränsöverskridande störningar på arbetsmarknaden.

Myndigheten ska vara ett unionsorgan med ställning som juridisk person. Myndighetens säte anges inte i förslaget utan ska beslutas senare av Europeiska rådet.

1.2.2 Uppgifter (kapitel II, artiklarna 5–16)

I kapitel II beskrivs den nya myndighetens uppgifter. De anges i artikel 5 och varje uppgift beskrivs mer i detalj i särskilda artiklar.

Det förslås att myndighetens uppgifter ska vara att:

- underlätta enskildas och arbetsgivares tillgång till information om rättigheter och skyldigheter i gränsöverskridande situationer samt tillgång till tjänster för gränsöverskridande rörlighet (artiklarna 6 och 7);
- underlätta samarbete och utbyte av information mellan nationella myndigheter i syfte att säkerställa effektiv efterlevnad och tillämpning av relevant EU-rätt (artikel 8);
- samordna och stödja gemensamma inspektioner (artiklarna 9 och 10);
- utföra analyser och riskbedömningar i fråga om gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet (artikel 11);
- stödja medlemsstaterna i kapacitetsbyggande vad gäller effektiv efterlevnad och tillämpning av relevant EU-rätt (artikel 12);
- medla i tvister mellan nationella myndigheter om tillämpning av relevant EU-rätt (artikel 13); samt
- underlätta samarbete mellan relevanta aktörer vid gränsöverskridande störningar på arbetsmarknaden (artikel 14).

1.2.3 Myndighetens organisation (kapitel III, artiklarna 17–24)

I kapitel III beskrivs myndighetens organisation och struktur.

Myndighetens lednings- och förvaltningsstruktur ska bestå av en styrelse, en verkställande direktör och en intressentgrupp. Myndigheten får bilda särskilda arbetsgrupper och paneler för specifika uppgifter. Styrelsen ska bestå av representanter för medlemsstaterna och kommissionen. Intressentgruppen ska bestå av företrädare för arbetsmarknadens parter på unionsnivå. Därigenom skapas ett forum för samråd med intressenter om frågor som har samband med myndighetens uppgifter.

1.2.4 Finansiella bestämmelser (kapitel IV, artiklarna 25–30)

I kapitel IV regleras upprättandet av myndighetens budget och budgetens struktur.

1.2.5 Personal (kapitel V, artiklarna 31–34)

I kapitel V finns bestämmelser om myndighetens personal, med allmänna bestämmelser om personalen, den verkställande direktören, de nationella kontaktpersonerna och utsända nationella experter samt annan personal.

Förutom ordinarie personal i olika personalkategorier ska medlemsstaterna utse en nationell kontaktperson som utsänds till myndigheten och arbetar vid dess säte. De nationella kontaktpersonerna ska bidra till att utföra myndighetens uppgifter och ska, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning, ha rätt att begära information från berörda nationella myndigheter. Därutöver får myndigheten använda sig av utstationerade nationella experter på alla områden av sin verksamhet.

1.2.6 Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser (kapitel VI, artiklarna 35–51)

I kapitel VI återfinns allmänna bestämmelser och slutbestämmelser, bl.a. immunitet och privilegier för myndighetens personal, språkordning, regler om öppenhet och kommunikation, bestämmelser om bedrägeribekämpning, sekretess samt skadeståndsansvar. Här föreskrivs att kommissionen regelbundet ska utvärdera myndighetens resultat. Kapitlet innehåller också bestämmelser om Europeiska ombudsmannens utredningar samt samarbete med tredjeländer.

Här finns även de ändringar och upphävningar av relevanta EU-rättsakter som reglerar de befintliga EU-organen som finns på området för gränsöverskridande rörlighet.

1.2.7 Kommissionens beslut om en rådgivande grupp för Europeiska arbetsmyndigheten

Utöver förslaget till förordning har kommissionen fattat beslut (Kommissionens beslut (EU) 2018/402 av den 13 mars 2018) om att inrätta en rådgivande grupp för Europeiska arbetsmyndigheten.

Enligt beslutet ska en rådgivande grupp ge kommissionen råd och bistånd om hur ett snabbt inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten och dess framtida verksamhet ska kunna ske. Gruppen ska inte delta i lagstiftningsprocessen om den föreslagna förordningen om inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten, men den förväntas bidra till att lägga grunden för inrättandet av myndigheten.

Gruppen ska bestå av företrädare för medlemsstaterna, kommissionen, arbetsmarknadens parter på unionsnivå och företrädare från EU-myndigheter med ansvar på området sysselsättning och sociala frågor.

Beslutet gäller till dess att Europeiska arbetsmyndigheten inrättas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till förordning rör främst organisation och befogenheter för Europeiska arbetsmyndigheten. Regeringens preliminära bedömning är att förslaget endast medför mindre påverkan på svensk lagstiftning, men ytterligare analys av förslagets konsekvenser krävs.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I kommissionens konsekvensanalys (SWD(2018) 68) och dess sammanfattning (SWD(2018) 69) beskriver kommissionen problem och utmaningar kring frågor som rör gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet och samordningen av sociala trygghetssystemen. Kommissionen redogör för behovet och mervärdet av att inrätta Europeiska arbetsmyndigheten i form av en decentraliserad EU-myndighet. Andra möjliga modeller för Europeiska arbetsmyndigheten, andra strategiska alternativ och alternativ för genomförande som man har övervägt redovisas.

Kommissionen anger att en konsekvens av förslaget är att vissa av EU:s befintliga organ och strukturer för arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen kommer att rationaliseras, nämligen i) Eures europeiska samordningsbyrå; ii) förlikningskommittén, iii) revisionskommittén och iv) tekniska kommissionen vid administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen; v) det europeiska forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete; vi) expertkommittén för utstationering av arbetstagare och vii) tekniska kommittén för arbetskraftens fria rörlighet. De uppgifter som i dag utförs av dessa organ ska utföras av Europeiska arbetsmyndigheten. Europeiska arbetsmyndigheten ska utveckla ett samarbete med de tre återstående kommittéerna på områdena arbetstagarnas rörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen (administrativa kommissionen och rådgivande kommittén) och rådgivande kommittén för arbetskraftens fria rörlighet. Kommittén för vägtransporter ska också kvarstå i oförändrad form.

De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte enligt kommissionen bedömas med någon säkerhet i detta skede. Kommissionen uppskattar myndighetens årliga budget till ca 51 miljoner euro när den är fullt operationell. Allt annat lika skulle den svenska EU-avgiften öka med ca 20 miljoner kronor enligt regeringens preliminära bedömning. Kommissionen föreslår att finansiering av myndigheten ska belasta EU-budgeten och finansieras delvis under den nuvarande fleråriga budgetramen (2019–2020) genom bl.a. omfördelning från befintlig verksamhet inom EU:s program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och självständiga budgetposter under politikområdena Sysselsättning och Transport. Förslaget lämnar utgifter om sammanlagt ca 10 miljoner euro ofinansierade för åren 2019–2020. Kommissionen anger att det inte är möjligt att ange exakta budgetära konsekvenserna för förvaltningarna.

I dagsläget är det inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära konsekvenser förslaget i sin slutliga utformning skulle få för Sveriges statsbudget. Regeringens utgångspunkt är dock att myndighetens verksamhet ska finansieras inom de framtida minskade ramar som följer av EU:s minskade inkomster efter Brexit och kommer även i detta sammanhang att motverka en nettoökning av EU:s totala administrativa kapacitet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster, förbättra administrationen och tillämpningen av befintliga regelverk och bidra till att motverka fel och bedrägerier.

Regeringen avser arbeta för att inrättandet av en ny myndighet inte innebär att fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna, nationella arbetsmarknadsmodeller och sociala trygghetssystem samt arbetsmarknadens parter autonomi och kollektivavtalens ställning äventyras. Regeringen anser vidare att finansieringen ska ske inom de framtida minskade ramar som följer av EU:s minskade inkomster efter Brexit.

Regeringen anser att noggranna överväganden och klagöranden bör göras om den föreslagna myndighetens nytta och mervärde, men är positivt inställd till syftet med initiativet. Det behövs ytterligare analys om bl.a. vilka sakområden och uppgifter myndigheten är lämpad att hantera. Det gäller till exempel myndighetens uppgift att medla mellan medlemsstaterna och stödja gemensamma inspektioner.

Regeringen avser arbeta för att säkerställa att inrättandet av ny myndighet innebär ett tydligt avgränsat uppdrag och mandat samt bidrar till effektivisering av arbetet på området. Regeringen avser verka för att myndigheten ska präglas av god förvaltningskultur, effektiv myndighetsstyrning och resurseffektivitet. Om befintliga samarbetsstrukturer

mellan medlemsstaterna integreras i eller tas över av myndigheten anser regeringen att medlemsstaternas nuvarande inflytande bör bibehållas. Övergångsperioder kan vara nödvändiga för att värna pågående arbete.

Regeringen anser att myndighetens namn bör återspegla dess mandat och uppgifter på området för arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen. Regeringen avser verka för att myndigheten placeras i en medlemsstat med starka parter på arbetsmarknaden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om förslaget är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats för synpunkter till arbetsmarknadens parter och närmast berörda myndigheter. Av de preliminära synpunkter som hittills har inkommit stödjer flertalet instanser intentionerna och syftet med förslaget. De delar i olika omfattning kommissionens bild av att det finns utmaningar vad gäller t.ex. tillgång till information och gränsöverskridande samarbete. Remissinstanserna lyfter samtidigt fram behovet av klargöranden och förtydliganden kring bl.a. myndighetens mandat och uppgifter samt konsekvenser för medlemsstaterna, nationella myndigheter, arbetsmarknadens parter och befintliga samarbetsstrukturer på EU-nivå.

Remissinstanserna, särskilt arbetsmarknadens parter, är skeptiska till medlingsfunktionen; dess förhållande till nationella rättsordningar, eventuella rättsverkningar och effekter. Flera instanser uttrycker även tveksamhet vad gäller de gemensamma inspektionerna och lyfter fram vikten av frivillighet i samarbeten över gränserna samt respekt för nationell kompetens och lagstiftning i detta sammanhang.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 46, 48, 53.1, 62 och 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut sker i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och anger att målen för förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå, och kan bättre uppnås på unionsnivå.

Kommissionen anger att tillhandhållandet av aktuell information om rättigheter och skyldigheter i gränsöverskridande situationer kräver en samordning på EU-nivå och att ingen medlemsstat kan agera ensam då tillämpningen av EU-rätten i fråga om arbetskraftens rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen bygger på samarbete mellan medlemsstaterna. Kommissionen anger vidare att det är nödvändigt att utveckla ett samordnat och gemensamt tillvägagångssätt på EU-nivå för att öka synergieffekterna, stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpningen och efterlevnaden av EU-rätten på området och för att garantera ett tydligt rättsläge för bl.a. myndigheter och enskilda.

Kommissionen anger vidare att förslaget står i proportion till behovet av operativt stöd och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Det medför inga nya skyldigheter för vare sig medlemsstaterna, enskilda eller arbetsgivare, utan är inriktat på stöd till gränsöverskridande rörlighet. Förslaget inkräktar inte på det nationella beslutsfattandet, lagstiftandet eller verkställandet av åtgärder, vilka förblir medlemsstaternas behörighet. Dessutom får medlemsstaterna själva i stor utsträckning välja hur de utnyttjar de möjligheter som förslaget medför.

Regeringen gör bedömningen att medlemsstaterna – på nationell, regional eller lokal nivå – inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå förslagets specifika mål och övergripande mål. På EU-nivå finns redan regler som förutsätter samarbete mellan medlemsstater samt forum och kommittéer som utifrån olika infallsvinklar och på olika sätt ger möjlighet att förbättra efterlevnaden av EU:s bestämmelser på området. Regeringen delar kommissionens bedömning att det föreligger utmaningar vad gäller efterlevnad och effektivt genomförande av EU:s bestämmelser på området.

Regeringen gör också bedömningen att målen, som avser just gränsöverskridande situationer, bättre kan uppnås på unionsnivå. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

För att vara proportionerligt bör förordningen utformas så att målen med förslaget kan uppfyllas på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt och med respekt för fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna, nationella arbetsmarknadsmodeller och sociala trygghetssystem.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det bulgariska ordförandeskapet i rådet förväntas påbörja behandlingen av förslaget till förordning under våren och väntas lämna en lägesrapport vid EPSCO-rådets möte i juni. Preliminärt datum för första behandling i rådsarbetsgruppen är den 23 april 2018.

4.2 Fackuttryck/termer

Ej aktuellt.