



## Direktiv om åtgärder för att underlätta fri rörlighet för arbetstagare

---

2012/13:FPM109

Arbetsmarknadsdepartementet

2013-05-31

### Dokumentbeteckning

KOM (2013) 236

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare

### Sammanfattning

Den 26 april 2013 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare. Kommissionen anger att syftet med förslaget är att förbättra och fördjupa den praktiska tillämpningen av artikel 45 i EUF-fördraget och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, genom bestämmelser som ska underlätta en bättre och mer enhetlig tillämpning av de rättigheter arbetstagares och deras familjemedlemmar har när de utnyttjar sin rätt till fri rörlighet.

Förordning (EU) nr 492/2011 ger i korthet arbetstagare rätt att fritt ta anställning och arbeta inom ett annat medlemslands territorium enligt det landets lagar, på samma villkor som landets egna medborgare. Enligt kommissionen ändrar direktivförslaget inte tillämpningsområdet för förordningen.

Regeringen är positivt inställd till kommissionens syfte med förslaget, att bidra till att hinder för den fria rörligheten för arbetskraft undanröjs. Myndigheter, organisationer och arbetsgivare är redan idag skyldiga att tillämpa förordning (EU) 492/2011. Enskilda har möjlighet att vända sig till domstol och det finns även annat stöd att få för den som anser att hans eller hennes rätt till fri rörlighet har begränsats. I vilken utsträckning kommissionens förslag innebär att redan befintliga strukturer behöver

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet har vid ett flertal tillfällen understrukit vikten av fri rörlighet inom EU för att främja tillväxt, bland annat i tillväxt- och sysselsättningspakten, vilken antogs av EU:s stats- och regeringschefer i juni 2012, som ett medel för EU att komma ur den ekonomiska krisen. Även i mars och oktober 2012 underströk Europeiska rådet vikten av att stärka tillväxten i EU genom att bland annat förbättra och förenkla arbetskraftens geografiska rörlighet.

Inom ramen för regelverket om fri rörlighet för personer utgör reglerna om fri rörlighet för arbetstagare ett nyckelområde. De grundläggande bestämmelserna på detta område, vilka innebär att en unionsmedborgare ska kunna ta arbete i en medlemsstat och behandlas på lika villkor som medlemsstatens egna medborgare, finns i artiklarna 45–48 i EUF-fördraget. Härutöver finns en omfattande sekundärrättslig reglering, bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Förordningen ger i korthet arbetstagare rätt att fritt ta anställning och arbeta inom ett annat medlemslands territorium enligt det landets lagar, på samma villkor som landets egna medborgare.

Förordningen innehåller regler om likabehandling i fråga om

- tillträde till arbetsmarknaden,
- anställnings- och arbetsvillkor,
- sociala och skattemässiga förmåner,
- tillgång till utbildning i yrkesskolor och till omskolning,
- medlemskap i arbetstagarorganisationer,
- rättigheter och förmåner i bostadsfrågor och
- tillgång till skolutbildning för barn.

Under de senaste åren har från olika håll framhållits att det finns en klyfta mellan de rättigheter som arbetstagare har på detta område och hur dessa rättigheter tillämpas i praktiken, och att detta är en av förklaringarna till att arbetskraftens rörlighet i EU är låg. Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård och konsumentfrågor, i slutsatser från mars 2009) har uppmanat kommissionen och medlemsstaterna att vidta åtgärder för att främja icke-diskriminering och likabehandling av arbetstagare som utnyttjar

sin rätt till fri rörlighet. Europaparlamentet har bl.a. i en resolution från oktober 2011 uppmanat kommissionen och medlemsstaterna att garantera korrekt genomförande av befintlig lagstiftning om icke-diskriminering och vidta praktiska åtgärder för att genomdriva principen om likabehandling.

I meddelandet *Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning* av den 18 april 2012 (COM[2012] 173 final) tillkännagav kommissionen sin avsikt att lägga fram ett lagstiftningsförslag till stöd för arbetstagare som utövar sina rättigheter i enlighet med EUF-fördraget och förordning (EU) nr 492/2011. Den 26 april 2013 antog kommissionen förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen anger att förslaget till nytt direktiv syftar till att förbättra och fördjupa den praktiska tillämpningen av artikel 45 i EUF-fördraget och förordning (EU) nr 492/2011, genom bestämmelser som ska underlätta en bättre och mer enhetlig tillämpning av de rättigheter arbetstagares och deras familjemedlemmar har när de utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU. Enligt kommissionen ändrar förslaget inte tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 492/2011 och avser att stärka rätten till likabehandling endast i fråga om de rättigheter som omfattas av förordningen.

Som exempel på svårigheter som migrerande EU-arbetstagare kan ställas inför lyfter kommissionen fram bland annat att det förekommer att andra villkor än de som gäller för landets egna medborgare tillämpas vid rekrytering, att olika anställningsvillkor tillämpas, att nationalitet görs till villkor för tillgång till tjänster som inte omfattas av undantaget i artikel 45.4 i EUF-fördraget, och att tillgång till sociala förmåner förenas med villkor som är lättare att uppfylla för egna medborgare än för andra EU-medborgare (t.ex. ett bostättningsvillkor).

I detta syfte föreslår kommissionen att införa rättsliga skyldigheter för medlemsstaterna:

- Att garantera att migrerande arbetstagare har tillgång till prövning på nationell nivå, om de anser att de har utsatts för diskriminering på grund av sin nationalitet. Förslaget omfattar både rättsliga och administrativa förfaranden, inklusive alternativa tvistlösningsförfaranden som förlikning och medling. Enligt kommissionen kan ombudsmän och organ för främjande av likabehandling eller andra liknande instanser också vara alternativ till domstol. Om medlemsstaterna endast inrättar administrativa förfaranden ska de se till att alla administrativa beslut kan prövas inför domstol.

- Att ge arbetstagare ett ytterligare skydd genom att se till att föreningar, organisationer eller andra juridiska personer som har ett berättigat intresse av att främja rätten till fri rörlighet för arbetstagare kan använda sig av samtliga

befintliga administrativa eller rättsliga förfaranden, antingen på den utsatta personens vägnar eller för att stödja denne. Kommissionen anger att det är upp till medlemsstaterna att i enlighet med nationella rättsliga system och förfaranden fastställa hur denna bestämmelse ska genomföras i praktiken, och att stödet kan variera från en medlemsstat till en annan, beroende på medlemsstaternas rättsliga system, förfaranden och praxis. Som ett exempel nämner kommissionen att en möjlig lösning är att fackföreningar kan stå för kostnaderna för rättshjälp eller på andra sätt bistå personer som utsatts för diskriminering.

– Att utse strukturer på nationell nivå som ska främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling av alla arbetstagare och deras familjemedlemmar utan diskriminering på grund av nationalitet. Detta kan ske genom redan befintliga organ som inrättats av medlemsstaterna för att bekämpa diskriminering på andra grunder vid genomförandet av EU:s lagstiftning, eller organ som på nationell nivå ansvarar för att försvara de mänskliga rättigheterna eller skydda enskildas rättigheter. I sådana fall anser kommissionen att medlemsstaten måste se till att det befintliga organet tilldelas tillräckliga resurser för att utöva de tillkomna uppgifterna.

– Att uppmuntra och främja en dialog med berörda icke-statliga organisationer, och med arbetsmarknadens parter, som i enlighet med nationell lagstiftning och praxis har ett berättigat intresse av att motverka diskriminering på grund av nationalitet.

– Att ge arbetsgivare, arbetstagare och andra berörda parter lättillgänglig och relevant information för att öka medvetenheten om dessa frågor. Kommissionen konstaterar att ju effektivare systemet för offentlig information och förebyggande verksamhet är, desto mindre blir behovet av åtgärder i enskilda fall. Förslaget överlämnar åt medlemsstaterna att välja informationsmetoder, men det framhålls att information på nätet med länkar till befintlig EU-information, bör vara obligatoriskt. Vidare menar kommissionen att ett aktivt engagemang från arbetsmarknadens parter, organ för främjande av likabehandling, icke-statliga organisationer och andra föreningar också kan vara av stor vikt för spridning av information.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagets syfte är att tillförsäkra arbetstagare möjligheten att göra sina rättigheter enligt förordning (EU) nr 492/2011 gällande. Förordningen är direkt tillämplig i samtliga medlemsstater och både myndigheter, arbetsgivare och organisationer är skyldiga att respektera de rättigheter som följer av förordningen. Det svenska rättssystemet ger möjligheter för enskilda att göra rättigheterna enligt förordning (EU) nr 492/2011 gällande.

Tillsynen över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning utövas av Arbetsmiljöverket. För fackligt anslutna arbetstagare hanteras arbetsvillkor inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen, där arbetsmarknadens

parter kommer överens om vilka villkor som ska gälla och övervakar att dessa efterlevs.

2012/13:FPM109

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. Men etnisk tillhörighet avses ”nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”. Nationalitet/medborgarskap omfattas inte i sig av begreppet etnisk tillhörighet i diskrimineringslagen (2008:567). Icke berättigade krav på svenskt medborgarskap kan dock ändå bedömas som indirekt diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har till uppgift att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs.

Riksdagens ombudsmän (JO) granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete. Den som anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlagt ett ärende som gäller en enskild person felaktigt kan klaga hos JO, och det är inte nödvändigt att vara svensk medborgare eller bosatt i Sverige för att få lämna in en anmälan.

Inom EU finns det s.k. Solvit-nätverket, vars uppdrag i korthet är att lösa EU-rättsrelaterade hinder på den inre marknaden, bland annat i fråga om fri rörlighet för personer. Samtliga medlemsstater har ett Solvit-center, dit personer som anser att EU-regler om fri rörlighet har tillämpats felaktigt kan vända sig och få kostnadsfri hjälp med att komma till rätta med problemet. I Sverige är Kommerskollegium ansvarig myndighet för Solvit-nätverket.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anger att förslaget förväntas ha begränsade konsekvenser för unionens budget. Förslaget förväntas medföra utgifter för bland annat utvärdering, vilka kommer att täckas av medel på budgetposten för fri rörlighet för arbetstagare, samordning av de sociala trygghetssystemen och åtgärder för migranter, och kostnader för personal, vilka kommer att omfattas av rubrik 5 i den fleråriga budgetramen.

Förslaget kan komma att få vissa konsekvenser för den svenska statsbudgeten, vilka ännu inte kan preciseras. Regeringens utgångspunkt är att eventuella kostnader bör finansieras inom befintlig ram.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att fri rörlighet för arbetstagare är en av EU:s grundpelare och bidrar till att förbättra arbetsmarknadernas funktionssätt. Den fria rörligheten är tillväxtfrämjande och har stor betydelse för att få fler EU-medborgare i arbete. Regeringen är därför positivt inställd till kommissionens syfte med förslaget, att bidra till att hinder för den fria rörligheten för arbetskraft undanröjs.

Myndigheter, organisationer och arbetsgivare är redan idag skyldiga att tillämpa förordning (EU) 492/2011. Enskilda har möjlighet att vända sig till domstol och det finns även annat stöd att få för den som anser att hans eller hennes rätt till fri rörlighet har begränsats.

I vilken utsträckning kommissionens förslag innebär att redan befintliga strukturer behöver förtydligas eller på annat sätt förändras, och effekterna av detta, behöver analyseras närmare. En utgångspunkt i analysen och i kommande förhandlingar är att eventuella EU-regler på området ska vara möjliga att förena med den svenska arbetsmarknadsmodellen.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inga synpunkter på förslaget har inkommit.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger som rättslig grund för förslaget artikel 46 i EUF-fördraget. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, enligt vilket rådet och Europaparlamentet gemensamt beslutar om antagande. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen innebär att EU på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om, och i den mån, som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Kommissionen lämnar sammanfattningsvis följande motivering till att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen:

Det finns uppgifter som tyder på att förordning (EU) nr 492/2011 tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna och att kraven på lika villkor för arbetstagare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inte efterlevs, vilket är till skada för en

väl fungerande fri rörlighet. Målen för förslaget kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand och åtgärder på EU-nivån är därför nödvändiga.

Kommissionen anger vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Direktivet går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen, eftersom direktivet innebär att förebyggande åtgärder ska vidtas för att förbättra tillämpningen och efterlevnaden av förordning (EU) nr 492/2011 och medlemsstaterna har frihet att välja de åtgärder som bäst passar deras nationella rättsliga system och administrativa förfaranden.

Regeringen konstaterar att EU inte har exklusiv behörighet på det sysselsättningspolitiska området. Medlemsstaterna har huvudansvaret liksom de främsta instrumenten för att utforma och genomföra sysselsättningspolitiken. De åtgärder som avses med det nu aktuella förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning.

Regeringen bedömer att åtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande och en mer enhetlig tillämpning av existerande EU-lagstiftning om fri rörlighet för arbetstagare är av sådan art att målen för åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Förslaget är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser att direktivförslaget stämmer överens med proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för sociala frågor. Det är ännu osäkert när förhandlingarna kommer att påbörjas.

### 4.2 Fackuttryck/termer