

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare"

COM(2013) 236 final – 2013/0124 (COD)

(2013/C 341/13)

Föredragande: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Medföredragande: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 21 maj 2013 respektive den 13 maj 2013 att i enlighet med artiklarna 46 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

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

COM(2013) 236 final – 2013/0124 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2013.

Vid sin 492:a plenarsession den 18–19 september 2013 (sammanträdet den 19 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och förslag

1.1 När det gäller de fyra friheter som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt konstaterar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) att den fria rörligheten för arbetstagare fortfarande möter stora hinder i praktiken.

1.2 Kommittén anser att ett utövande av den fria rörligheten för arbetstagare, utan hinder eller diskriminering, kommer att bidra till att skydda de grundläggande rättigheterna, förbättra EU:s konkurrenskraft, företagets produktivitet och kvaliteten på arbetstagarnas sysselsättning, och erinrar om att den är en av hörnstenarna i Europa 2020-strategin.

1.3 Den fria rörligheten för arbetstagare i Europa bör även i fortsättningen vara en av EU:s politiska prioriteringar. Enligt kommitténs bedömning kommer direktivet att bidra till en rättvis och balanserad rörlighet.

1.4 EESK stöder kommissionens förslag till direktiv, som kommer att främja likabehandling och motverka diskriminering på grund av nationalitet av de europeiska arbetstagare som utnyttjar rätten till fri rörlighet, men vill samtidigt betona att det fortfarande finns andra hinder som försvårar rörligheten, såsom kommittén har påpekat i andra yttranden.

1.5 För att ytterligare minska de befintliga hindren för rörlighet bör man vidta ytterligare åtgärder som syftar till att ge mobila arbetstagare tillgång till begriplig information om

arbets- och socialrätt på respektive lands språk. Dessutom bör det fastställas att arbetstagarna har rätt till rådgivning. De berörda rådgivningsstrukturerna bör samarbeta nära med arbetsmarknadens parter och Eures och se till att mobila arbetstagare redan i sina ursprungsländer får information om de sociala och rättsliga förhållandena i bestämmelseländerna.

1.6 EESK ställer sig bakom de mål som kommissionen har för avsikt att uppnå genom direktivet, till exempel att skydda de rättigheter som grundar sig på principen om likabehandling av arbetstagarna och deras familjer – på arbetsmarknaden och i fråga om olika sociala rättigheter – med hjälp av administrativa och rättsliga förfaranden, föreningars, organisationers och andra juridiska personers verksamhet, utformning av stöd- och övervakningsstrukturer på nationell nivå, dialog mellan arbetsmarknadens parter samt förbättrad information till företag och arbetstagare. Kommittén välkomnar att införlivandet i de nationella lagstiftningarna kommer att ta hänsyn till nationella förfaranden och nationell rättspraxis.

1.7 Kommittén välkomnar införandet av informations- och rådgivningstjänster om utövandet av rätten till fri rörlighet för att stödja arbetstagarna. Man kommer också att behöva se till att arbetsgivarna informeras på lämpligt sätt.

1.8 EESK stöder Europeiska kommissionens insatser för att ändra och utöka Eures roll i syfte att underlätta rörligheten och skapa en bättre jämvikt mellan kompetens och behov på arbetsmarknaden.

2. Förslaget till direktiv

2.1 Mario Monti underströk i sin rapport "En ny strategi för den inre marknaden", publicerad i maj 2010, att den fria rörligheten för arbetstagare är en framgång ur rättslig synvinkel, men att den är den minst utnyttjade av de fyra friheterna på den inre marknaden. Klyftan mellan teori och praktik avspeglas också i de politiska riktlinjer för perioden 2010–2014 som lagts fram av kommissionens ordförande José Manuel Barroso.

2.2 Kommissionen föreslår ett direktiv som syftar till att förbättra EU-lagstiftningens tillämpning och underlätta utövandet av arbetstagarnas fastställda rättigheter när det gäller fri rörlighet. Genom fördraget och EU:s genomförandelagstiftning har varje EU-medborgare rätt att fritt flytta till en annan medlemsstat för att arbeta och bosätta sig där, och dessutom skyddas EU-medborgarna från diskriminering i arbetslivet på grund av sin nationalitet, samtidigt som de garanteras likabehandling.

2.3 Under de senaste åren har man upprättat tre handlingsplaner⁽¹⁾ med fokus på arbetstagares rörlighet (1997, 2002 och 2007). Andelen europeiska arbetstagare som utnyttjar rätten till rörlighet inom EU uppgår dock till 3 %. Kommissionen, Europaparlamentet, Regionkommittén, EESK och arbetsmarknadens parter har uppmärksammat de hinder som försvårar det praktiska utövandet av denna rättighet:

- Nationella myndigheter som inte följer EU-lagstiftningen (icke överensstämmande lagstiftning eller felaktig tillämpning), vilket får negativa effekter för de migrerande arbetstagarna inom unionen.
- Arbetsgivare och juridiska rådgivare som inte följer EU-lagstiftningen.
- Migrerande arbetstagare inom unionen har inte tillgång till information eller medel för att ta till vara sina rättigheter.

2.4 Dessa problem leder ofta till att diskriminering på grund av nationalitet fortfarande är ett mycket stort hinder för migrerande arbetstagare inom EU.

2.5 Kommissionen har genomfört ett omfattande program för samråd med medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och specialiserade organ och dragit slutsatsen att det lämpligaste rättsliga instrumentet för att underlätta utövandet av arbetstagarnas rättigheter i samband med fri rörlighet är ett direktiv, i syfte att se till att de rättigheter som fastställs i artikel 45 i EUF-fördraget och artiklarna 1–10 i förordning (EU) nr 492/2011 kan utövas på ett enhetligt sätt.

2.6 Direktivets tillämpningsområde omfattar de aspekter i fråga om arbetstagarnas fria rörlighet som fastställs i förordning (EU) nr 492/2011, som garanterar likabehandling och icke-diskriminering när det gäller följande:

- Tillträde till arbetsmarknaden.

— Anställnings- och arbetsvillkor, särskilt angående lön och uppsägning.

— Tillgång till sociala förmåner och skatteförmåner.

— Medlemskap i fackföreningar.

— Tillgång till utbildning.

— Tillgång till bostad.

— Tillgång till utbildning för arbetstagares barn.

2.7 Direktivet ålägger medlemsstaterna att

— skapa nationella kontaktpunkter för att informera, bistå och vägleda de migrerande arbetstagarna om de rättigheter som garanteras genom EU-lagstiftningen, bland annat i fråga om icke-diskriminering och fri rörlighet,

— fastställa och garantera tillgången till administrativ och/eller rättslig prövning på nationell nivå,

— ge fackföreningar, icke-statliga organisationer och andra juridiska personer möjlighet att inleda administrativa eller rättsliga förfaranden för att tillvarata de rättigheter som fastställs i artikel 45 i EUF-fördraget och artiklarna 1–10 i förordning (EU) nr 492/2011, antingen på arbetstagarens och dennes familjemedlemmars vägnar eller till stöd för dem, och med arbetstagarens medgivande, i enlighet med de nationella lagstiftningarnas bestämmelser,

— ge arbetsgivare och migrerande arbetstagare inom EU bättre information om EU-lagstiftningen om fri rörlighet.

3. Allmänna kommentarer: EU-medborgarna och den fria rörligheten

3.1 EU bör mobilisera arbetsmarknadens hela kapacitet för att stimulera tillväxten och sysselsättningen, utveckla den inre marknaden potential fullt ut och skapa en dynamisk och integrerande europeisk arbetsmarknad med bättre sysselsättningsutsikter på längre sikt. Därför är det ytterst nödvändigt att undanröja hindren för den fria rörligheten för arbetstagare och garantera arbetstagarnas och företagens rättigheter och skyldigheter.

3.2 EESK välkomnar att kommissionen under Europaåret för medborgarna har antagit detta förslag till direktiv för att underlätta den fria rörligheten för europeiska arbetstagare. Den fria rörligheten för personer är en av de fyra grundläggande friheterna (tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital) och utgör grunden för den inre marknaden, och i fördraget, som garanterar EU-medborgarnas rätt att flytta till en annan medlemsstat för att arbeta, fastställs rätten att inte utsättas för diskriminering på grund av nationalitet.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final och COM(2007) 773 final.

3.3 Kommittén utarbetade 2011 ett förberedande yttrande ⁽²⁾ på begäran av det belgiska ordförandeskapet i vilket man analyserade invandringens roll mot bakgrund av den demografiska utvecklingen i EU. EESK:s slutsats var att Europa, till följd av den negativa demografiska utvecklingen och obalanserna på arbetsmarknaderna, bör förbättra de europeiska arbetstagarnas rörlighet inom unionen och underlätta immigration från tredjeländer.

3.4 Det tjeckiska ordförandeskapet hade år 2009 också begärt att EESK skulle utarbeta ett förberedande yttrande ⁽³⁾, i vilket de kvarvarande hindren för rörlighet på inre marknaden fastställdes. Trots fördraget och EU-lagstiftningen anser EESK att de EU-medborgare som av arbetsrelaterade skäl vill flytta eller väljer att flytta till en annan medlemsstat fortfarande stöter på åtskilliga problem som allvarligt försvårar utövandet av rätten till fri rörlighet. I yttrandet konstaterades bland annat att "rörligheten i Europa måste förbli en politisk prioritet för EU" och att reglerna måste bidra till rättvis rörlighet samt begränsa den sociala dumpningen och svartjobben.

3.5 Kommissionens förslag till direktiv kommer att främja likabehandling och icke-diskriminering på grund av nationalitet när det gäller de europeiska arbetstagare som utnyttjar rätten till fri rörlighet. Det kvarstår dock andra hinder som försvårar eller äventyrar arbetstagarnas rörlighet, såsom EESK har påpekat i flera yttranden ⁽⁴⁾ i vilka kommittén har kommit med olika förslag på lösningar, bland annat beträffande

- de övergångsperioder som, sektorsspecifikt eller generellt, tillfälligt begränsar den fria rörligheten för arbetstagare som är EU-medborgare,
- medlemsstaternas arbetsrättsliga lagstiftningar som skapar hinder ur rättslig och administrativ synpunkt – kollektivavtal bör underlätta arbetstagarnas fria rörlighet,
- de problem som gränsarbetare ställs inför när det gäller fri rörlighet i fråga om beskattning och socialförsäkringar,
- bristande språkkunskaper,
- den otillräckliga samordningen av de offentliga socialförsäkringssystemen och problem i samband med överföringen och erkännandet av kompletterande pensionsrättigheter,
- de allvarliga problem som kvarstår när det gäller erkännandet av yrkeskvalifikationer och akademiska examina,
- svårigheter att delta i livslångt lärande,
- bristen på information och rådgivning om EU-lagstiftningen och de förfaranden för fri rörlighet för arbetstagare som

gäller på nationell nivå för arbetstagare, företag, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer, liksom domstolar och övriga rättsliga aktörer,

- bristen på information och rådgivning för arbetstagare om arbets- och socialrättsliga frågor som bör ges redan i ursprungsländerna, samt kontaktpunkter i bestämmelslandet,
- brister i fråga om tillgången till bostäder och bostädernas pris samt brist på subventionerade bostäder,
- diskriminering när det gäller beskattning samt sociala avgifter och förmåner,
- problem i fråga om tillgången till hälso- och sjukvård,
- hinder i systemen för barnens utbildning.

3.6 EESK har också utarbetat yttranden ⁽⁵⁾ om lagstiftningen mot diskriminering på olika grunder. Kommittén anser att såväl förordning (EU) nr 492/2011 som antidiskrimineringsdirektiven 2000/43/EG och 2000/78/EG bör genomföras och användas för att undanröja diskriminering i de nationella lagstiftningarna och inom administrativ och rättslig praxis samt i kollektivavtal i syfte att underlätta arbetstagares rörlighet i EU.

3.7 Rörligheten ses som något positivt både för företagen och arbetstagarna under förutsättning att den sker på ett lämpligt, frivilligt och rättvist sätt. Detta har påpekats av Business-europe och Europeiska fackliga samorganisationen. Företagens möjligheter att anställa kommer att utökas och arbetstagarna kommer att kunna ta del av ett större utbud av anställningsmöjligheter.

3.8 Den fria rörlighet för arbetstagare som åsyftas i detta förslag till direktiv får inte blandas ihop med företagets frihet att tillhandahålla tjänster. EESK har nyligen antagit ett yttrande om det senaste förslaget till direktiv om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster ⁽⁶⁾.

3.9 EESK stöder de nya ansträngningarna för att förbättra EU:s inre marknads funktion och åtgärderna för att underlätta rörligheten genom att undanröja befintliga hinder. Genom förslaget till direktiv kommer medlemsstaterna att åläggas att anpassa sina lagstiftningar och sina institutioner, vilket EESK välkomnar. Vi rekommenderar att man ser till att det inte leder till onödigt byråkrati för företagen.

3.10 De nationella myndigheterna kommer tillsammans med stöd- och övervakningsorganen särskilt att övervaka att migrerande arbetstagare i EU som har funktionsnedsättningar garanteras likabehandling.

⁽²⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 6.

⁽³⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 14.

⁽⁴⁾ EUT C 68, 6.3.2012, s. 11, EUT C 191, 29.6.2012, s. 103.

⁽⁵⁾ EUT C 204, 18.7.2000, s. 82, EUT C 155, 29.5.2001, s. 65, EUT C 77, 31.3.2009, s. 102.

⁽⁶⁾ EUT C 351, 15.11.2012, s. 61.

4. Särskilda kommentarer och rekommendationer

4.1 Genom artikel 45 i fördraget och förordning (EU) nr 492/2011 garanteras likabehandling av migrerande arbetstagare i EU som utnyttjar rätten till fri rörlighet under förutsättning att reglerna tillämpas på rätt sätt i medlemsstaterna, men eftersom det fortfarande finns många problem med den praktiska tillämpningen anser kommittén att förslaget till direktiv är det rättsinstrument som behövs för att göra det lättare för arbetstagarna att utöva sina rättigheter, eftersom det kommer att göra det möjligt att nå de avsedda målen på ett enhetligt sätt när det införlivas i de nationella lagstiftningarna. Kommittén hoppas att även parlamentet och rådet stöder förslaget till direktiv.

4.2 EESK anser att man genom att skydda de europeiska arbetstagarnas rättigheter när det gäller fri rörlighet och garantera likabehandling kommer att underlätta rörligheten och stärka den inre marknaden. Det kommer att skapas nya möjligheter för företagen och arbetstagarna i Europa om den europeiska arbetsmarknadens potential utnyttjas fullt ut.

4.3 Kommittén anser att likabehandling och icke-diskriminering kommer att underlätta integreringen av de migrerande arbetstagarna och deras familjer.

4.4 Inom rådgivande kommittén för fri rörlighet för arbetstagare (7) har såväl Europeiska fackliga samorganisationen som BusinessEurope ställt sig positiva till ett förslag till direktiv. EESK välkomnar de gemensamma ansträngningar som har gjorts av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå för att stödja rättvis rörlighet och ekonomisk migration i EU (8).

4.5 Även Tekniska kommittén för fri rörlighet för arbetskraft (9) bör anta nya riktlinjer för att främja arbetstagares rörlighet.

4.6 För att ytterligare minska de befintliga hindren för rörlighet bör man vidta ytterligare åtgärder som syftar till att ge mobila arbetstagare tillgång till begriplig information om arbets- och socialrätt på respektive lands språk. Dessutom bör det fastställas att arbetstagarna har rätt till rådgivning. De berörda rådgivningsstrukturerna bör samarbeta nära med arbetsmarknadens parter och Eures och se till att mobila arbetstagare redan i sina ursprungsländer får information om de sociala och rättsliga förhållandena i bestämmelseländerna.

4.7 När direktivet har införlivats på ett korrekt sätt i de nationella lagstiftningarna kommer det att innebära att de offentliga myndigheterna måste garantera att EU-lagstiftningen om fri rörlighet efterlevs. Det kommer dessutom att göra det lättare för arbetsgivare och juridiska rådgivare som i nuläget saknar

kunskaper om EU-lagstiftningen att bedriva sin verksamhet. Vidare kommer arbetstagarna och deras familjer att få bättre tillgång till information, och skyddet av deras rättigheter kommer att förbättras.

4.8 EESK stöder de fyra mål som kommissionen har fastställt:

— Att minska diskriminering på grund av nationalitet av migrerande arbetstagare inom unionen.

— Att minska klyftan mellan teori och praktik vad gäller rättigheterna för migrerande arbetstagare inom unionen, genom att underlätta ett korrekt genomförande av lagstiftningen.

— Att minska förekomsten av praxis som är orättvis mot migrerande arbetstagare inom unionen.

— Att öka möjligheterna för migrerande arbetstagare inom unionen att själva se till att deras rättigheter respekteras.

4.9 Kommittén ställer sig helt och hållet bakom direktivets syfte (artikel 1), och man måste se till att de rättigheter som ges i artikel 45 i EUF-fördraget och artiklarna 1–10 i förordning (EU) nr 492/2011 tillämpas och efterlevs på ett enhetligt sätt. Kommittén ställer sig också helt och hållet bakom det tillämpningsområde (artikel 2) som gäller för de aspekter i fråga om arbetstagares fria rörlighet som behandlas i förordningen.

4.10 EESK anser att förordningen och direktivet skyddar gränsarbetares rättigheter och erinrar om att även gränsarbetare är europeiska arbetstagare som utövar rätten till fri rörlighet.

4.11 Kommittén välkomnar också att garantin om skydd av rätten till likabehandling, möjligheterna till prövning samt tidsfristerna inlemmas i de administrativa och rättsliga systemen och förfarandena i varje medlemsstat (artikel 3). EESK rekommenderar dock medlemsstaterna att se till att omfattningen av avgifterna för de administrativa och rättsliga förfarandena minskar så att de är överkomliga för arbetstagarna och deras familjemedlemmar.

4.12 EESK anser också att formuleringen av artikel 4 är lämplig, det vill säga att "medlemsstaterna ska se till att föreningar, organisationer eller andra juridiska personer, som i enlighet med de kriterier som föreskrivs i deras nationella lagstiftning har ett berättigat intresse av att säkerställa att bestämmelserna i detta direktiv följs, får engagera sig, antingen på arbetstagarens och dennes familjemedlemmars vägnar eller till stöd för dem och med arbetstagarens medgivande, i de rättsliga och/eller administrativa förfaranden som finns för att säkerställa efterlevnaden av rättigheterna enligt artikel 45 i fördraget och artiklarna 1–10 i förordning (EU) nr 492/2011", utan att detta påverkar tillämpningen av de nationella regler som rör ombud och försvar vid domstol. En grundläggande aspekt i detta sammanhang är den roll som fackföreningarna ges i de nationella lagstiftningarna, och detta är något som direktivet bör ta hänsyn till.

(7) Sammanträdet den 30 oktober 2012.

(8) Gemensamt program från arbetsmarknadens parter på europeisk nivå (2012–2014): Rörlighet, ekonomisk migration och integration av migrerande arbetstagare på arbetsmarknaden.

(9) Detta planeras i förordning (EU) nr 492/2011.

4.13 Kommittén ställer sig bakom artikel 5, som ålägger medlemsstaterna att utse strukturer och organ för att främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling. EESK håller med om att dessa konkreta åtgärder, beroende på de nationella förhållandena, bör kunna utföras av antingen nya strukturer som inrättas eller befintliga nationella organ som har liknande målsättningar i fråga om likabehandling och icke-diskriminering. Det bör vara obligatoriskt att inom ramen för de nationella systemen göra arbetsmarknadsparterna på nationell nivå delaktiga i detta beslut. I båda dessa fall bör man tydligt införliva denna nya uppgift i dessa strukturers eller organs ansvarsområden och se till att de förses med den personal och de ekonomiska resurser som krävs för att de ska kunna utföra sina nya uppgifter. Kommittén föreslår att dessa organ ska vara helt självständiga i förhållande till regeringarna. Vidare bör arbetsmarknadens parter på nationell och regional nivå delta på lämpligt sätt i dessa organ, inom ramen för de nationella systemen.

4.14 I direktivet sägs ingenting om yrkesinspektionens och arbetsmarknadsmyndigheternas roll, men i samband med att direktivet införlivas är det dessa aktörer som bör övervaka att anställningsavtalen, kollektivavtalen och socialförsäkringssystemen respekterar likabehandlingsreglerna. Kommittén anser att denna fråga bör behandlas i direktivet.

4.15 EESK anser att de fyra föreslagna behörighetsområdena för dessa organ är lämpliga (artikel 5.2), nämligen juridisk och/eller annan hjälp, undersökningar, rapporter och information.

4.15.1 "Systemet med "gemensamma kontaktpunkter" kan vara mycket viktigt när det gäller att främja information och riktlinjer till migrerande arbetstagare om hur det är att bo och arbeta i var och en av de olika medlemsstaterna. Arbetsmarknadens parter måste göras aktivt delaktiga i dessa kontaktpunkter. De bör även samarbeta med de informations- och stödcentrum samt fortbildningsorgan som redan har inrättats på regional, nationell och europeisk nivå. Det är nödvändigt att upprätthålla och stödja Eures-portalens viktiga roll eftersom detta är

ett viktigt EU-instrument som fokuserar både på arbetstagarnas rörlighet och på en bättre jämvikt mellan kompetens och behov på arbetsmarknaden. Också här måste arbetsmarknadsparternas delaktighet förbättras och tryggas även fortsättningsvis.

4.16 EESK anser att dialogen mellan parterna på arbetsmarknaden i likhet med trepartsdialogen mellan regeringar, fackföreningar och arbetsgivarföreningar samt dialogen med det civila samhället⁽¹⁰⁾ är mycket viktiga instrument inom den offentliga politiken och att de får positiva effekter för medborgarnas del. Därför välkomnar kommittén artikel 6, som handlar om dialog mellan arbetsmarknadens parter inom ramen för de nationella rättsliga bestämmelserna.

4.17 Spridning av information i medlemsstaterna (artikel 7) är mycket viktig för att arbetsmigrationen inom EU ska kunna utvecklas på ett lämpligt sätt. För att inre marknaden och den europeiska arbetsmarknaden ska fungera väl är det ytterst viktigt att arbetstagarna och arbetsgivarna har tillgång till information. Att lämplig information finns tillgänglig kan minska såväl överträdelserna från arbetstagarnas sida som arbetstagarnas passiva acceptans av diskriminering.

4.18 EESK uppmuntrar migrerande arbetstagare och deras familjer att även använda sig av de informationssystem som redan finns, till exempel Ditt Europa och Eures.

4.19 EESK välkomnar att arbetsmarknadens parter på europeisk nivå tar upp frågan om intern rörlighet i EU och ekonomisk migration från tredjeländer i sitt nuvarande gemensamma arbetsprogram för perioden 2012–2014, och vill samtidigt föreslå Europeiska kommissionen att starta nya program i samarbete med Europeiska fackliga samorganisationen och Business-europe för att förbättra informationen mellan fackföreningar och arbetsgivarföreningar på nationell nivå, i syfte att underlätta en mer rättvis rörlighet för europeiska arbetstagare och deras familjer samt skydda deras rättigheter.

Bryssel den 19 september 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 137.