

U 28/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 mars 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 maj 2018

Arbetsminister Jari Lindström

Regeringsråd Lippe Koivuneva

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2018/0800

21.5.2018

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA ARBETSMYNDIGHETEN

1 Bakgrund till förslaget

Att bygga upp ett mer socialt EU och göra den inre marknaden mer rättvis är en prioritet för kommissionen. Att säkerställa rättvis rörlighet för arbetstagarna i EU är viktigt för detta mål. Rörligheten över gränserna har ökat märkbart under de senaste åren. Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker föreslog i september 2017 att man skulle inrätta en europeisk arbetsmyndighet för att säkerställa att EU:s regler om arbetstagarnas rörlighet tillämpas rättvist, enkelt och effektivt.

Kommissionens förslag till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA) (COM(2018) 131 final) ingår i paketet om social rättvisa som framlades den 13 mars 2018. Förslaget ingår i insatserna för att införa den europeiska pelaren för sociala rättigheter och för att tillgodose kommissionens åtagande att främja effektivare tillämpning av EU-lagstiftningen.

2 Mer fungerande och enklare strukturer jämfört med nuläget

I dag finns det ett antal EU-organ där nationella myndigheter samarbetar och utbyter bästa praxis. EU-organen verkar dock i ett stuprörsperspektiv, inriktar sig på en viss rättsakt eller ett visst ansvarsområde, saknar ett operativt inslag, sammanträder i de flesta fall endast ett par gånger om året och bedriver vissa överlappande verksamheter.

EU:s befintliga strukturer och verktyg på området för arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordningen av de sociala trygghetssystemen kommer att integreras eller kompletteras med en myndighet som ger medlemsstaterna ett operativt och tekniskt stöd som de inte haft tidigare. Myndigheten kommer att bidra till att säkerställa att arbetstagarnas och medborgarnas rätt till likabehandling samt tillgång till sysselsättningsmöjligheter och social trygghet garanteras i gränsöverskridande situationer. Den kommer också att ge företag insyn i de lokala arbetsnormerna på hela den inre marknaden. Slutligen kommer den att stödja samarbete mellan de nationella myndigheterna för att säkerställa att arbetstagarnas och medborgarnas sociala rättigheter respekteras och för att förebygga bedrägeri och missbruk. I praktiken kommer ELA att anförtros ett antal operativa uppgifter, bl.a.

– att tillhandahålla relevant information och relevanta tjänster till enskilda och arbetsgivare, samt

– att stödja medlemsstaterna i deras samarbete, informationsutbyte, samordnade och gemensamma inspektioner, riskbedömning, kapacitetsuppbyggnad, medling och samarbete vid gränsöverskridande störningar på arbetsmarknaden.

ELA ska ta över förvaltningen av Eures europeiska samordningsbyrå, som för närvarande sköts av kommissionen, samt ersätta följande EU-organ:

– tekniska kommittén för fri rörlighet för arbetstagare,

- expertkommittén för utstationering av arbetstagare,
- tekniska kommissionen, revisionskommittén och förlikningskommittén vid administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen och
- det europeiska forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeclarerat arbete.

När det gäller samordning av frågor som rör social trygghet ska myndigheten samarbeta med administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen för de regleringsuppgifter som den kommissionen har kvar ansvaret för. Myndigheten kommer dessutom att dra nytta av synpunkter som arbetsmarknadens parter och regeringarnas företrädare framför i rådgivande kommittén för samordning av de sociala trygghetssystemen och rådgivande kommittén för fri rörlighet för arbetstagare.

Enligt kommissionen syftar initiativet till att förenkla hur information och tjänster tillhandahålls till allmänheten om rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samband med arbetstagarnas rörlighet över gränserna, samt till att öka digitaliseringen. Förslaget kompletterar till exempel elektroniskt datautbyte mellan nationella myndigheter för samordning av social trygghet inom systemet för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsuppgifter (EESSI), informationssystemet för den inre marknaden (IMI), samt portalen Ditt Europa och den gemensamma digitala ingång som kommissionen föreslagit.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Europeiska arbetsmyndighetens ställning, mål och uppgifter

Föreslagna ELA är en ny EU-myndighet som tas i drift 2019 och vars säte kommer att beslutas av EU-länderna. ELA ska vara ett unionsorgan med ställning som juridisk person och ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt nationell lagstiftning. Den får särskilt förvärva och avyttra lös och fast egendom samt föra talan inför domstol.

Myndighetens mål ska vara att bidra till att säkerställa rättvis rörlighet för arbetstagarna på den inre marknaden. ELA ska ha tre särskilda mål:

- att underlätta för enskilda och arbetsgivare att få tillgång till information om sina rättigheter och skyldigheter samt till relevanta tjänster,
- stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att säkerställa efterlevnaden av relevant unionslagstiftning i gränsöverskridande situationer, bland annat genom att underlätta gemensamma inspektioner,
- medla och underlätta lösningar vid gränsöverskridande tvister mellan de nationella myndigheterna eller vid störningar på arbetsmarknaden, samt medverka till att eventuella gränsöverskridande meningsskiljaktigheter kan lösas snabbt och effektivt.

ELA ska bistå medlemsstaterna och kommissionen när det gäller arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen inom unionen:

- a) underlätta för enskilda och arbetsgivare att få tillgång till information om rättigheter och skyldigheter i gränsöverskridande situationer samt tillgång till tjänster som avser arbetstagarnas rörlighet över gränserna,
- b) underlätta samarbetet och utbytet av information mellan de nationella myndigheterna i syfte att säkerställa den faktiska efterlevnaden av relevant unionslagstiftning,
- c) samordna och stödja samordnade och gemensamma inspektioner,
- d) utföra analyser och riskbedömningar när det gäller arbetstagarnas rörlighet över gränserna,
- e) stödja medlemsstaternas kapacitetsuppbyggnad när det gäller att säkerställa den faktiska efterlevnaden av relevant unionslagstiftning,
- f) medla i de tvister mellan medlemsstaternas myndigheter som rör tillämpningen av relevant unionslagstiftning, samt
- g) underlätta samarbetet mellan berörda parter vid gränsöverskridande störningar på arbetsmarknaden.

ELA ska enligt förslaget ta över förvaltningen av Eures europeiska samordningsbyrå, som för närvarande sköts av kommissionen, och ta över följande organs uppgifter så att organen i fråga läggs ned:

- tekniska kommittén för fri rörlighet för arbetstagare, som inrättades genom förordning (EU) nr 492/2011,
- expertkommittén för utstationering av arbetstagare, som inrättades genom kommissionens beslut 2009/17/EG,
- det europeiska forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeclarerat arbete, som inrättades genom Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2016/344 samt
- tekniska kommissionen och revisionskommittén som inrättades genom förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt förlikningskommittén som inrättades genom beslut nr A1 av administrativa kommissionen.

ELA kommer att ta över vissa tekniska och operativa uppgifter som för närvarande utförs av kommissionen i programmet för sysselsättning och social innovation (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet).

ELA bör samarbeta med unionens övriga organ, särskilt med sådana som inrättats inom området sysselsättning och socialpolitik:

- Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound),
- Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop),
- Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA) och

- Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF), samt, när det gäller kampen mot organiserad brottslighet och människohandel
- Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och
- Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust).

Myndigheten bör samarbeta och främja synergieffekter med unionens övriga informationstjänster, exempelvis Ditt Europas rådgivningstjänst, och fullt ut utnyttja webbportalen Ditt Europa. Myndigheten bör också samarbeta med andra relevanta unionsinitiativ och unionsnätverk, särskilt

- Europeiska nätverket för offentliga arbetsförmedlingar,
- Enterprise Europe -nätverket,
- kontaktpunkterna för gränser och
- nätverket Solvit.

ELA bör dessutom samarbeta med berörda nationella tjänster, till exempel

- de organ som medlemsstaterna utsett enligt direktiv 2014/54/EU för att främja likabehandling och stödja EU-arbetstagare och deras familjemedlemmar, samt
- de nationella kontaktpunkterna som utsetts enligt direktiv 2011/24/EU för att ge information om hälso- och sjukvård.

På längre sikt kan myndighetens uppdrag ändras, efter en utvärdering som ska utföras senast fem år efter förordningens ikraftträdande. Efter den externa utvärderingen ger kommissionen vid behov ett förslag om ändring av förordningen.

3.2 Arbetsmyndighetens organisation

ELA:s lednings- och förvaltningsstruktur ska bestå av

- a) en styrelse,
- b) en verkställande direktör och
- c) en intressentgrupp.

I enlighet med den gemensamma strategin för EU:s decentraliserade myndigheter ska ELA ledas av en styrelse som ska bestå av en erfaren företrädare för varje medlemsstat och två företrädare för kommissionen, vilka alla ska ha rösträtt. För att myndigheten ska fungera effektivt bör medlemsstaterna och kommissionen vara företrädade i myndighetens styrelse. Styrelsens sammansättning, inbegripet val av ordförande och vice ordförande, bör följa principerna om jämn könsfördelning, erfarenhet och förtjänst. För att myndigheten ska fungera ändamålsenligt och resurseffektivt bör styrelsen anta ett årligt arbetsprogram, utföra sina arbetsuppgifter beträffande myndighetens budget, anta de budgetregler som ska gälla för myndigheten, utse en verkställande direktör och fastställa förfarandena för den verkställande direktörens beslut om myndighetens operativa uppgifter. Företrädare från andra länder än unionens medlemsstater

som tillämpar unionens regler inom myndighetens behörighetsområde bör få delta i styrelsens sammanträden som observatörer.

Den verkställande direktören ska vara myndighetens rättsliga företrädare. Den verkställande direktören ska ansvara för genomförandet av de uppgifter som myndigheten tilldelas genom förordningen. Den verkställande direktören ska bland annat vara ansvarig för myndighetens dagliga förvaltning. Den verkställande direktören ska vara ansvarig inför styrelsen och ska på begäran rapportera till Europaparlamentet om resultatet av sitt arbete. – Den etablerade termen i Finland är generaldirektör. Verkställande direktör ger inte en helt korrekt bild av uppdraget och den tjänsteplikt det innebär.

För att underlätta samråd med berörda parter och dra nytta av deras sakkunskap ska en intressentgrupp som har en rådgivande funktion och som är knuten till ELA inrättas. Intressentgruppen ska bestå av dels sex företrädare för arbetsmarknadens parter på unionsnivå som företräder både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer, dels två företrädare för kommissionen. Intressentgruppens ledamöter ska utnämnas av sina respektive organisationer och utses av styrelsen. Den verkställande direktören ska vara ordförande i intressentgruppen. Gruppen ska sammanträda minst två gånger om året på initiativ av den verkställande direktören eller på begäran av kommissionen. Intressentgruppen får särskilt lämna yttranden och ge råd till ELA i frågor som rör tillämpningen och efterlevnaden av unionslagstiftningen på de områden som omfattas av förordningen. Vid fullgörandet av sina uppgifter bör intressentgruppen ta vederbörlig hänsyn till yttranden från och dra nytta av sakkunskapen hos den rådgivande kommitté för samordning av de sociala trygghetssystemen som inrättats genom förordning (EG) nr 883/2004 och den rådgivande kommitté för fri rörlighet för arbetstagare som inrättats i enlighet med förordning (EU) nr 492/2011.

ELA får inrätta arbetsgrupper eller expertpaneler med företrädare för medlemsstaterna och/eller kommissionen, eller med externa experter efter urvalsförfaranden, för att fullgöra särskilda uppgifter eller för särskilda politikområden, inbegripet en medlingsnämnd för att fullgöra sina uppgifter i enlighet med artikel 13 i förordningen, och en särskild grupp för att handlägga ekonomiska frågor som rör tillämpningen av förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009, såsom avses i artikel 8.2 i förordningen. Artikel 13 i förslaget innehåller en bestämmelse om att ELA får ha en medlarroll vid tvister mellan medlemsstaterna om tillämpningen eller tolkningen av unionslagstiftningen inom de områden som omfattas av förordningen. Enligt artikel 8.2 ska ELA stödja arbetet i administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen genom handläggning av ekonomiska frågor som avser samordning av de sociala trygghetssystemen i enlighet med artikel 74 i förordning (EG) nr 883/2004 och artiklarna 65, 67 och 69 i förordning (EG) nr 987/2009.

Arbetsordningen för sådana arbetsgrupper och paneler ska fastställas av ELA efter samråd med kommissionen. I ärenden som avser samordningen av de sociala trygghetssystemen ska även administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen rådfrågas.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvensbedömningar utförda av kommissionen

För förslaget har kommissionen gjort en konsekvensbedömning (SWD(2018) 68 final), en sammanfattning av konsekvensbedömningen (SWD(2018) 69 final) samt en sammanfattande rapport om samrådet med berörda parter (SWD(2018) 80 final).

4.2 Ekonomiska konsekvenser

ELA inleder sin verksamhet 2019 och idrifttagningsfasen har satts till fem år. Full verksamhet uppnås 2023, och den kostnad för myndigheten som belastar EU-budgeten blir uppskattningsvis 50,9 miljoner euro per år. Denna årliga budget är rätt så stor jämfört med de nuvarande myndigheternas årliga budgetar, och mycket större än de årliga budgetarna för de nuvarande organen på området för sysselsättning och socialpolitik, såsom Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound), Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop), Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF) och Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA).

Den totala kostnaden 2019–2020 är ca 33 miljoner euro, vilket inbegriper en marginal på ca 10 miljoner euro. Dessa kostnader, som omfattas av den nuvarande budgetramen, ska täckas enligt följande:

- 70 procent genom omfördelning från befintlig verksamhet inom EU:s program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och de autonoma budgetposterna under politikområdena Sysselsättning och Transport ("Stödverksamhet till EU:s transportpolitik och passagerarnas rättigheter, inklusive kommunikationsarbete" samt "Transportskydd"), och
- 30 procent genom att den oanvända åtagandemarginalen under rubrik 1a utnyttjas.

Under 2019 och 2020 kommer den verksamhet som för närvarande genomförs av kommissionen inom EaSI-programmet att överföras till myndigheten. Eures-portalen kommer inte att föras över förrän 2020. Det belopp som ställs till myndighetens förfogande från EaSI-programmet är 6 300 miljoner euro år 2019 och 10 187 miljoner euro år 2020, eller totalt 16 487 miljoner euro fram till slutet av budgetramen 2014–2020.

Det belopp som ställs till myndighetens förfogande från fri rörlighet för arbetstagare både 2019 och 2020 är 1 287 miljoner euro per år, eller totalt 2 574 miljoner euro fram till slutet av den aktuella budgetramen 2014–2020.

Dessutom kommer ELA att få anslag från GD Transport och rörlighet för att finansiera transportrelaterad verksamhet på 1 360 miljoner euro 2019 och 2 720 miljoner euro 2020, eller totalt 4 080 miljoner euro fram till slutet av den nuvarande budgetramen.

I praktiken innebär ELA budgetåtaganden också i den kommande budgetramen, även om kommissionen bl.a. vidhåller att "De ekonomiska aspekterna av detta förslag föregriper inte kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram." I förslaget utstakas utgifterna från och med 2021 och de beräknas uppgå till 50,9 miljoner euro per år.

ELA kommer att ha cirka 140 (144) anställda, inbegripet nationella kontaktpersoner som utstationeras av EU-länderna. På personalsidan behöver ELA 69 tjänster i tjänsteförteckningen, 60 utstationerade nationella experter och 15 kontraktsanställda

Enligt kommissionen kommer det att införas minimikrav på de nationella budgetarna genom förslagets inverkan på EU:s budget. Det är inte möjligt att i siffror exakt uttrycka konsekvenserna för förvaltningarna. Inverkan torde vara positiv, eftersom en bättre regelefterlevnad gör det möjligt för de nationella tillsynsorganen att fånga upp tidigare obetalda sociala avgifter och få hjälp av myndighetens operativa stöd.

Förslaget innehåller en översynsklausul enligt vilken myndighetens uppdrag och uppgifter ska bedömas vart femte år, vilket ger möjlighet att gradvis utvidga verksamhetsområdet och expandera myndigheten.

4.3 Konsekvenser för lagstiftningen

Enligt kommissionen föreligger inget behov att ändra EaSI-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet).

I fråga om Eures-förordningen måste vissa punkter ändras så att ”kommissionen” ersätts med ”arbetsmyndigheten” i enlighet med de omfördelade uppgifterna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 589/2016 om ett europeiskt nätverk för arbetsförmedlingar (Eures), om arbetstagares tillgång till rörlighetstjänster och om ytterligare integration av arbetsmarknaderna samt om ändring av förordningarna (EU) nr 492/2011 och (EU) nr 1296/2013).

Ett antal förändringar föreslås i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och i förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förenämnda förordning. Genom de föreslagna ändringarna överförs uppgifter från administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen till ELA. De viktigaste av dessa är uppgifterna som sköts av den revisionskommitté som har hand om faktureringen av kostnader för sjukvård över landsgränserna samt uppgifterna för administrativa kommissionens tekniska kommission. ELA tar även över det medlingsförfarande som administrativa kommissionen har hand om. Enligt förslaget ska ELA dessutom främja elektroniskt utbyte av socialförsäkringsuppgifter (EESSI).

Förslaget har inga direkta konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

5 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Enligt kommissionen kommer ELA att förenkla den institutionella strukturen på området för arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordningen av de sociala trygghetssystemen. Operativa uppgifter som för närvarande är spridda över olika EU-organ sammanförs i en permanent struktur som tillhandahåller ett starkt samarbetsforum och gemensamma utredningar. ELA kommer enligt förslaget att ha ett nära samarbete med de EU-organ som fortsätter för att garantera komplementaritet med dem. Denna rationalisering av det institutionella landskapet skapar värdefulla synergieffekter och motverkar dubbelarbete, vilket i sin tur förbättrar kvaliteten på diskussionerna och de politiska resultaten.

Förenklingsmålet verkar emellertid inte uppnås på området samordning av de sociala trygghetssystemen när det gäller de uppgifter som överförs från administrativa kommissionens tekniska kommission och revisionskommitté, eftersom förändringen skapar en ytterligare förvaltningsnivå.

ELA föreslås ha ett nära samarbete med EU:s fyra myndigheter på sysselsättningspolitikens område:

- Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound),
- Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop),
- Europeiska arbetsmiljöbyrå (EU-OSHA) och
- Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF).

Genom att bygga på deras sakkunskap kan synergier utvecklas, till exempel när det gäller kompetensprognoser, arbetsmiljöfrågor, hantering av företagsomstruktureringar och insatser för att bekämpa odeklarerat arbete. ELA kommer att utnyttja detta till stöd för sina egna analyser och riskbedömningar om frågor inom området arbetskraftens rörlighet över gränserna.

ELA kommer också att samarbeta med andra EU-organ (som Europol och Eurojust) i frågor som rör brottslig verksamhet inom området rörlighet för arbetstagare.

Enligt kommissionen förväntas de nationella myndigheterna dra nytta av framför allt bättre samarbete, större informationsutbyte och ökade synergieffekter i kommittéernas arbete, effektivare datainsamling, analyser och tekniskt stöd samt tillgång till medling på de områden som ELA ansvarar för.

De nationella kontaktpersonerna som medlemsstaterna utsett till att arbeta vid ELA är särskilt viktiga i detta avseende. Kontaktpersonerna kommer att besvara landspecifika frågor direkt eller ta kontakt med sina nationella myndigheter, även när det gäller förfrågningar om uppgiftsutbyte eller förslag om gemensamma inspektioner. De nationella kontaktpersonerna ska bidra till snabbare kommunikation och förbättra samarbetet mellan de nationella myndigheterna. De nationella kontaktpersonerna kommer att vara viktiga för ELA:s verksamhet men ur medlemsstaternas synvinkel fördras ännu en närmare utredning av deras ställning och rättigheter.

ELA ska underlätta samarbete mellan medlemsstaterna och stödja deras faktiska fullgörande av samarbetsskyldigheterna, inbegripet informationsutbyte. I detta syfte och för att påskynda informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna ska myndigheten på begäran av dem

- a) stödja de nationella myndigheterna när det gäller att fastställa vilka de berörda kontaktpunkterna är för de nationella myndigheterna i andra medlemsstater,
- b) underlätta uppföljningen av begäranden och informationsutbyte mellan de nationella myndigheterna genom att tillhandahålla logistiskt och tekniskt stöd, inbegripet översättnings- och tolkningstjänster, och genom att utbyta information om statusen för olika ärenden,
- c) främja och utbyta bästa praxis,
- d) underlätta gränsöverskridande verkställighetsförfaranden när det gäller straffavgifter och böter,
- e) rapportera till kommissionen varje kvartal om olösta begäranden mellan medlemsstaterna och, om det anses nödvändigt, hänvisa till medling.

Enligt förslaget ska ELA främja användningen av elektroniska verktyg för utbyte av meddelanden mellan de nationella myndigheterna (artikel 8.3). Konsekvenserna av reformen bedöms inte i tillräcklig utsträckning i förslaget. Den har direkta konsekvenser för de uppgifter som nationella behöriga myndigheter och ämbetsverk sköter.

ELA ska enligt förslaget stödja medlemsstaternas kapacitetssuppletering i syfte att främja en enhetlig efterlevnad av unionslagstiftningen på alla områden som omfattas av förordningen. ELA ska särskilt vidta följande åtgärder:

- a) Utarbeta gemensamma riktlinjer som medlemsstaterna ska använda, bland annat vägledning för inspektioner i ärenden med en gränsöverskridande dimension, samt gemensamma definitioner och begrepp, som bygger på relevant arbete på unionsnivå.

b) Främja och stödja ömsesidigt bistånd, antingen i form av ömsesidiga insatser eller gruppinsatser samt system för personalutbyten och utstationering mellan de nationella myndigheterna.

c) Främja utbyte och spridning av erfarenheter och god praxis, inbegripet exempel på samarbete mellan berörda nationella myndigheter.

d) Utveckla branschspecifika och branschövergripande utbildningsprogram och särskilt utbildningsmaterial.

e) Främja upplysningskampanjer, bland annat kampanjer för att informera enskilda och arbetsgivare, särskilt små och medelstora företag, om deras rättigheter och skyldigheter och vilka möjligheter de har.

På begäran av de berörda medlemsstaterna ska myndigheten samordna och ge stöd till gemensamma inspektioner på området arbetstagarnas rörlighet. I praktiken ska ELA ge nationella myndigheter stöd genom att upprätta en avtalsmall för gemensamma inspektioner, anordna samordningsmöten och tillhandahålla logistiskt och tekniskt stöd, inbegripet översättnings- och tolkningstjänster. ELA:s personal får delta och bistå i sådana inspektioner, om detta på förhand godkänts av den berörda medlemsstaten.

ELA ska medla i händelse av tvister mellan de nationella myndigheterna som gäller tillämpningen av unionsrätten i fråga om arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen, så att meningsskiljaktigheterna kan lösas snabbt och effektivt. En medlingsnämnd ska inrättas för detta ändamål.

ELA ska underlätta samarbetet mellan berörda parter för att åtgärda störningar på arbetsmarknaden som berör mer än en medlemsstat, såsom storskaliga omstruktureringar eller stora projekt som påverkar sysselsättningen i gränsområdena.

I fråga om samordning av de sociala trygghetssystemen finns bestämmelser om de behöriga finländska institutionernas och myndigheternas behörigheter i lagen om tillämpning av Europeiska unionens lagstiftning om samordning av de sociala trygghetssystemen (352/2010, EESSI-lagen). Lagen innehåller bestämmelser om institutionernas, myndigheternas och organens behörighet och uppgifter samt om elektroniskt informationsutbyte vid tillämpning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 i Finland. Behöriga myndigheter i Finland är Folkpensionsanstalten, arbetspensionsanstalterna, olycksfallsförsäkringsanstalterna, Olycksfallsförsäkringsanstalternas förbund, arbetslöshetskassorna, arbets- och näringsbyråerna samt Pensionsskyddscentralen.

I EU har beredningen av EESSI pågått i mer än 10 år. Administrativa kommissionen har beslutat att övergångsperioden slutar 2019. Då ska de över 10 000 institutionerna för social trygghet i de olika medlemsstaterna övergå till elektroniskt utbyte av information mellan länder. Beredningen av EESSI är en utmaning som beräknas kosta mer än 15 miljoner euro för de finländska behöriga myndigheterna fram till utgången av 2019. I detta kritiska skede är det mycket riskfyllt att flytta det ledande ansvaret för EESSI till en ny myndighet eller att skapa en ny förvaltningsnivå mellan kommissionen och de verkställande myndigheterna i medlemsstaterna.

Enligt förslaget ska nuvarande artikel 73 i förordning 883/2004, som handlar om den nuvarande tekniska kommissionen vid administrativa kommissionen, slopas och ersättas av en mycket generellare bestämmelse. Substansinnehållet i bestämmelsen som slopas och den nya bestämmelsen är inte helt det samma. Administrativa kommissionen läggs ned och ELA över-

tar dess uppgifter (artikel 74 punkt 3). Konsekvenserna av denna förändring för medlemsstaterna har inte bedömts i tillräcklig utsträckning.

Enligt förslaget ska ELA också ta över uppgifterna för revisionskommittén vid administrativa kommissionen. Detta motiveras inte i konsekvensbedömningen, som även i övrigt är inkomplett på denna punkt, och det är svårt att se vilket mervärde skulle vara av denna överföring. I Finland har Folkpensionen det fullständiga administrativa ansvaret för sjukvårdskostnader som uppkommer i EU, enligt lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (1201/2013). Frågan har stor ekonomisk betydelse. Till exempel hade revisionskommittén obetalda fakturor till ett belopp av 4,47 miljarder euro vid utgången av 2016. Vid utgången av 2017 hade Finland skulder för 20 miljoner euro och fordringar för 8,8 miljoner euro.

Det föreslås att ELA ska upprätta en medlingsnämnd (artikel 13). Nämnden ersätter administrativa kommissionens förlikningsförfarande. Förlikningsförfarandet har inte varit så resultatrikt under administrativa kommissionen, så det kan ligga ett mervärde i att det flyttas till ELA.

5.1 Konsekvenser för näringslivet och allmänheten

Eftersom ELA bör bidra till en tydlig, rättvis och effektiv efterlevnad av unionens bestämmelser om arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen anser kommissionen att myndigheten stöder skyddet och förverkligandet av de grundläggande rättigheter som omfattas av sådana regler. Exempel på dessa grundläggande rättigheter är fri rörlighet för personer och arbetstagare (artiklarna 15 och 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna), rätt till tillgång till arbetsförmedlingar (artikel 29) och friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 16). Den stöder också det gränsöverskridande utövandet av rättigheter i fråga om rättvisa och goda arbetsförhållanden, social trygghet och hälso- och sjukvård (artiklarna 31, 34 och 35) samt icke-diskrimineringsprincipen (artikel 21).

När det gäller skydd av personuppgifter (artikel 8) gäller förordning (EU) 679/2016 (den allmänna dataskyddsförordningen) 30 och förordning (EG) nr 45/2001 31 för behandling av personuppgifter enligt förslaget. I enlighet med dessa bestämmelser ska all behandling av personuppgifter vara begränsad till vad som är nödvändigt och proportionerligt. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Enligt kommissionen kommer ELA att vara till nytta för alla enskilda som omfattas av unionens bestämmelser inom området för arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordningen av de sociala trygghetssystemen, närmare bestämt arbetstagare, egenföretagare eller andra enskilda personer som är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare, som är lagligen bosatta i EU, och som befinner sig i en gränsöverskridande situation. Detta omfattar utstationerade arbetstagare, blåkortsinnehavare, personer som är föremål för företagsintern förflyttning och varaktigt bosatta så länge som de omfattas av ovannämnda regler. Den kommer också att gagna företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet, inbegripet i rekryteringssyfte.

ELA kommer att ansvara för driften av portalen för rörlighet i arbetslivet, som tillhandahåller information för enskilda och företag om anställnings- och rekryteringsmöjligheter, praktisk information om att jobba utomlands och ett jobbmatchningsverktyg. Genom att bygga på Eures-portalen, och i samverkan med den gemensamma digitala ingången som kommissionen nyligen föreslagit, kommer ELA att se till att allmänheten har tillgång till den information de behöver för att fatta beslut och utöva sina rättigheter i samband med gränsöverskridande rörlighet, bland annat när det gäller utstationering av arbetstagare och social trygghet.

ELA kommer också att underlätta tillgången till information om relevant nationell lagstiftning och sektorsspecifika bestämmelser (till exempel sektorsvisa nationella kollektivavtal). ELA bör stödja medlemsstaterna när det gäller att förbättra korrektheten och användarvänligheten för relevanta nationella informationstjänster, i enlighet med de kvalitetskriterier som fastställts för en gemensam digital ingång. Det förblir dock oklart i vilken mån nationella organisationer såsom FPA är förpliktade att förse ELA med information och huruvida detta förorsakar ytterligare administrativa bördor.

Enligt kommissionen kommer enskilda och arbetsgivare att dra nytta av ökad öppenhet, bättre tillgång till information om rättigheter och skyldigheter, ökad medvetenhet om de möjligheter som står till buds, ett mer enhetligt tillhandahållande av tjänster i hela unionen samt stärkt skydd för deras rättigheter. Små och medelstora företag gynnas särskilt av ökad tillgång till information, eftersom 90 procent av de företag som är registrerade på Eures-portalen för rörlighet i arbetslivet är små eller medelstora.

Unionslagstiftningen om samordning av social trygghet är över 60 år gammal och har blivit ett etablerat system. I medlemsländerna finns över 10 000 försäkringskassor som tillämpar unionens föreskrifter dagligen. De berör miljontals människor i situationer av rörlighet över gränserna, till exempel på grund av semesterresor, studier eller arbete, eller som pensionstagare. I Finlands mening finns det dock en gråzon, trots det etablerade samarbetet, i gränsöverskridande situationer där en person flyttar från det sociala trygghetssystemet i ett land till ett annat, särskilt om de berörda ländernas försäkringskassor är oeniga om hur reglerna bör tolkas. Ett ofta förekommande problem är att det är svårt att hitta riktig och jämförbar information. Mot denna bakgrund ligger det ett mervärde i att informationen och samarbetsnäten samlas under en myndighet, och det bidrar dessutom till att enskilda och arbetsgivare bättre kan utöva sina rättigheter och skyldigheter.

Ett exempel på problematiska gränsöverskridande situationer mellan de nordiska länderna är de nordiska gränshindren, som till största del hänger samman med just social trygghet samt tillämpningen och tolkningen av förordning 883/2004 och förordning 987/2009. Systemen i de nordiska länderna är relativt snarlika och det finns även likheter i förvaltningsstrukturen. Mängden gränshinderfrågor påvisar emellertid hur svårt det kan vara att flytta från ett lands sociala trygghetssystem till ett annat lands dito. Ofta är det inte lagstiftningen utan bristen på korrekt information som är problemet, både hos nationella myndigheter och för allmänheten. Uppgifterna som planerats för ELA kan fylla den lagun som uppstår på grund av denna informationsbrist då man övergår från ett system till ett annat.

6 Ålands ställning

Självstyrelselagen för Åland (1144/1991) innehåller bestämmelser om Ålands och rikets behörigheter i 18 och 27 §. EU-bestämmelserna om rörlighet för arbetstagare, samordning av social trygghet och utstationering av arbetstagare tillämpas även på Åland.

Landskapsregeringen konstaterar i sitt utlåtande den 16 maj 2018 att det område som förordningen omfattar hör till den åländska lagstiftningsbehörigheten enligt 18 § 23 punkten om främjande av sysselsättningen i självstyrelselag för Åland. Landskapsregeringen konstaterar att medlemsstaternas arbetsmarknadsmyndigheter redan samarbetar inom ramen för EURES kring ett europeiskt nätverk för arbetsförmedlingar, om arbetstagares tillgång till rörlighetstjänster och om ytterligare integration av arbetsmarknaderna. Den direkta nyttan av att inrätta ett nytt EU-organ i form av en europeisk arbetsmyndighet är i dagsläget inte tydlig även om ändamålet är vällovligt.

7 Den rättsliga grunden och beslutsförfarandet i enlighet med EU-rätten

Förslaget bygger på artiklarna 46, 48, 53.1, 62 och 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och handlar om fri rörlighet för arbetstagare, samordning av de sociala trygghetssystemen, etablering och utövande av verksamhet som egenföretagare, frihet att tillhandahålla tjänster samt gemensamma regler för internationella transporter. Den rättsliga grunden för förslaget överensstämmer med de unionsrättsakter som ELA:s verksamhet rör.

Förordningen bygger på den gemensamma strategin för EU:s decentraliserade organ som godkändes 2012 av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. En förordning ger den rättssäkerhet som krävs för att inrätta myndigheten, som inte kan uppnås genom andra rättsakter.

Arbetsgruppen för sociala frågor vid rådet ställde ett antal frågor om den rättsliga grunden den 23 april 2018. Kommissionens juridiska experter har yttrat sig om saken och ärendet är under behandling vid rådets juridiska tjänst.

8 Subsidiaritetsprincipen

Statsrådet anser att den föreslagna förordningen ligger i linje med subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen gäller, eftersom förslaget inte omfattas av EU:s exklusiva behörighet. Målen för förslaget i fråga om fri rörlighet över landsgränserna kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå.

Samordningen på EU-nivå säkerställer en enhetlig, tydlig och effektiv strategi för tillhandahållandet av information och tjänster av hög kvalitet till allmänheten om rättigheter och skyldigheter i gränsöverskridande situationer. Tillämpningen av unionsrätten i fråga om arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen bygger på samarbete mellan medlemsstaterna. En samordnad gemensam EU-strategi gör det även möjligt att öka synergieffekterna och stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av unionslagstiftningen om arbetskraftens rörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen, garantera ett tydligt rättsläge för myndigheter och enskilda och nå en samsyn på tillsynsbehovet.

Förslaget inkräktar inte på de nationella behörigheterna. Till exempel förblir det en nationell behörighet att inleda och utföra inspektioner. ELA får föreslå för medlemsstater att de ska genomföra en gemensam inspektion om ELA upptäcker ett eventuellt bedrägeri eller missbruk. I förordningen ingår en dialogmekanism för sådana fall. Inspektioner genomförs i enlighet med nationell lagstiftning i de berörda medlemsstaterna.

ELA ska på begäran av parterna medla i händelse av tvister mellan de nationella myndigheterna som gäller tillämpningen av unionsrätten i fråga om arbetstagarnas rörlighet över gränserna och samordning av de sociala trygghetssystemen. Enskilda och arbetsgivare har tillgång till samma problemlösnings- och informationstjänster som i nuläget (t.ex. nätverket Solvit och informationstjänsten Ditt Europa) samt möjlighet att ta upp ärendet inför en nationell domstol.

9 Proportionalitetsprincipen

Statsrådet anser att förslaget, i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, står i proportion till behovet av ett samordnat operativt stöd och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Det innebär inga nya skyldigheter för medlemsstaterna, enskilda eller arbetsgivare, utan är inriktat på stöd till gränsöverskridande rörlighet och skapande av nya möjligheter.

Förslaget inkräktar inte på det nationella beslutsfattandet, lagstiftandet eller verkställandet av åtgärder, vilket förblir medlemsstaternas behörighet. Dessutom får medlemsstaterna själva i stor utsträckning välja hur de utnyttjar de möjligheter som förslaget medför.

10 Förslagets behandling i EU:s organ

Kommissionen presenterade sitt förslag för rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 15 mars 2018. I enlighet med kommittéförfarandet presenterade kommissionen initiativet i kommittén för programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) den 23.3.2018. I rådets arbetsgrupp för sociala frågor inleddes behandlingen av ärendet genom ett föredragande den 23 april 2018. Under Bulgariens ordförandeperiod kommer åtminstone konsekvensbedömningen att behandlas den 23 maj 2018 och eventuellt inleds också behandlingen av de individuella artiklarna.

När ärendet behandlades i arbetsgruppen för sociala frågor den 23 april 2018 ställde sig medlemsstaterna generellt sett positivt till målen i förordningen men det fanns flera frågor i förslaget som de ansåg att måste utredas vidare, särskilt frågorna om samordning av social trygghet, inspektioner, medling och ställningen för de nationella experter som ingår i Eures och ELA:s personal. Förordningen får inte inkräkta på eller skapa överlappningar med nationella behörigheter, nationell reglering och nationell expertis. De nordiska länderna lyfte även fram sin arbetsmarknadsmodell i vilken arbetsmarknadsparterna har en viktig roll. Det uttrycktes oro över den totala kostnaden för ELA och hur den inverkar på unionens budget och på de nationella budgetarna.

De flesta medlemsstaterna har inte ännu formulerat sina åsikter. För tillfället har Sveriges riksdag ansett att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

Den 13.3.2018 fattade kommissionen beslutet att inrätta en europeisk rådgivande grupp. Gruppen ska ge råd till och bistå kommissionen för ett snabbt inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten och för se till att den fungerar väl i framtiden. Gruppen ska låta viktiga intressentgrupper, till exempel företrädare för EU-länderna och arbetsmarknadens parter på EU-nivå, utbyta bästa praxis och erfarenheter om samarbete på de områden av gränsöverskridande rörlighet för arbetstagare och samordning av de sociala trygghetssystemen som kan vidareutvecklas av myndigheten. Gruppen kommer också hjälpa till med att kartlägga metoder för samarbete med och bidrag från relevanta befintliga organ, däribland EU-organ, för inrättandet och driften av myndigheten. Gruppen deltar inte i beredningen av lagstiftning.

11 Nationell beredning

U-skrivelsen och statsrådets ståndpunkt har beretts med arbets- och näringsministeriet som samordnare, i nära samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. I kommittén för EU-ärenden har ärendet behandlats enligt följande:

- i sektionen Sociala ärenden (EU25) den 9 april 2018 och genom skriftligt förfarande den 26 april 2018,
- i sektionen Arbetarskydd (EU26) genom skriftligt förfarande den 26 april 2018,

- i sektionen Socialskyddsfrågor i anslutning till personers rörlighet (EU27) den 13 april 2018 och genom skriftligt förfarande den 26 april 2018,
- i sektionen Arbetsrätt (EU28) den 7 maj 2018 och genom skriftligt förfarande den 26 april 2018, samt
- i sektionen Sysselsättning (EU29) genom skriftligt förfarande den 26 april 2018.

12 Statsrådets ståndpunkt

Finland är för ett gränsöverskridande samarbete för att underlätta rörligheten inom EU. Att motverka odeklarerat arbete och missbruk hör också till våra prioriteter. De mål som ställts upp för arbetsmyndigheten är allmänt sett lovvärda.

Finland ställer sig i princip positivt till att den institutionella strukturen förenklas och operativa verksamheter som för närvarande är spridda sammanförs i en permanent struktur som är till stöd för att lagstiftningen efterlevs. Arbetsmyndigheten bör dock åstadkomma ett mervärde och den får inte inkräkta på de nationella myndigheternas behörigheter eller på arbetsmarknadsorganisationernas roll varken i övervakningen av kollektivavtal eller i tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet. Arbetsmarknadsmyndigheten bör vara till stöd för de nationella myndigheternas arbete och komplettera de övriga EU-strukturerna inom området för rörlighet för arbetstagare och samordning av social trygghet.

Arbetsmyndigheten kan bland annat bidra till att välfungerande system utvecklas för tillhandahållande av information och tjänster som rör rättigheter, skyldigheter och möjligheter i fråga om rörlighet för arbetstagare; den kan främja likabehandling och tillgången till jobb möjligheter och social trygghet i gränsöverskridande situationer och den kan göra tillsynen effektivare och bekämpa missbruk av olika slag.

Ett annat område att beakta är samordningen av social trygghet, dvs. när lagstiftningen om samordning av social trygghet ska tillämpas i fall där en person flyttar från det sociala trygghetssystemet i ett land till ett annat. Också här ligger det ett mervärde i att information och samarbetsnätverk samlas i en myndighet, och det bidrar även till att enskilda och arbetsgivare ska kunna utöva sina rättigheter och skyldigheter bättre.

Det finns dock element i förslaget som inte är lika uppenbart ändamålsenliga och som kräver vidare utredning, till exempel förslaget att administrativa kommissionens revisionskommitté och tekniska kommission ska flyttas till myndigheten, och frågan om hur det ska säkerställas att EESSI tillämpas. Andra frågor som kräver vidare utredning är omorganiseringen av Eures uppgifter, medlingsförfarandet för meningsskiljaktigheter mellan medlemsstater och ställningen för nationella experter.

Det är viktigt att den totala kostnaden inte stiger avsevärt, vilket innefattar de verksamheter som införlivas i myndigheten, och att det inte uppstår dubbelt arbete. Då kostnaderna bedöms bör man även beakta de fördelar som myndighetens verksamhet ger för allmänheten, näringslivet och myndigheterna. Finansieringen bör i första hand bygga på en omfördelning av befintliga resurser. Flytten av uppgifter till myndigheten ska innebära att också finansieringen flyttas dit. Statsrådet utarbetar sin ståndpunkt i fråga om finansieringen efter 2020 som en del av bedömningen av EU:s kommande fleråriga budgetram.

Denna ståndpunkt av statsrådet är preliminär och preciseras när behandlingen av förslaget går vidare.