EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.12.2002
KOM(2002) 694 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Fri rörlighet för arbetstagare – att utnyttja alla fördelar och möjligheter

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 3
2. Fri rörlighet för arbetstagare ... 5
2.1. Inledning ... 5
2.2. Bosättning och utvisning ... 6
2.3. Tillgång till arbete och likabehandling i arbetslivet ... 7
2.4. Sociala och skattemässiga förmåner ... 8
2.5. Familjemedlemmar ... 8
2.6. Framtidsutsikter ... 9
3. Social trygghet ... 10
3.1. Inledning ... 10
3.2. Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som inte kan exporteras ... 12
3.3. Hälso- och sjukvård ... 13
3.4. Socialförsäkringsavgifter ... 15
4. Gränsarbetare ... 16
4.1. Inledning ... 16
4.2. Pensionerade gränsarbetare ... 17
4.3. Beskattning ... 17
5. Den offentliga sektorn ... 18
5.1. Inledning ... 18
5.2. Möjlighet till anställning inom den offentliga sektorn ... 18
5.3. Erkännande av yrkeserfarenhet och tjänsteår ... 21
5.4. Erkännande av meriter och examensbevis ... 23
6. Slutsatser ... 25

1. INLEDNING

Syftet med detta meddelande är att konkret beskriva några av de viktigaste frågorna för migrerande arbetstagare och deras familjer, och hur kommissionen behandlar dessa frågor nu och i framtiden, mot bakgrund av den rättspraxis som Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) tillämpar och de dagliga erfarenheter som kommissionens avdelningar får vid handläggningen av klagomål från medborgarna.

Syftet är att föra Europeiska unionen närmare medborgarna genom att informera dem om deras rättigheter när det gäller fri rörlighet enligt EG-rätten, och ge dem möjlighet att utöva dem bättre. I detta sammanhang bör det noteras att den grundläggande principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, som ingår i fördraget, är bindande inte bara för offentliga myndigheter, utan också för privata parter.

Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheter som garanteras genom EG-rätten och den inbegriper rätt att bo och arbeta i en annan EU-medlemsstat. Ursprungligen var den en rättighet för framför allt förvärvsarbetande och deras familjer. Idag har också grupper som studerande, pensionstagare och EU-medborgare i allmänhet rätt till fri rörlighet inom EU[1]. Det är kanske den viktigaste rättigheten som EG-rätten tillförsäkrar enskilda individer, och den är en grundläggande del av EU-medborgarskapet.

Den fria rörligheten bidrar till att skapa en europeisk arbetsmarknad och till göra arbetsmarknaden mer flexibel och effektiv, vilket är till fördel för arbetstagare, arbetsgivare och medlemsstater. Det är allmänt erkänt att en rörlig arbetskraft ger den enskilda arbetstagaren möjlighet att förbättra sina arbetsutsikter och arbetsgivare möjlighet att anställa de arbetstagare de behöver. Den är en viktig del av målen att uppnå en effektiv arbetsmarknad och en hög sysselsättningsgrad.

Social trygghet är en nyckelfråga för personer som utövar sin rätt till fri rörlighet[2]. Genom att garantera att principen om likabehandling tillämpas och att personer som flyttar inom EU inte förlorar sina socialförsäkringsförmåner får denna grundläggande frihet ett faktiskt och påtagligt värde. Med andra ord är verklig fri rörlighet inte möjlig utan att migrerande arbetstagares och deras familjers socialförsäkringsförmåner skyddas, vilket är ett av syftena med förordning (EEG) nr 1408/71[3] om samordning av de sociala trygghetssystemen för personer som flyttar inom EU.

Men det är sant att många praktiska, administrativa och rättsliga hinder fortfarande hindrar unionens medborgare från att utöva sin fria rörlighet. Det är också uppenbart att hindren står i vägen för den fulla nyttan och potentialen av arbetstagares och arbetsgivares geografiska rörlighet. Detta har bekräftats av det stora antalet brev från medborgare som gäller korrekt

---

1 Till exempel mål C-184/99, Grzelczyk, och mål C-85/96, Martinez-Sala, REG 1998, s. I-0269.

2 Se handboken ”EU-bestämmelser om social trygghet - dina rättigheter när du flyttar inom Europeiska unionen”.

3 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 118/97 (EGT L 28, 30.1.1997).

tillämpning av EG-rätten om fri rörlighet eller de nationella genomförandeåtgärderna av den[4] samt det växande antalet domar som EG-domstolen meddelat inom detta område.

Därför anser kommissionen att både medborgarnas och medlemsstaternas uppmärksamhet bör fästas vid några av de största problem som migrerande arbetstagare och deras familjer fortfarande ställs inför. Kommissionen förklarar på vilket sätt dessa frågor handläggs mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis och erfarenheterna vid kommissionens avdelningar som granskar enskilda fall inom detta område.

När det gäller detta är kommissionen i egenskap av övervakare av fördragen fast besluten att se till att rättigheter som fördraget eller sekundärlagstiftningen ger EU-medborgarna respekteras av medlemsstaterna och de offentliga myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå.

Detta meddelande följer och kompletterar tidigare rapporter och texter om fri rörlighet, som t.ex. kommissionens meddelande 1990 om gränsarbetare[5], rapporten från högnivågruppen för fri rörlighet för personer (”Veil-rapporten”) 1997, kommissionens handlingsplan för fri rörlighet för arbetstagare[6], rådets och medlemsstaternas resolution om rörlighet[7], Europaparlamentets och rådets rekommendation om rörlighet[8], kommissionens meddelande om en strategi för rörlighet i det Europeiska området för forskningsverksamhet[9], meddelandet om nya europeiska arbetsmarknader[10] och kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet[11].

Meddelandet koncentrerar sig på fyra olika men med varandra sammankopplade frågor som orsakar medborgare särskilda problem eller som EG-domstolen har behandlat. Den första frågan gäller de nuvarande hinder som migrerande arbetstagare och deras familjer ställs inför, såsom tillgång till arbete, språkkunskaper, likabehandling och sociala förmåner samt administrativa och juridiska problem i samband med rätten till bosättning. Vissa frågor som gäller beskattning, icke lagstadgade tjänstepensionssystem[12] och familjemedlemmar berörs också. Den andra frågan gäller socialförsäkringsfrågor med hänsyn till förordning (EEG) nr 1408/71, inklusive krav på bosättning för att ha rätt till förmåner och hälso- och sjukvård i en annan medlemsstat. Den tredje frågan gäller gränsarbetare som, eftersom de inte är bosatta i anställningsstaten, utgör en särskild kategori av migrerande arbetstagare och ställs inför

---

4 År 2002 mottog den enhet vid Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik som ansvarar för arbetstagarnas fria rörlighet och samordningen av sociala trygghetssystem nästan 2 000 brev, som till största delen gällde problem som enskilda medborgare ställts inför.

5 *Communication from the Commission on the living and working conditions of Community citizens residing in frontier regions, with special reference to frontier workers* (meddelande från kommissionen om de bosättnings- och arbetsvillkor för EU-medborgare som är bosatta i gränsområden, med särskild tonvikt på gränsarbetare [svensk version finns inte – övers. anm.], KOM(1990) 561 slutlig).

6 KOM(1997) 586 slutlig.

7 Resolution antagen av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 14 december 2000, om en handlingsplan för rörlighet (EGT C 371, 23.12.2000).

8 Europaparlamentets och rådets rekommendation om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare (EGT L 215, 9.8.2001).

9 KOM(2001) 331 slutlig.

10 KOM(2001) 116.

11 KOM(2002) 72.

12 Se det meddelande från kommissionen som inleder den första etappen i samrådet mellan arbetsmarknadens parter om att överföra tilläggspension (12.6.2002) och kommissionens meddelande om att avskaffa skattehinder för tillhandahållande av tjänstepensioner över gränserna (KOM(2001) 214 slutlig, 19.4.2001).

speciella problem då det t.ex. gäller hälso- och sjukvård, socialförsäkring och beskattning. Eftersom det finns en hel del problem när det gäller anställning inom den offentliga sektorn i en annan medlemsstat, behandlas i den fjärde och sista delen frågor som möjlighet att få arbete inom den offentliga sektorn och erkännande av yrkeserfarenhet från en annan medlemsstat.

Tanken är inte att detta meddelande ska vara uttömmande och omfatta alla rättigheter som föreskrivs i EG-rätten om fri rörlighet. Därför behandlas t.ex. inte allmänna medborgarskapsfrågor.

2. FRI RÖRLIGHET FÖR ARBETSTAGARE

2.1. Inledning

Alla EU-medborgare har rätt att arbeta i en annan medlemsstat[13]. Begreppet ”arbetstagare” definieras inte i fördraget, men EG-domstolen har tolkat det som alla personer som i) utför faktiskt och verkligt arbete ii) under uppseende av någon annan iii) och får lön för det. Detta omfattar personer som arbetar tio timmar per vecka[14] och praktikanter[15]. En person som är direktör för ett företag och också den enda aktieinnehavaren i företaget är inte arbetstagare, eftersom det inte finns några underordnade i företaget[16]. En person förblir arbetstagare även när lönen understiger den minimilön som värdstaten fastställt för uppehälle[17]. Eftersom definitionen av ”arbetstagare” definierar tillämpningsområdet för den grundläggande principen om fri rörlighet, får den inte tolkas på ett restriktivt sätt[18]. Personer som är visstidsanställda är arbetstagare så länge som de uppfyller de tre villkoren ovan. Tjänstemän och anställda inom den offentliga sektorn är också arbetstagare i detta sammanhang. EG-rätten om fri rörlighet för arbetstagare gäller inte i helt interna angelägenheter. Personer som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sedan återvänder till sin ursprungsstat omfattas av EG-rätten[19].

Efter utvidgningen av Europeiska unionen kommer bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare att gälla medborgare från de nya medlemsstaterna först efter en övergångsperiod.[20]. Medborgare från de nya medlemsstaterna, som vid tidpunkten för

---

13 Artikel 39 i EG-fördraget samt förordning (EEG) nr 1612/68, (EGT L 257, 19.10.1968), vilka garanterar till exempel likabehandling vid tillgång till anställning (inklusive hjälp av arbetsförmedlingar), lön- och arbetsvillkor, medlemskap i fackliga organisationer, boende samt tillgång till utbildning för barn.

14 Mål 171/88, Rinner-Kuhn, Rec. 1989, s. 2743.

15 Mål C-27/91, Le Manoir, Rec. 1991, s. I-5531.

16 Mål C-107/94, Asscher, REG 1996, s. I-3089.

17 Mål 139/85, Kempf, Rec. 1986, s. 1741.

18 Mål C-53/81, Levin, Rec. 1982, s. I-1035.

19 Mål 115/78, Knoors, Rec. 1979, s. 399, mål C-370/90, Sing, Rec. 1992, s. I-4265 och mål C-18/95, Terhoeve, REG 1999, s. I-345.

20 De nuvarande medlemsstaterna kommer att tillämpa nationella bestämmelser om tillgång till sina arbetsmarknader under de första två åren efter det att de nya medlemsstaterna anslutit sig (med undantag för Cypern och Malta). Kommissionen gör en ny bedömning av situationen efter de två första åren, och därefter kan de nuvarande medlemsstaterna besluta att bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare ska gälla medborgare från de nya medlemsstaterna, eller att de ska fortsätta att tillämpa sina nationella bestämmelser i ytterligare tre år. Fem år efter anslutningen bör medborgare från de nya medlemsstaterna få oinskränkt rätt till fri rörlighet, om inte någon av de nuvarande medlemsstaterna drabbas av allvarliga problem på arbetsmarknaden, eller riskerar att drabbas. Om så är fallet kan denna medlemsstat fortsätta att tillämpa sina nationella bestämmelser i ytterligare två år. För närmare uppgifter om detta hänvisas till "Free movement for persons - a practical guide for an enlarged

anslutningen är lagligen anställda och har ett anställningsavtal på 12 månader eller mer i en av de nuvarande medlemsstaterna, kommer dock att få rätt till fri rörlighet på arbetsmarknaden i denna medlemsstat. Dessutom kommer gemenskapsbestämmelserna om samordningen av de sociala trygghetssystemen att gälla från och med anslutningsdagen.

Enligt EG-rätten i dess nuvarande utformning[21] har medborgare från tredje land inte rätt till fri rörlighet för arbetstagare, även om familjemedlemmar till en unionsmedborgare, som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet (nedan kallad migrerande EU-arbetstagare), har rätt att bo och arbeta i den medlemsstat där den migrerande EU-arbetstagaren är anställd. Kommissionen har lagt fram förslag till lagstiftning om tredjelandsmedborgares rätt till inresa i medlemsstaterna i syfte att arbeta, och om att utvidga rätten till fri rörlighet till att omfatta varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.[22].

2.2. Bosättning och utvisning

Rätten till bosättning hänger samman med rätten till att arbeta i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna måste bevilja migrerande arbetstagare uppehållstillstånd som bevis på bosättningsrätt[23]. Kommissionen får fortfarande ett stort antal klagomål från medborgare som uppmanats lägga fram andra dokument (såsom skattedeklarationer, hälsointyg, lönebesked, elräkningar osv.) än dem som krävs enligt EG-rätten (identitetskort och anställningsbevis). Medlemsstaterna får inte utfärda tillfälliga, avgiftsbelagda tillstånd innan de beviljat ett uppehållstillstånd[24]. Även om detta får kommissionen klagomål.

Rätten att arbeta är inte beroende av att man får uppehållstillstånd. Kommissionen får fortsättningsvis klagomål från medborgare som uppmanas förete ett uppehållstillstånd innan de får börja arbeta, vilket strider mot EG-rätten.

Dessutom har kommissionen fått många klagomål från ofrivilligt arbetslösa som får socialbidrag och som ställs inför att värdstaten vägrar förnya deras uppehållstillstånd för att sedan hota dem med utvisning. Om ett uppehållstillstånd på fem år har förnyats en gång, får medlemsstaten inte vägra att förnya det igen på grundval av ofrivillig arbetslöshet. Därför får den inte heller utvisa en person som befinner sig i en sådan situation. Kommissionen anser att arbetstagare vars avtal om visstidsanställning har löpt ut bör klassificeras som ofrivilligt arbetslösa. Sådana utvisningar kan inte motiveras med hänsyn till allmän ordning[25].

European Union" (Fri rörlighet för personer – en praktisk vägledning för en utvidgad Europeisk union): http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/55260_practica_guide_including_comments.pdf

21 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 slutlig.

22 Förslag till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, KOM(2001) 127 slutlig, EGT C 240E, 28.8.2001, s. 79-87, och förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001) 386 slutlig, EGT C 332E, 27.11.2001, s. 248-256.

23 Mål 48/75, Royer, Rec. 1976, s. 497.

24 Mål C-344/95, kommissionen mot Belgien, REG 1997, s. I-1035.

25 Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (KOM(1999) 372 slutlig).

2.3. Tillgång till arbete och likabehandling i arbetslivet

En EU-medborgare som arbetar i en annan medlemsstat måste behandlas på exakt samma sätt som sina kolleger som är medborgare i anställningsstaten när det gäller arbetsvillkor, vilket inbegriper t.ex. lön, utbildning, uppsägning och återanställning.

Denna rätt att inte utsättas för diskriminering på grundval av nationalitet gäller också för regler som, om de inte är objektivt motiverade och står i proportion till sitt syfte, sannolikt påverkar migrerande arbetstagare mer än nationella arbetstagare och följaktligen kan innebära att särskilt migrerande arbetstagare missgynnas (vanligen kallas detta för ”indirekt diskriminering”)[26]. Såsom EG-domstolen nyligen påminde i Gottardo-målet[27] förutsätter denna grundläggande rättighet till likabehandling att när en medlemsstat sluter en bilateral konvention om social trygghet med ett tredje land (enligt vilken hänsyn ska tas till försäkringsperioder i det tredje landet för rätt till förmåner) måste staten ge andra medlemsstaters medborgare samma fördelar som dess egna medborgare[28] åtnjuter.

Att kunna kommunicera effektivt är uppenbarligen viktigt och en viss språkkunskap kan därför krävas för ett arbete, men EG-domstolen har fastställt att alla krav på språkkunskaper måste vara rimliga och nödvändiga för arbetet i fråga. Dessutom får de inte användas som ursäkt för att utesluta arbetstagare från andra medlemsstater[29]. Medan arbetsgivare (oberoende av om de är privata eller offentliga) kan kräva att en arbetssökande har en viss nivå på sina språkkunskaper, kan de inte enbart kräva en viss merit för att styrka detta[30]. Kommissionen har fått talrika klagomål på platsannonser i vilka det krävs att sökandena ska ha ett visst språk som modersmål. Kommissionen anser att även om mycket goda språkkunskaper kan, på vissa strikta villkor, vara motiverade för vissa arbeten är kravet att man ska ha ett visst språk som modersmål oacceptabelt.

Migrerande arbetstagare kan ha problem som hänger samman med nationella kvalifikationer i andra medlemsstater. Därför har ett system för ömsesidigt erkännande av meriter och examensbevis tagits i bruk. En medlemsstats medborgare som är fullt kvalificerad att utöva ett reglerat yrke (dvs. ett som inte kan utövas utan en viss specificerad yrkesutbildning) i en medlemsstat kan få sin utbildning erkänd i en annan medlemsstat. Om yrkesutbildningen eller verksamhetsområdet inom yrket i fråga dock är *avsevärt* annorlunda i värdstaten, är det kanske nödvändigt att arbetstagaren genomgår en anpassningsperiod eller deltar i ett anlagstest, men valet ligger i princip hos de migrerande arbetstagarna själva. Automatiskt erkännande av examensbevis förekommer endast inom ett fåtal yrken, huvudsakligen inom hälso- och sjukvården. Kommissionen har nyligen föreslagit ett direktiv som i en enda rättsakt ska konsolidera de befintliga direktiven om erkännande av yrkeskvalifikationer för att skapa ett system som är lättare att förstå och tillämpa[31]. Förslaget syftar också till att införa enkla villkor särskilt för tillhandahållande av tjänster över gränser. Vidare har rådet[32] agerat för att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna för att underlätta överförbarheten av kvalifikationer och färdigheter inom reglerade och icke-reglerade yrken, och därigenom bidra till ökad rörlighet och främja livslångt lärande.

---

26 Mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617.

27 Mål C-55/00, dom av den 15 januari 2002.

28 Kommissionen har tagit upp denna fråga med medlemsstaterna i Administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetare.

29 Mål C-379/87, Groener, Rec. 1989, s. 3967.

30 Mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139.

31 KOM(2002) 119 slutlig.

32 Resolution om främjande av ett utökat samarbete inom yrkesutbildning av den 12 november 2002

Kommissionen är väl medveten om det problem som bristen på verklig ”överförbarhet” av tjänstepensioner mellan medlemsstaterna orsakar arbetstagare[33]. Den ursprungliga EG-rätten om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen[34] följs för närvarande upp genom samråd med arbetsmarknadens parter om överförbarheten av tjänstepensionsrättigheter[35].

2.4. Sociala och skattemässiga förmåner

Migrerande arbetstagare har rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som medborgarna i värdstaten[36]. EG-domstolen har fastställt att detta omfattar alla förmåner som, oavsett om de är knutna till ett anställningsavtal eller inte, i regel beviljas inhemska arbetstagare på grundval av deras objektiva status som arbetstagare, eller endast i kraft av att de är bosatta inom den berörda medlemsstatens territorium. Utvidgningen av dessa förmåner till att omfatta även arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater kan således antas underlätta deras rörlighet inom EU[37]. Detta gäller t.ex. reserabatter för barnrika familjer[38], barnbidrag[39], begravningsersättning[40] och en garanterad minimiinkomst[41].

I det fall där nationell lagstiftning tillåter skatteavdrag för avgifter för tjänstepension och privat sjuk- och invaliditetsförsäkring är det diskriminerande att inte tillåta samma avdrag för avgifter som betalats in i den migrerande arbetstagarens ursprungsstat[42].

2.5. Familjemedlemmar

Familjemedlemmar definieras[43] som arbetstagarens make och arbetstagarens och makens avkomlingar som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning, samt släktingar i närmast föregående led. EG-domstolen har fastställt att med ”make” avses den ena parten av ett gift par[44] och att sambopartner inte omfattas[45]. Gifta par som separerat men ännu inte skilt sig har fortfarande kvar sina rättigheter som familjemedlemmar till migrerande arbetstagare[46]. Kommissionen har fått frågor om äktenskap mellan homosexuella partner i medlemsstater där sådana äktenskap har samma status som ”traditionella” äktenskap när det gäller rätten till fri rörlighet. EG-domstolen har ännu inte fått någon begäran om avgörande i denna specifika fråga, men den har nyligen konstaterat att eftersom det inte råder någon enighet mellan medlemsstaterna om huruvida partner av samma kön kan likställas med makar i ett

---

33 Meddelande från kommissionen – Att skapa en inre marknad för kompletterande pensionsskydd (KOM(1999) 134 slutlig), samt Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén – Avskaffande av skattehinder för tillhandahållande av tjänstepensioner över gränserna (EGT C 165, 8.6.2001, s. 4–13; KOM(2001) 214 slutlig).

34 Direktiv 98/49/EG (EGT L 209, 25.7.1998, s. 46). Se även det meddelande som nämns i föregående fotnot.

35 SEK(2002) 597 av den 27 maj 2002.

36 Artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68.

37 Mål C-85/96, Martinez Sala (se fotnot 1 ovan)

38 Mål 32/75, Cristini mot SNCF, Rec. 1975, s. 1085.

39 Martinez Sala (se fotnot 1 ovan).

40 Mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617.

41 Mål 75/63, Hoekstra, Rec. 1964, s. 177 och mål C-122/84, Scrivner, Rec. 1985, s. I-1027.

42 Mål C-204/90, Bachmann, Rec. 1992, s. I-249. Efter detta har EG-domstolen vägrat att godta som motivering behovet att säkerställa ett enhetligt skattesystem. Se även mål C-80/94, Wielockx, REG 1995, s. I-2493 och mål C-130/00, Danner, dom av den 3 oktober 2002.

43 Artikel 10 i förordning (EEG) nr 1612/68.

44 Mål 59/85, Nederländerna mot Reed, Rec. 1986, s. 1283.

45 Mål T-264/97, D mot Europeiska unionens råd, Personaldel 1999, s. 1a.

46 Mål 267/83, Diatta mot Land Berlin, Rec. 1985, s. 567.

traditionellt äktenskap, måste slutsatsen bli att makar av samma kön ännu inte har samma rättigheter som traditionella makar i förhållande till EG-rätten om fri rörlighet för arbetstagare[47]. Det bör dock noteras att om en medlemsstat beviljar förmåner för sina egna medborgare som lever i samboförhållanden, bör samma förmåner beviljas migrerande arbetstagare enligt principen om likabehandling (se avsnitt 2.4 ovan) när det gäller sociala förmåner[48].

Familjemedlemmar har, oberoende av sin nationalitet, rätt att bo tillsammans med den migrerande arbetstagaren och att få lika långa uppehållstillstånd som denna. Om detta får kommissionen klagomål, särskilt när det gäller familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Ifall tredjelandsmedborgare kan styrka att de är familjemedlemmar till en migrerande arbetstagare och att de politiskt sett inte utgör något hot, får medlemsstaten inte vägra att bevilja dem vistelse- eller uppehållstillstånd, även om de inte har ett giltigt visum[49]. I det fall EU-medborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat och återvänder till sin ursprungsstat omfattas deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare också av EG-rätten om rätten till bosättning för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar[50].

Migrerande arbetstagares barn har oberoende av sin nationalitet rätt till utbildning i värdstaten[51]på samma villkor som dess medborgare. Detta inbegriper rätt till likabehandling i jämförelse med nationella arbetstagares barn när det gäller studiestöd[52], även om detta innebär att man återvänder till den medlemsstat där man har sitt ursprung[53]. Också om detta får kommissionen klagomål.

Barn bibehåller sin bosättningsrätt även om den migrerande arbetstagaren flyttar från värdstaten. En förälder från tredje land bibehåller likaså sin bosättningsrätt även om han eller hon har skilt sig från den migrerande arbetstagaren från EU. På detta sätt kan barnen fortsättningsvis utöva sin rätt till utbildning[54]. Maken och barnen till den migrerande arbetstagaren har rätt att arbeta i värdstaten och att åberopa bestämmelserna om erkännande av kvalifikationer[55].

2.6. Framtidsutsikter

De grundläggande rättsakterna om fri rörlighet antogs på 1960-talet och har kompletterats genom många domar från EG-domstolen. Detta var orsaken till att kommissionen föreslog en konsolidering av rättspraxisen och en utvidgning av migrerande arbetstagares rättigheter 1988[56]. Medlemsstaterna kunde dock inte uppnå enighet om detta förslag. Tio år senare lade kommissionen understödd av Europaparlamentet fram ett nytt förslag som en uppföljning av handlingsplanen 1997, som medlemsstaterna hittills inte har diskuterat[57].

---

47 Reed-målet (se fotnot 44 ovan). Detta resonemang förs också i D mot Europeiska unionens råd (fotnot 45 ovan).
48 Reed-domen
49 Mål C-459/99, MRAX-domen av den 25 juli 2002.
50 Mål C-370/90, Singh, Rec. 1992, s. I-4265.
51 Artikel 12 i förordning (EEG) nr 1612/68.
52 Mål C-9/74, Casagrande, Rec. 1974, s. 773.
53 Mål C-308/89, Di Leo, Rec. 1990, s. I-4185.
54 Mål C-413/99, Baumbast-domen av den 17 september 2002.
55 Mål C-131/85, Gül, Rec. 1986, s. 1573.
56 KOM(1988) 815 slutlig (EGT C 100, 21.4.1989, s. 6).
57 KOM(1998) 394 slutlig (EGT C 344, 12.11.1998, s. 12).

År 2001 lade kommissionen fram ett förslag till en omfattande lagstiftning som skulle ersätta största delen av de befintliga rättsakterna om migrerande arbetstagares och andra EU-medborgares bosättningsrättigheter. Syftet var att underlätta deras rätt till fri rörlighet[58].

3. SOCIAL TRYGGHET

3.1. Inledning

EG-lagstiftningen om social trygghet är en nödvändig förutsättning för att rätten till fri rörlighet för personer ska kunna utövas. Redan i det ursprungliga Romfördraget[59] fastställdes det att ett system för samordning av de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna är nödvändigt för att fri rörlighet ska vara möjlig.

I EG-rätten föreskrivs samordning men inte harmonisering av social trygghet och därför minskas inte medlemsstaternas behörighet att själva organisera sina system för social trygghet[60]. Socialbidrag omfattas inte av denna samordning på unionsnivå[61]. Varje medlemsstat kan därför fritt besluta vem som försäkras enligt dess lagstiftning[62] och vilka förmåner som beviljas och på vilka villkor[63].

För att se till att tillämpningen av olika nationella sociala trygghetssystem inte är ofördelaktig för personer som utövar sin rätt till fri rörlighet fastställs i förordning (EEG) nr 1408/71 vissa gemensamma bestämmelser och principer. Syftet med dessa är att säkerställa att en person som utövar sin rätt att fritt röra sig inom EU inte hamnar i underläge i jämförelse med en person som alltid har bott och arbetat i en och samma medlemsstat. För att uppnå detta mål föreskriver samordningsbestämmelserna en mekanism som grundar sig på följande principer:

- Likabehandling av medlemsstatens medborgare och medborgare från andra medlemsstater, så att en person som är bosatt inom en medlemsstats territorium omfattas av samma skyldigheter och åtnjuter samma rättigheter som den statens medborgare utan diskriminering på grundval av nationalitet[64].

- Sammanslagning av perioder så att försäkrings-, anställnings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en medlemsstat beaktas, i förekommande fall, vid rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat.

- Export av förmåner så att förmåner kan betalas ut till personer som är bosatta i en annan medlemsstat.

- Fastställande av den medlemsstat vars system för social trygghet är tillämpligt. I princip är endast en lagstiftning om social trygghet tillämplig åt gången, vilket betyder att en person får rimligt socialt skydd utan att omfattas av lagstiftningen i två

---

58 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001) 257 slutlig).

59 Artikel 42 (f.d. artikel 51) i EG-fördraget.

60 Mål C-70/95, Sodemare, REG 1997, s. I-3395.

61 Förmåner som ”socialbidrag” är behovsprövade.

62 Mål C-349/87, Paraschi , REG 1991, s. I-4501.

63 Förenade målen C-4/95 och C-5/95, Stöber och Piosa Pereira, REG 1997, s. I-511.

64 Mål C-185/96, kommissionen mot Grekland, REG 1998, s. I-6601.

medlemsstater samtidigt eller inte av någon alls. Sålunda behöver personen inte betala dubbla avgifter.

Dessa principer ger bevisligen försäkrade möjlighet att flytta från en medlemsstat till en annan. Till exempel principen om likabehandling och om icke-diskriminering av arbetstagare inom EU har ansetts inte bara förbjuda direkt diskriminering som uppenbart beror på nationalitet, utan också indirekt diskriminering på grundval av andra kriterier än nationalitet som särskilt är till förfång för medborgare från andra medlemsstater[65]. Detta inbegriper också likställande av fakta[66], vilket innebär att situationer som uppstått i andra medlemsstater ska ses som om de ägt rum i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig[67].

Då syftet med förordning (EEG) nr 1408/71 är att göra det lättare för den personkrets som den omfattar att utöva friheterna enligt fördraget, har EG-domstolen alltid tolkat bestämmelserna i förordningen mot bakgrund av den grundläggande rätten till fri rörlighet för arbetstagare[68], etableringsfriheten[69] och mer nyligen också till fri rörlighet för personer[70]. Dessa grundläggande friheter kan också utesluta tillämpning av nationell lagstiftning[71]. Detta är särskilt relevant i de fall där, utan att det påverkar det skydd som förordning (EEG) nr 1408/71 erbjuder, personer som har flyttat från en medlemsstat till en annan förlorar socialförsäkringsförmåner, eftersom EG-rätten tillåter skillnader mellan medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Detta drabbar särskilt personer som under sin yrkesverksamma tid ofta flyttar mellan de olika medlemsstaterna.

Eftersom detta skulle inkräkta på rätten till fri rörlighet och då medlemsstater, nationella myndigheter och nationella domstolar måste vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att skyldigheterna enligt fördraget uppfylls, har EG-domstolen fastställt att nationella domstolar måste tolka den nationella lagstiftningen mot bakgrund av dessa syften med fördraget för att inte hindra personer att flytta till en annan medlemsstat[72]. I Engelbrecht-målet[73] ansåg EG-domstolen t.o.m. att om en sådan tolkning inte är möjlig måste en nationell domstol, om nödvändigt, låta bli att tillämpa en bestämmelse i den nationella lagstiftningen och i stället tillämpa EG-rätten.

För att ta hänsyn till konsekvenserna av EG-domstolens tolkningar och andra utvecklingar på unionsnivå, men också med tanke på att ändringar på nationell nivå är mycket vanliga, har förordning (EEG) nr 1408/71 anpassats, förbättrats och utvidgats många gånger. Ursprungligen omfattade den endast arbetstagare och deras familjemedlemmar. Den utvidgades sedan till att omfatta egenföretagare[74], alla EU-medborgare som har rätt till

---

65 Mål C-124/99, Borawitz , REG 2001, s. I-7293. Det var olagligt att tyska pensionsutbetalningar till förmånstagare som var bosatta i en annan medlemsstat var lägre än de som utbetalades till förmånstagare som var bosatta i Tyskland.

66 Mål C-45/92, Lepore och Scamuffa, Rec. 1993, s. I-6497 och mål C-290/00, Duchon, REG 2002, s. I-3567. En migrerande arbetstagare måste kunna åberopa nationell lagstiftning enligt vilken perioder av invaliditet betraktas som anställningsperioder ur försäkringsperspektiv, även om arbetstagaren arbetade i en annan medlemsstat när invaliditeten uppstod.

67 Mål C-131/96, Mora Romero, REG 1997, s. I-3659. När det gäller rätt till barnpension måste en medlemsstat ta hänsyn till militärtjänstgöring som fullgjorts i en annan medlemsstat.

68 Mål C-266/95, Merino Garcia, REG 1997, s. I-3279 och mål C-290/00, Duchon , REG 2002, s. I-3567.

69 Mål C-53/95, Kemmler, REG 1996, s. I-703.

70 Mål C-135/99, Elsen , REG 2000, s. I-10409.

71 Se t.ex. mål C-10/90, Masgio, Rec. 1991, s. I-1119, förenade målen C-4/95 och 5/95 Stöber och Pereira, REG 1997, s. I-511 och mål C-226/95, Merino Garcia, REG 1997, s. I-3279.

72 Mål C-165/91, van Munster, Rec. 1994, s. I-4661.

73 Mål C-262/97, REG 2000, s. I-7321.

74 Förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 (EGT L 143, 29.5.1981).

sjukförsäkringsförmåner vid tillfällig vistelse utomlands[75] och studerande[76]. Sedan 1998 omfattas till följd av domen i Vougioukas-målet[77] också särskilda system för offentligt anställda av förordning (EEG) nr 1408/71[78].

Dessa talrika ändringar har lett till att förordning (EEG) nr 1408/71 blivit mycket komplex och svår att tillämpa. Kommissionen insåg att det var viktigt att göra bestämmelserna mer effektiva och användarvänliga och lade därför i december 1998[79] fram ett förslag till förenkling och modernisering av förordningen. Detta förslag diskuteras för närvarande av medlagstiftarna, rådet och Europaparlamentet, på grundval av en fastställd uppsättning parametrar, dvs. grundläggande alternativ mot bakgrund av vilka förordningen ska moderniseras. Vissa av dessa parametrar är mycket specifika och syftar till att förbättra de försäkrades rättigheter, t.ex. genom att inbegripa icke-förvärvsarbetande personer och förtidspensionsförmåner, genom att förbättra tillgången till medicinsk behandling utomlands för pensionerade gränsarbetare, genom att utvidga arbetslöshetskapitlet så att det också omfattar egenföretagarsystem och genom att utvidga pensionstagares och föräldralösa barns rättigheter när det gäller familjeförmåner. Förslaget förväntas bli antaget före slutet av 2003. Vidare kommer kommissionens förslag att utvidga bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 till att omfatta lagligen bosatta tredjelandsmedborgare troligen att träda i kraft i början av 2003[80].

3.2. Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som inte kan exporteras

Enligt förordning (EEG) nr 1408/71 är den allmänna regeln att socialförsäkringsförmåner ska betalas ut i den medlemsstat där förmånstagaren är bosatt[81]. Detta gäller dock inte för en särskild förmånskategori som är kopplad till den sociala miljön i medlemsstaten och som kallas ”särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner”[82]. Dessa förmåner är varken traditionella socialbidrag eller socialförsäkringsförmåner, utan de är avsedda för särskilda områden såsom vård för funktionshindrade eller förebyggande av fattigdom. Förmånerna omfattas, om de är förtecknade i specialbilaga IIa till förordningen, av särskilda samordningsbestämmelser och kan endast betalas ut i den medlemsstat som beviljar dem och kan inte ”exporteras” av en förmånstagare till en annan medlemsstat. Men en EU-medborgare som flyttar till en annan medlemsstat har rätt till *den* statens särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, trots att dessa kanske inte är likvärdiga. Detta är något som kommissionen får många klagomål på och förfrågningar om.

Bestämmelserna har gett upphov till många rättstvister vid EG-domstolen. I målet Snares[83] skulle EG-domstolen ta ställning till om det var riktigt att denna typ av förmån enligt förordning (EEG) nr 1408/71 inte kan exporteras. Domstolen fastställde att undantaget från principen om att exportera socialförsäkringsförmåner var förenligt med EG-rätten.

---

75 Förordning (EG) nr 3095/95 av den 22 december 1995 (EGT L 335, 30.12.1995).

76 Förordning (EG) nr 307/1999 av den 8 februari 1999 (EGT L 38, 12.2.1999).

77 Mål C-443/93, REG 1995, s. I-4033.

78 Förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 (EGT L 209, 27.7.1998).

79 KOM(1998) 779 slutlig (EGT C 38, 12.2.1999).

80 Förslag till rådets förordning om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser KOM (2002) 59 slutlig, (EGT C 126E, 28.5.2002), s. 285-389.

81 Artikel 10 i förordning (EEG) nr 1408/71.

82 Artiklarna 4.2a och bilaga IIa till förordning (EEG) nr 1408/71, som infördes genom förordning (EEG) nr 1247/92 (EGT L 136, 19.5.1992, s. 1).

83 Mål C-20/96, Snares, REG 1997, s. I-6057.

Först 2001 övervägde EG-domstolen om det att en medlemsstat förtecknade en förmån som en förmån som inte kan exporteras var förenligt med EG-rätten. EG-domstolen undersökte om den särskilda förmånen faktiskt uppfyllde villkoren för att inte kunna exporteras, dvs. om den verkligen var ”särskild” och ”icke avgiftsfinansierad”, eller om den uppfyllde kriterierna för förmåner inom de traditionella försäkringsgrenarna inom social trygghet och kunde exporteras. I sin dom i målet Jauch[84] fastställde EG-domstolen att utbetalning av österrikiskt omvårdnadsbidrag (*Pflegegeld*) inte längre kunde begränsas till österrikiskt territorium. Förmånen i fråga gav mottagarna en rättsligt definierad rättighet och var avsedd att komplettera sjukförsäkringsförmåner. Dessutom grundade den sig indirekt på sjukförsäkringsavgifter. EG-domstolen ansåg att denna förmån var varken ”särskild” eller ”icke avgiftsfinansierad” och att vanliga samordningsbestämmelser därför kunde tillämpas. Följden blev att omvårdnadsbidraget omklassificerades till en kontantförmån vid sjukdom enligt de allmänna bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och den skulle därför betalas ut till förmånstagare som är bosatta i andra medlemsstater. Dessutom ansåg EG-domstolen också att en luxemburgsk moderskapsförmån på ett felaktigt sätt hade förtecknats som en förmån som inte kan exporteras[85]. EG-domstolen fastställde att för att vara ”särskild” måste en förmån ha en nära koppling till den sociala miljön i medlemsstaten i fråga, vilket inte var fallet.

Till följd av dessa domar och för att säkerställa rättssäkerhet och öppenhet är det klart att alla de förmåner som för närvarande förtecknats som förmåner som inte kan exporteras måste granskas på nytt för att fastställa om de verkligen är ”särskilda” och ”icke avgiftsfinansierade”. På grundval av de kriterier som EG-domstolen har fastställt verkar det som om endast förmåner som förebygger fattigdom och skyddar funktionshindrade samt har en tillräckligt nära koppling till den sociala och ekonomiska miljön i medlemsstaten bör klassificeras som ”särskilda” och därför inte kan exporteras (varvid man utgår ifrån att de också är icke avgiftsfinansierade). Kommissionen planerar att lägga fram ett förslag till ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 för att uppnå detta mål i början av 2003. Dessutom bör det observeras att EG-domstolen för närvarande behandlar ett antal mål beträffande vissa medlemsstaters förmåner som inte kan exporteras[86]. Det bör också påpekas att vissa medlemsstaters förmåner som inte kan exporteras ofta inte sammanfaller med rätten till likvärdiga förmåner i den medlemsstat till vilken personen vill flytta. Medan medlemsstaterna bör kunna begränsa utbetalningen av vissa förmåner till sitt eget territorium av rättssäkerhetsskäl bör detta strikt följa de klara och objektiva kriterierna i förordningen enligt EG-domstolens tolkning. På detta sätt garanteras överensstämmelse av EG-rätten.

3.3. Hälso- och sjukvård

Förordning (EEG) 1408/71 innehåller särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård, som fastställer villkoren för när personer har tillgång till vård då de flyttar inom Europeiska unionen.

Kort sagt har vem som helst, som tillfälligt vistas eller är bosatt i en annan medlemsstat än den medlemsstat där man är sjukförsäkrad, rätt till sjukvårdsförmåner enligt lagstiftningen i den här medlemsstaten som om man vore försäkrad i den. Kostnaderna står dock den behöriga

---

84 Mål C-215/99, REG 2001, s. I-1901.

85 Mål C-43/99, Leclere, REG 2001, s. I-4265.

86 Mål C-158/02, Marcaletti och mål C-160/02, Skalka (EGT C 169, 13.7.2002).

socialförsäkringsinstitutionen för. Beroende på personens status och/eller vistelsetypen har personen rätt till akutvård[87], vård som blir nödvändig[88] eller alla sjukvårdsförmåner[89].

Vårdkostnaderna för alla som vill åka till en annan medlemsstat för att uttryckligen få vård kommer enligt det samordningssystem som föreskrivs i förordning (EEG) nr 1408/71 att täckas av den medlemsstat där de är försäkrade endast om de har fått förhandstillstånd för vården. Medlemsstaten har stor handlingsfrihet när det gäller att bevilja eller inte bevilja tillstånd, men det måste ges om två villkor uppfylls samtidigt: a) Vården i fråga hör till sådan vård som ges enligt hälso- och sjukvårdssystemet i försäkringsstaten och b) personen kan inte få vård inom den tid som denna vård vanligen kräver med hänsyn till personens hälsotillstånd och det sannolika sjukdomsförloppet. Om tillstånd beviljas ges vården i enlighet med lagstiftningen, inklusive taxorna, i den medlemsstat där vården ges, men sjukförsäkringsinstitutionen i den medlemsstat där personen är försäkrad betalar vården.

I Vanbraekel-målet[90], som EG-domstolen nyligen behandlade, fastställde den vilken ersättningsnivå som skulle tillämpas på en person som åkt till en annan medlemsstat för att få medicinsk behandling, när de ersatta kostnaderna enligt den medlemsstatens lagstiftning var lägre än vad personen skulle ha haft rätt till i försäkringsstaten. Trots att EG-domstolen bekräftade att ersättningen enligt bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 endast kunde utges enligt taxorna i den medlemsstat där vården tillhandahållits, ansåg den att enligt principen om fritt tillhandahållande av tjänster hade den försäkrade rätt till ytterligare ersättning från försäkringsstaten om ersättningsnivån enligt den statens lagstiftning skulle ha varit högre om sjukhusvården hade getts där.

När det gäller patienter som söker medicinsk behandling i en annan medlemsstat hänvisade EG-domstolen i målen Kohll[91] och Decker[92] till andra grundläggande friheter i fördraget, som fri rörlighet för varor och frihet att tillhandahålla tjänster. I dessa två mål och i ett annat mål[93] som – till skillnad från de förstnämnda – gällde medicinsk vård på sjukhus bekräftade EG-domstolen medlemsstaternas rätt att fritt organisera sina hälso- och sjukvårdssystem. Samtidigt påpekade den emellertid att de därvid måste följa de grundläggande EG-bestämmelserna, såsom frihet att tillhandahålla och ta emot tjänster. EG-domstolen fastställde uttryckligen att medicinsk behandling och sjukhusvård är tjänster i den mening som avses i fördragen. Den drog dock också slutsatsen att trots att det nationella systemet med förhandstillstånd utgjorde ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster kunde tvingande hänsyn som upprätthållande av det sociala trygghetssystemets finansiella stabilitet och av en balanserad medicinsk behandling och sjukhusvård som är öppen för alla motivera ett sådant hinder. Det oaktat måste ett system med föregående myndighetstillstånd grunda sig på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand. Kriterierna måste begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig. En lättillgänglig förfarandeordning måste säkerställa att den berördes ansökan behandlas inom en rimlig tidsfrist och objektivt och opartiskt. Eventuella avslag ska dessutom kunna överprövas genom talan vid domstol.

---

87 T.ex. turister.

88 T.ex. studerande och utsända arbetstagare.

89 T.ex. arbetstagare, egenföretagare eller pensionstagare som är bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga.

90 Mål C-368/98, REG 2001, s. I-5363.

91 Mål C-158/96, REG 1998, s. I-1931.

92 Mål C-120/95, REG 1998, s. I-1831.

93 Mål C-157/99, Geraets-Smits/Peerbooms, REG 2001, s. I-5473.

Denna rättspraxis innebär inte att försäkrade har en allmän rätt enligt EG-rätten att få alla kostnader ersatta efter medicinsk behandling utomlands. Det är endast för behandling som normalt skulle ersättas av socialförsäkringssystemet i den medlemsstat där de är försäkrade, som patienterna kan ansöka om ersättning för kostnader för vård utomlands.

En av de vanligaste orsakerna till att patienter söker medicinsk behandling i en annan medlemsstat är att de måste vänta på att få den vård som deras hälsotillstånd kräver. Trots att frågan om väntelistor för närvarande behandlas i en begäran om förhandsavgörande[94], har EG-domstolen i samband med den nederländska lagstiftning som berörs i målet Smits/Peerbooms redan gett några tillkännagivanden angående begreppet ”oskäligt lång väntan”. Domstolen ansåg särskilt att när man fastställer om en lika effektiv vård skulle ha kunnat fås utan oskäligt lång väntan måste de nationella myndigheterna ta hänsyn till alla omständigheter i det specifika fallet, dvs. inte bara patientens medicinska tillstånd utan också dennes tidigare sjukdomshistorik.

Nu gäller det för kommissionen och medlemsstaterna att ta hänsyn till denna dom och att ta itu med tolkningsfrågor som uppkommer vid tillämpningen av den och andra därmed sammanhängande domar[95] mot bakgrund av patienternas intressen. För att ha ett gemensamt och enhetligt tillvägagångssätt har kommissionen påbörjat en konstruktiv dialog med medlemsstaterna och andra berörda. I enlighet med en av parametrarna i förslaget till förenkling och modernisering av förordning (EEG) nr 1408/71 kommer kommissionen och medlemsstaterna också att överväga behovet av att anpassa förordningen till denna rättspraxis för att göra de nuvarande bestämmelserna mer transparenta och tillförlitliga för patienter som söker medicinsk behandling i en annan medlemsstat.

Kommissionen har dessutom tagit initiativ till att inleda ett utbyte av synpunkter på hög nivå om hälso- och sjukvården i Europeiska unionen, inklusive fri rörlighet för patienter. Syftet är att tillhandahålla ett informellt och flexibelt forum som sammanför relevanta aktörer för att tillsammans överväga sådant som påverkar hälsofrågor och hälso- och sjukvårdstjänster på den inre marknaden samt att lägga fram rekommendationer som styr det framtida arbetet på EU- och medlemsstatsnivå, utan att det överlappar eller ersätter diskussioner inom EU:s formella institutionella strukturer.

Kommissionen anser att denna rättspraxis ger försäkrade ytterligare skydd och innebär ett konkret steg mot ett socialt EU genom att försäkrade får rätt till medicinsk behandling i en annan medlemsstat och genom att regler för ersättning av sjukhuskostnader fastställs.

3.4. Socialförsäkringsavgifter

För att kunna utöva rätten till fri rörlighet är det mycket viktigt för de berörda personerna att veta i vilken medlemsstat som de kommer att vara försäkrade och var avgifterna ska betalas. Förordning (EEG) nr 1408/71 innehåller detaljerade bestämmelser om fastställandet av vilken medlemsstats lagstiftning om social trygghet som ska tillämpas. Detta bygger på följande två grundläggande principer:

- En person omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning åt gången.
- En person omfattas vanligen av lagstiftningen i den medlemsstat där han eller hon förvärvsarbetar (*lex loci laboris*).

---

94 Mål C-385/99, Müller-Fauré och van Riet.

95 Mål C-158/96, Kohll, mål C-120/95, Decker och mål C-368/98, Vanbraekel.

Om människor är tvungna att betala avgifter i mer än en medlemsstat samtidigt, kan detta avskräcka dem från att utöva sin rätt till fri rörlighet. Endast den medlemsstat där förvärvsarbetet utförs kan uppbära socialförsäkringsavgifter. Därför får bosättningsstaten inte kräva socialförsäkringsavgifter om en person förvärvsarbetar i en medlemsstat, som sålunda ansvarar för socialförsäkringsförmånerna, men är bosatt i en annan. EG-domstolen följde detta resonemang när det gällde en avgift som enligt nationell lagstiftning tolkades som en skatt. Avgiften skulle ses som en socialförsäkringsavgift enligt EG-rätten om dess syfte faktiskt är att direkt finansiera försäkringsgrenar inom det sociala trygghetssystemet[96]. Samma princip gäller för pensionstagares sjukförsäkringsavgifter. Endast den medlemsstat som ansvarar för ersättningen av kostnaderna för pensionstagares sjukvård får uppbära de motsvarande avgifterna[97].

Det bör dock observeras att enligt förordning (EEG) nr 1408/71 gäller särskilda bestämmelser för personer som samtidigt är anställda i en medlemsstat och egenföretagare i en annan. Dessa personer kan faktiskt omfattas av lagstiftningen om social trygghet i två medlemsstater samtidigt[98]. Trots att detta innebär att de kan vara tvungna att betala socialförsäkringsavgifter i två medlemsstater, bekräftade EG-domstolen giltigheten av denna bestämmelse i det nyligen behandlade Hervein-målet[99]. Domstolen fastställde att i fördraget garanteras inte att utvidgningen av en persons verksamhet till fler än en medlemsstat inte påverkar den sociala tryggheten. EG-domstolen påminde dock om att de medlemsstater vars lagstiftningar är tillämpliga samtidigt ändå måste se till att fördragets principer om fri rörlighet för arbetstagare och om etableringsfrihet tillämpas. Varje berörd medlemsstat måste i synnerhet underlätta sammanslagningen av förmåner som tillhandahålls enligt de två tillämpliga lagstiftningarna och se till att den inte uppbär socialförsäkringsavgifter utan motprestation.

4. GRÄNSARBETARE

4.1. Inledning

Gränsarbetare är personer som är bosatta i en medlemsstat och arbetar i en annan. I allmänhet har de rätt till alla förmåner som beviljas migrerande arbetstagare i anställningsstaten. Gränsarbetare har emellertid i regel rätt till arbetslöshetsförmåner från bosättningsstaten och inte från anställningsstaten[100]. De kan välja mellan att omfattas av hälso- och sjukvårdssystemet i endera staten[101]. Familjemedlemmarna till en gränsarbetare omfattas dock bara av hälso- och sjukvårdssystemet i bosättningsstaten och när gränsarbetaren går i pension omfattas han inte av anställningsstatens utan av bosättningsstatens sociala trygghetssystem. Detta rätt komplexa arrangemang kan orsaka praktiska problem till exempel om en arbetstagare genomgår en längre behandling i anställningsstaten. Vid pensioneringen kommer han inte längre att ha tillgång till den hälso- och sjukvården utan måste söka behandling i bosättningsstaten. Enligt kommissionens förslag till att ändra och förenkla förordning (EEG)

---

96 Mål C-169/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-1049 och C-34/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-995.

97 Mål C-389/99, Rundgren, REG 2001, s. I-3731, punkt 53.

98 Artikel 14 c i förordning (EEG) nr 1408/71.

99 Förenade målen C-393/99 och C-394/99, Hervein och Lorthiois, REG 2002, s. I-2829, punkterna 60–61.

100 Artikel 71 i förordning (EEG) nr 1408/71.

101 Artikel 20 i förordning (EEG) nr 1408/71.

nr 1408/71[102] skulle pensionerade gränsarbetare bibehålla sina rättigheter till hälso- och sjukvård i den tidigare anställningsstaten. Rådet granskar för närvarande detta förslag.

Gränsarbetare ställs ofta inför särskilda problem på grund av bosättningsvillkoret, i synnerhet när det gäller socialförsäkringsförmåner och sociala förmåner, vilket kommissionen har kunnat konstatera vid ett antal tillfällen[103]. Bosättningsklausuler för sociala förmåner motiveras med att de syftar till att underlätta integrationen av den migrerande arbetstagaren och dennes familj i värdstaten. Eftersom gränsarbetare inte bor i anställningsstaten, har medlemsstaterna framhållit att gränsarbetarna inte bör ha rätt till samma sociala förmåner som ”vanliga” migrerande arbetstagare. Dessa argument har tillbakavisats av EG-domstolen, som fastställt att inget bosättningskrav kan tillämpas på barn till gränsarbetare, som har rätt till studiemedel på samma villkor som gäller för barn till medborgare i anställningsstaten[104]. Kommissionen överväger överträdelseförfaranden[105] mot flera medlemsstater som har uppställt bosättningsvillkor för sociala förmåner för migrerande arbetstagare.

4.2. Pensionerade gränsarbetare

De ovan nämnda problemen är särskilt aktuella för pensionerade gränsarbetare vars bosättningsstat inte ändras vid pensioneringen. Sålunda kan de inte åberopa förbudet mot diskriminering av migrerande arbetstagare som går i pension i den medlemsstat där de arbetat[106]. EG-domstolen har dock fastställt att pensionerade arbetstagare får ansöka om sociala förmåner från den stat där de tidigare var anställda, t.ex. särskild ersättning för att ha förlorat en anställning[107], så länge som dessa hänger samman med deras tidigare anställning. Under sådana omständigheter kan det hända att medlemsstaterna inte utbetalar sociala förmåner på grund av ett bosättningsvillkor. EG-domstolen har dock fastställt att nya rättigheter som inte hänger samman med tidigare erfarenheter, såsom barnbidrag, inte behöver beviljas av den medlemsstat där gränsarbetaren tidigare var anställd[108]. Enligt kommissionens förslag till ändring av förordning (EEG) nr 1408/71, som lades fram 1998, skulle för pensionstagares del bosättningsklausulen upphävas för alla familjeförmåner, inte bara för familjebidrag som för närvarande.

4.3. Beskattning

Gränsarbetarnas möjlighet att åberopa rätten till likabehandling finns också i samband med inkomstbeskattning. Till exempel är en gränsarbetare som är anställd i en medlemsstat, men bor med sin familj i en annan stat, inte tvungen att betala mer skatt än en person som bor och arbetar i anställningsstaten, när gränsarbetarens huvudsakliga familjeinkomst kommer från

---

102 KOM(1998) 779 slutlig.

103 *Communication from the Commission on the living and working conditions of Community citizens residing in frontier regions, with special reference to frontier workers* (meddelande från kommissionen om de bosättnings- och arbetsvillkor för EU-medborgare som är bosatta i gränsområden, med särskild tonvikt på gränsarbetare [svensk version finns inte – övers. anm.], KOM(1990) 561 slutlig), handlingsplan för arbetstagarnas fria rörlighet (1997) och kommissionens förslag till ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 (KOM(1998) 394 slutlig, EGT C 344, 12.11.1998, s. 12), som syftade till att upphäva bosättningsklausuler för sociala förmåner för gränsarbetare.

104 Mål C-337/97, Meeusen, REG 1999, s. I-3289.

105 Enligt artikel 226 i EG-fördraget.

106 Förordning (EEG) nr 1251/70, (EGT L 142, 30.6.1970).

107 Mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689.

108 Mål C-43/99, Leclere, REG 2001, s. I-4265 och mål C-33/99, Fahmi och Esmoris Cerdeiro-Pinedo, REG 2001, s. I-2415.

anställningsstaten[109]. Dessutom måste bestämmelser som gör det mer fördelaktigt att beskattas som par än som ensamstående gälla gränsarbetare på samma sätt som par i motsvarande situation i anställningsstaten, och de får inte innehålla villkoret att båda makarna ska vara bosatta i anställningsstaten[110].

5. DEN OFFENTLIGA SEKTORN

5.1. Inledning

Eftersom offentligt anställda och tjänstemän inom den offentliga sektorn är arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 i EG-fördraget, är bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare i princip tillämpliga på dem. Det finns dock ett undantag och några specifika problem.

- Medlemsstaternas myndigheter får reservera tjänster som inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen för sina egna medborgare (artikel 39.4 i EG-fördraget).

- Många medlemsstater har särskilda bestämmelser om anställning inom den offentliga sektorn (t.ex. om tillgång, erkännande av yrkeserfarenhet och tjänsteår, erkännande av examensbevis osv.). Dessa leder till ytterligare problem i form av diskriminering som inte förekommer på samma sätt inom den privata sektorn.

Kommissionen får fortfarande många klagomål om detta, särskilt när det gäller att ta hänsyn till yrkeserfarenhet från en annan medlemsstat för att få anställning inom den offentliga sektorn, fastställa lön osv. Därför har kommissionen inlett ett flertal överträdelseförfaranden mot de berörda medlemsstaterna. På begäran av medlemsstaterna ger kommissionen också råd till deras myndigheter genom en mellanstatlig arbetsgrupp som inrättats av medlemsstaternas generaldirektörer för offentlig förvaltning.

5.2. Möjlighet till anställning inom den offentliga sektorn

Under en lång tid handlade problem i samband med fri rörlighet för arbetstagare inom den offentliga sektorn uteslutande om villkor för åtkomst och nationalitet. Enligt artikel 39.4 i EG-fördraget gäller fri rörlighet för arbetstagare inte för anställning inom offentlig tjänst. EG-domstolen har hela tiden tolkat undantaget på ett mycket restriktivt sätt[111] och kommissionen har aktivt främjat ökad tillgång till den offentliga sektorn och fortsätter med det. I ett antal tidigare domar utvecklade EG-domstolen sin tolkning av artikel 39.4 i EG-fördraget. Medlemsstaterna får reservera tjänster inom den offentliga sektorn för sina egna medborgare endast om tjänsterna har direkt anknytning till specifika uppgifter inom den offentliga förvaltningen, dvs. sådana som inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen inklusive offentliga organs, såsom lokala myndigheters.

---

109 Mål C-279/93, Schumacker, REG 1995, s. I-225.

110 Mål C-87/99, Zurstrassen, REG 2000, s. I-3337.

111 Mål C-152/73, Sotgiu, Rec. 1974, s. 153, mål C-149/79, kommissionen mot Belgien, Rec. 1980, s. 3881, mål C-149/79, kommissionen mot Belgien, Rec. 1982, s. 1845, mål 307/84, kommissionen mot Frankrike, Rec. 1986, s. 1725, mål C-66/85, Lawrie-Blum, Rec. 1986, s. 2121, mål 225/85, kommissionen mot Italien, Rec. 1987, s. 2625, mål C-33/88, Allué , Rec. 1989, s. 1591, mål C-4/91, Bleis, Rec. 1991, s. I-5627, mål C-473/93, kommissionen mot Luxemburg, Rec. 1996, s. I-3207, mål C-173/94, kommissionen mot Belgien, REG 1996, s. I-3265 och mål C-290/94, kommissionen mot Grekland, REG 1996, s. I-3285.

Dessa kriterier måste bedömas från fall till fall med utgångspunkt i typen av de uppgifter och det ansvar som tjänsten medför. I domarna har EG-domstolen fastställt att t.ex. anställningar som posttjänsteman eller järnvägsarbetare, rörmokare, trädgårdsmästare eller elektriker, lärare, sjukskötare och civila forskare inte kan reserveras endast för anställningsstatens medborgare. För att övervaka tillämpningen av denna rättspraxis inledde kommissionen 1988 en åtgärd[112] som var inriktad på tillgången till anställningar inom fyra branscher (organ som ansvarade för administrationen av kommersiella tjänster, tjänster inom den offentliga hälso- och sjukvården, undervisningsområdet, forskning för icke-militära syften). Sektorsstrategin var en viktig utgångspunkt för kontrollen av den korrekta tillämpningen av EG-rätten, som följdes av många överträdelseförfaranden som inletts av kommissionen. Till följd av åtgärden 1988 och överträdelseförfarandena genomförde medlemsstaterna omfattande reformer för att öppna sina offentliga sektorer. Endast tre överträdelseförfaranden måste slutligen anhängiggöras vid EG-domstolen, som helt och fullt bekräftade sin tidigare rättspraxis 1996[113].

Fri rörlighet för arbetstagare inom den offentliga sektorn är inte bunden till någon specifik sektor. Den är endast tjänsterelaterad. Därför kan bara följande två kategorier av tjänster utskiljas: de som inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen och de som inte gör det.

En ytterligare fråga blir aktuell i samband med tjänster som inbegriper viss offentlig myndighetsutövning inom den privata sektorn. I en dom som EG-domstolen nyligen meddelade fastställdes att privata säkerhetsvakter inte utgör en del av den offentliga förvaltningen och att artikel 39.4 i EG-fördraget därför inte gäller dem oberoende av vilka uppgifter de anställda har[114]. I olika mål där det har ställts en begäran om förhandsavgörande[115] tar EG-domstolen för närvarande ställning till om samma resonemang gäller för tjänster inom den privata sektorn som tilldelats offentliga förvaltningsuppgifter av staten (på handels- och fiskefartyg har t.ex. kaptener eller förste styrmän polisiära befogenheter).

Trots att denna utveckling i stor utsträckning har bidragit till att öppna de offentliga sektorerna för EU-medborgare[116] i medlemsstaterna, är det ännu inte alltid garanterat att de principer som fastställts i EG-domstolens domar tillämpas på migrerande arbetstagare.

Kommissionen får fortfarande klagomål på tjänster som värdstaten reserverat för sina medborgare, fastän arbetsuppgifterna inte inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen (t.ex. trädgårdsmästare, elektriker, bibliotekarier osv.). I dessa fall har lagstiftningen antingen inte alls eller inte helt anpassats till EG-rätten, eller så tillämpas den inte korrekt. Till exempel har nationella rambestämmelser om öppnande av den offentliga sektorn ännu inte omsatts genom att man antagit de nödvändiga

---

112 *Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States - Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty* (Fri rörlighet för arbetstagare och möjlighet till anställning inom medlemsstaternas offentliga förvaltning – kommissionens åtgärd enligt artikel 48.4 i EEG-fördraget [Svensk version finns inte – övers. anm.]), EGT C 72, 18.3.1988, s. 2.

113 Mål C-473/93, kommissionen mot Luxemburg, REG 1996, s. I-3207, mål C-173/94, kommissionen mot Belgien, REG 1996, s. I-3265 och mål C-290/94, kommissionen mot Grekland, REG 1996, s. I-3285.

114 Mål C-283/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4363.

115 Se pågående mål C-405/01 och mål C-47/02.

116 Närmare information om medlemsstaternas bestämmelser om och administrativa rutiner för tillgång till den offentliga sektorn finns i den rapport från gruppen för rörlighet som generaldirektörerna för offentlig förvaltning antog i november 2000 i Strasbourg.

tillämpningsbestämmelserna. Därför måste dessa medlemsstater antingen ändra sin nuvarande lagstiftning och/eller bättre kontrollera internt dess tillämpning.

Kommissionen anser fortfarande (såsom fastställdes 1988) att undantaget enligt artikel 39.4 i EG-fördraget täcker de specifika uppgifter som staten och liknande organ (t.ex. armén, polisen eller andra styrkor för upprätthållande av ordning, domstolarna, skattemyndigheterna och diplomatkåren) har. Det är dock ett faktum att inte *alla* tjänster inom dessa områden inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen. Exempel på detta är administrativa uppgifter, tekniskt samråd och underhåll. Dessa tjänster kan därför inte reserveras för värdstatens medborgare.

I samband med tjänster vid statliga ministerier, regionala offentliga myndigheter, lokala myndigheter, centralbanker och andra offentliga organ, som har hand om utarbetande av rättsakter, deras genomförande, övervakning av deras tillämpning och tillsyn av underlydande organ, intog kommissionen en striktare attityd än 1988. Uppgifterna beskrevs då på ett allmänt sätt som väckte intrycket att alla tjänster med koppling till sådan verksamhet omfattades av undantaget i artikel 39.4 i EG-fördraget. Detta skulle ha tillåtit medlemsstaterna att reservera nästan alla tjänster (utom administrativa uppgifter, tekniskt samråd och underhåll) för sina medborgare, vilket måste granskas på nytt mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis under 1990-talet. Det är viktigt att observera att även om tjänster inom ledning och beslutsfattande, som inbegriper offentlig myndighetsutövning och ansvar för att bevaka statens allmänna intressen, kan reserveras för värdstatens medborgare är detta inte fallet med alla arbetstillfällen inom samma område. Till exempel bör en tjänst för en tjänsteman som hjälper till att utarbeta beslut om beviljande av projekteringstillstånd inte reserveras för värdstatens medborgare.

Medlemsstaterna får inte heller utesluta migrerande arbetstagare från uttagningsprov om inte alla tjänster som uttagningen gäller uppfyller kriterierna i artikel 39.4 i EG-fördraget (t.ex. en uttagning för domartjänster skulle kunna reserveras för statens medborgare, medan en uttagning för högre tjänster inom den offentliga förvaltningen i princip bör vara öppen för migrerande arbetstagare). Efter uttagningen är den anställande myndigheten skyldig att utvärdera om kriterierna för uppgifterna och ansvaret i den berörda tjänsten har uppfyllts.

Medlemsstaterna måste inte öppna interna anställningsförfaranden för migrerande arbetstagare så länge som medborgare som inte är anställda vid samma tjänstegren inom den offentliga sektorn inte heller får söka denna typ av tjänster eller delta i uttagningarna. Alla andra anställningsförfaranden måste vara öppna. Det är inte godtagbart att många organisationer (t.ex. 15 statliga sjukhus) omorganiseras för att man söker personal och att endast personal som redan arbetar för en av organisationerna får söka tjänster vid en av de andra organisationerna.

Dessutom får medlemsstaterna inte neka att ge migrerande arbetstagare status som offentlig tjänsteman, om det är relevant, när de väl integrerats i den offentliga sektorn.

När det gäller alla dessa punkter har kommissionen för avsikt att noggrant övervaka de relevanta nationella bestämmelserna och rutinerna och att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att EG-rätten efterlevs till fullo. Det betyder att överträdelseförfaranden kommer att inledas vid behov. Dessutom bör det påpekas att fastän artikel 39.4 i EG-fördraget tillåter medlemsstaterna att reservera specifika tjänster för sina medborgare, är medlemsstaterna inte skyldiga att göra detta och de har uppmanats att öppna sin offentliga förvaltning så mycket som möjligt för att underlätta arbetstagarnas rörlighet.

Med undantag för de tjänster som kan reserveras för värdstatens medborgare har migrerande arbetstagare rätt att söka arbete inom en annan medlemsstats offentliga sektor på samma villkor som gäller för den berörda medlemsstatens medborgare. Med andra ord gäller samma anställnings- och uttagningsförfaranden för de migrerande arbetstagarna. Ett specifikt problem uppstår dock i samband med uttagningar för att rekrytera personer till en särskild utbildning som behövs för tillsättandet av en tjänst inom det relevanta området inom den offentliga sektorn (t.ex. inom utbildning och hälso- och sjukvård). Migrerande EU-arbetstagare som redan är fullt kvalificerade på det aktuella området ska undantas från den aktuella utbildningen, med beaktande av den utbildning och yrkeserfarenhet som de redan skaffat sig i sin ursprungsmedlemsstat. Frågan om de ska omfattas av samma urvalsförfarande eller inte utreds för närvarande av EG-domstolen inom ramen för ett förhandsavgörande[117].

Anställda inom den offentliga sektorn frågar ofta kommissionen om EG-rätten ger absolut rätt till att utsändning eller att man får direkt tillgång till en annan medlemsstats offentliga sektor. Trots att detta inte är fallet, har kommissionen under många år vädjat till medlemsstaternas myndigheter att de ska förbättra sin personals möjligheter till rörlighet. Därför har medlemsstaterna infört många bilaterala möjligheter till utsändning och utbyte av arbetstagare mellan sina förvaltningar[118].

5.3. Erkännande av yrkeserfarenhet och tjänsteår

Det bör påpekas att erkännandet av yrkeserfarenhet och tjänsteår inte är en fråga som omfattas av undantaget enligt artikel 39.4 i EG-fördraget. Om en tjänst inte får reserveras för värdstatens medborgare enligt artikel 39.4 i EG-fördraget, får en migrerande arbetstagare inte behandlas annorlunda än statens medborgare när det gäller andra aspekter av tillgång till den offentliga sektorn och arbetsvillkor efter det att den migrerande arbetstagaren har godtagits inom den offentliga sektorn[119].

På grundval av EG-domstolens rättspraxis anser kommissionen att migrerande arbetstagares tidigare perioder av jämförbart arbete i en annan medlemsstat måste beaktas av medlemsstaternas förvaltningar vid inträdet i deras offentliga sektor och fastställandet av tjänsteförmånerna (t.ex. lön och tjänstegrad) enligt samma kriterier som för yrkeserfarenhet inom deras eget system. Detta leder till följande frågor:

- I vissa medlemsstater är yrkeserfarenhet eller tjänsteår antingen ett formellt villkor för att få delta i en uttagning eller räknas som en tilläggsmerit (detta placerar kandidater högre upp på den slutliga förteckningen över kvalificerade sökande).

- I många medlemsstater fastställs tjänsteförmåner (t.ex. tjänstegrad, lön och semesterrätt) på grundval av den tidigare yrkeserfarenheten och antalet tjänsteår.

Om arbetstagares yrkeserfarenhet eller antal tjänsteår från en annan medlemsstat inte beaktas på ett korrekt sätt, har dessa arbetstagare naturligtvis antingen ingen möjlighet eller en sämre möjlighet att komma in i den andra medlemsstatens offentliga sektor, eller så måste de börja sin yrkeskarriär på nytt eller från en lägre nivå. Kommissionen får fortfarande ett stort antal klagomål från migrerande arbetstagare och har därför inlett överträdelseförfaranden.

---

117 Mål C-285/01, Burbaud. Generaladvokatens yttrande av den 12 september 2002.

118 För närmare information kan intresserade medborgare kontakta myndigheterna i sitt hemland och i det land där de vill arbeta.

119 Mål C-152/73, Sotgiu, Rec. 1974, s. 153.

EG-domstolen har redan flera gånger fastställt att nationella lagbestämmelser som förhindrar att tidigare anställningsperioder inom en annan medlemsstats offentliga förvaltning beaktas utgör omotiverad indirekt diskriminering, till exempel i samband med tillgång till den offentliga sektorn[120]. I EG-domstolens andra domar om beaktande av yrkeserfarenhet och tjänsteår vid fastställandet av lön, konstaterade EG-domstolen att ”anställningsperioder inom ett jämförbart verksamhetsområde som tidigare har fullgjorts inom den offentliga sektorn i en annan medlemsstat” måste beaktas på samma grunder[121]. Domstolen har också fastställt att kraven på perioder som fullgjorts i andra medlemsstater inte får vara striktare än de som tillämpas på perioder som fullgjorts vid motsvarande institutioner i medlemsstaten[122].

EG-domstolen har ännu inte godtagit någon av de motiveringar som medlemsstaterna har framfört, såsom de specifika särdragen hos tjänster inom den offentliga sektorn, belöning av lojalitet (på vissa villkor), skillnader i befordringsgång, omvänd diskriminering, svårigheter att göra en jämförelse och principen om homogenitet.

I praktiken medför jämförelse och beaktande av yrkeserfarenhet och antal tjänsteår otaliga problem för migrerande arbetstagare. För att säkerställa en icke-diskriminerande tillämpning av medlemsstaternas bestämmelser inom detta område skulle kommissionen vilja understryka att begreppet ”anställningsperioder inom ett jämförbart verksamhetsområde” måste ses mot bakgrund av varje medlemsstats system. Därför måste, om värdstaten har bestämmelser som beaktar yrkeserfarenhet och antal tjänsteår, samma bestämmelser gälla på samma sätt för jämförbara anställningsperioder i en annan medlemsstat utan att vara till förfång för den migrerande arbetstagaren. Den ovan beskrivna rättspraxisen kräver inte att ett nytt begrepp för perioder av jämförbar anställning införs i medlemsstaternas lagstiftning. Medlemsstaterna måste dock anpassa sin lagstiftning och/eller sina administrativa rutiner till denna princip. På grund av stora skillnader mellan organisationen av medlemsstaternas offentliga sektorer och deras bestämmelser om beaktande av yrkeserfarenhet samt det faktum att bara medlemsstaterna har befogenheter att organisera sina offentliga sektorer, på villkoret att EG-rätten följs, har kommissionen underlåtit att lägga fram förslag till detaljerade bestämmelser som ska tillämpas lika i alla medlemsstater.

Kommissionen anser dock att i linje med EG-domstolens rättspraxis måste åtminstone följande riktlinjer följas vid anpassningen av nationella bestämmelser och administrativa rutiner:

- Medlemsstaterna är skyldiga att jämföra yrkeserfarenhet och antal tjänsteår. Om myndigheterna har svårigheter med att jämföra meriter, måste de kontakta andra medlemsstaters myndigheter för att be om klargöranden och ytterligare upplysningar.

- Om yrkeserfarenhet av och antal tjänsteår i ett annat arbete inom den offentliga sektorn beaktas, måste medlemsstaten också ta hänsyn till erfarenhet som en migrerande arbetstagare har av annat arbete inom den offentliga sektorn i en annan medlemsstat. Frågan om erfarenheten faller under den offentliga sektorn måste avgöras enligt ursprungsstatens kriterier. Genom att ta hänsyn till arbete inom den offentliga sektorn vill medlemsstaten vanligen belöna särskild erfarenhet av offentlig tjänst och ge möjlighet till rörlighet. Det skulle strida mot kravet på likabehandling av unionsarbetstagare om erfarenhet som enligt ursprungsstatens kriterier faller under

---

120 Mål C-419/92, Scholz, Rec. 1994, s. I-505.

121 Mål C-15/96, Schöning, REG 1998, s. I-47 och mål C-187/96, kommissionen mot Grekland, REG 1998, s. 1095.

122 Mål C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, REG 2000, s. I-10497.

den offentliga sektorn inte skulle beaktas av värdstaten, eftersom den anser att tjänsten faller under dess privata sektor.

- Om en medlemsstat beaktar särskild erfarenhet (dvs. av ett specifikt arbete eller en uppgift, vid en specifik institution, på en specifik nivå eller inom en specifik tjänstegrad eller tjänstekategori), måste den jämföra sitt system med den andra medlemsstatens system för att kunna jämföra med de tidigare fullgjorda anställningsperioderna. De väsentliga villkoren för erkännande av perioder som fullgjorts utomlands måste grunda sig på icke-diskriminerande och objektiva kriterier (i jämförelse med perioder som fullgjorts i värdstaten). Arbetstagarens status i hans eller hennes tidigare befattning som offentlig tjänsteman eller anställd (i fall där det nationella systemet på ett annat sätt beaktar den yrkeserfarenhet och det antal tjänsteår som offentligt anställda och tjänstemän har) får inte användas som jämförelsekriterium[123].

- Om en medlemsstat också beaktar yrkeserfarenhet inom den privata sektorn, måste den tillämpa samma principer på jämförbara perioder av yrkeserfarenhet från en annan medlemsstats privata sektor.

Klagomålen och domstolsmålen har hittills bara gällt beaktandet av yrkeserfarenhet från den offentliga sektorn i en annan medlemsstat. Icke desto mindre vill kommissionen påpeka att på grund av mycket stora skillnader mellan organisationen av offentliga skyldigheter (t.ex. hälso- och sjukvård, undervisning, allmännyttiga företag osv.) och den fortsatta privatiseringen av dessa skyldigheter, kan det inte uteslutas att jämförbar yrkeserfarenhet från en annan medlemsstats privata sektor också måste beaktas, även om erfarenhet från privat sektor i princip inte beaktas i värdmedlemsstaten. Om ett hinder för fri rörlighet skapas på grund av att sådan jämförbar erfarenhet inte beaktas, kan detta endast motiveras av mycket strikt tvingande skäl.

5.4. Erkännande av meriter och examensbevis

Systemet med ömsesidigt erkännande av meriter och examensbevis (se avsnitt 2.3) är på motsvarande sätt tillämpligt inom den offentliga sektorn när det gäller reglerade yrken.

Direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG[124] är bara tillämpliga om det erhållna examensbeviset för utövning av ett visst yrke styrker yrkesutbildning som uttryckligen ger färdigheter för utövning av yrket. Tjänster inom en medlemsstats offentliga sektor kräver ofta en annan typ av examensbevis, dvs.

- ett examensbevis som styrker en viss utbildningsnivå utan ett innehållet specificeras (t.ex. högskoleexamen, avgångsbetyg plus tre år av högre utbildnings osv.) eller

- ett examensbevis som styrker en utbildning som uppfyller vissa innehållsmässiga kriterier utan att innehållet i fråga varit yrkesutbildning i den mening som avses i direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG (t.ex. ett krav på att ha ett examensbevis i antingen ekonomi, statsvetenskap, naturvetenskap eller samhällsvetenskap osv.).

---

123 Se mål 152/73, Sotigiu, Rec. 1974, s. 153, i vilket EG-domstolen fastställde att det inte är av intresse om arbetstagaren är anställd eller offentlig tjänsteman eller ens om hans anställningsvillkor faller under offentlig eller privat rätt. Dessa rättsliga beteckningar kan variera enligt den nationella lagstiftningen och kan därför inte utgöra ett kriterium för tolkningen av bestämmelserna i EG-rätten.

124 EGT L 19, 24.1.1989, s. 16 och EGT L 209, 24.7.1992, s. 25.

Eftersom dessa fall inte hör till tillämpningsområdena för direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG, kan endast artikel 39 i EG-fördraget åberopas. Kommissionen anser att de relevanta förfarandena måste följa följande principer för att vara förenliga med artikel 39 i EG-fördraget:

- Examensbevis som erhållits efter fullgörande av en viss utbildningsnivå utan att ett specifikt innehåll krävs.

Om endast *nivån* på studierna för vilket ett examensbevis tilldelas är avgörande, har värdstatens myndigheter inte rätt att beakta utbildningens *innehåll*. Endast nivån på examensbeviset får beaktas av myndigheterna i värdstaten.

För att bedöma den nivån är det tillrådligt att först bekanta sig med ursprungsstatens bestämmelser. Om ett examensbevis på viss nivå ger tillträde till en tjänst inom den offentliga sektorn i den berörda medlemsstaten eller till ett urvalsförfarande för en tjänst inom en särskild kategori, bör det också ge tillträde på samma sätt till ett urvalsförfarande för en tjänst inom en motsvarande kategori inom värdstatens offentliga sektor.

För att besluta vad som är en motsvarande kategori måste typen av uppgifter som denna kategori ger tillträde till (ledningsuppgifter, beslutsfattande, genomförande av politik osv.) beaktas. Den aktuella beteckningen på kategorin är irrelevant. Som när det gäller det allmänna systemet för ömsesidigt erkännande av meriter och examensbevis skulle det kunna finnas en säkerhetsmekanism för att skydda mot för stora skillnader mellan nödvändiga examensbevis, t.ex. ett avgångsbetyg från skolan i ursprungsstaten och en högskoleexamen i värdstaten.

– Examensbevis som styrker att en yrkesutbildningsnivå svarar mot vissa innehållsmässiga kriterier utan att innehållet i fråga utgör yrkesutbildning i den mening som avses i direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG.

Kommissionens syn på bedömningen av nivån på ett examensbevis är densamma som den ovan anförda.

När det gäller att bedöma det aktuella utbildningsinnehållet, är det vanligen så att när ett teoretiskt innehåll krävs (t.ex. ekonomi, statsvetenskap osv.) är det grundläggande målet att anställa någon med allmänna kunskaper på området i fråga, förmåga till kritiskt tänkande, förmåga att anpassa sig till en viss miljö osv. Med andra ord kommer sökandenas utbildningsinnehåll inte nödvändigtvis att svara perfekt mot de uppgifter som de ska utföra. Så länge som examensbeviset tilldelats efter fullgjord utbildning i det ämne om krävs, bör examensbevisets motsvarighet erkännas.

Förfarande för erkännande

I den utsträckning det är möjligt ska migrerande arbetstagare kunna skicka in sina ansökningar om erkännande av ett examensbevis när som helst, utan att vänta på att en ledig tjänst utlyses. Målet är att ge dem den tid som behövs för att förbereda sig för ett urvalsförfarande. Ett problem som migrerande arbetstagare ofta möter är att det tar lång tid att få examensbevis och kvalifikationer erkända. Medlemsstaterna uppmanas att se till att sådana förfaranden avslutas så snabbt som möjligt för att främja rörligheten och för att inte försämra den enskildes karriärmöjligheter.

6. SLUTSATSER

Trots den grundläggande karaktär som rätten till fri rörlighet har, finns det fortfarande efter 30 år en rad hinder som kan äventyra möjligheten att effektivt utöva rätten till fri rörlighet. Den mycket tekniska och komplicerade karaktären hos den nuvarande ramlagstiftningen tillsammans med EG-domstolens omfattande rättspraxis kan leda till att tolkning och korrekt tillämpning av EG-rätten om fri rörlighet för arbetstagare blir svårt. Därför krävs insatser av medlemsstaterna, EU-institutionerna och arbetsgivarna (både den offentliga och den privata sektorn).

Många av de problem som tagits upp ovan kan lösas genom att man ger riktig och uppdaterad information. Kommissionen är säker på att offentliggörandet av detta meddelande, som utgör en del av det arbetet, kommer att vara till hjälp för alla berörda parter genom att det klargör tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna inom detta område[125].

Medlemsstaterna ansvarar naturligtvis för att EG-rätten genomförs korrekt på alla nivåer inom förvaltningen. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att se till att nödvändiga nationella åtgärder vidtas så att *alla* EG-bestämmelser om fri rörlighet följs.

Bättre information kommer också att göra det lättare för enskilda individer att utöva sina rättigheter enligt EG-rätten och på så sätt förbättras möjligheterna till effektiv rörlighet. Ett bättre genomförande börjar på nationell nivå och kan inbegripa att enskilda arbetstagare vidtar rättsliga åtgärder. Utöver Administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetare[126] har kommissionen på medlemsstatsnivå bildat ett antal nätverk för specifika frågor om fri rörlighet. På detta sätt kan problem lösas på ett mer informellt vis[127].

Arbetsgivare bör undvika både direkt och indirekt diskriminering. EG-domstolen har fastställt att fördragets bestämmelser om icke-diskriminerande tillträde till anställning är direkt tillämpliga, vilket betyder att en person kan åberopa dem vid nationella domstolar för att föra talan mot en arbetsgivare som har vägrat anställa personen[128].

---

125 Se även kommissionens planerade portal om rörlighet och den uppdaterade handboken om socialförsäkringsförmåner när man flyttar inom Europeiska unionen.

126 Den administrativa kommissionen har inrättats på grundval av förordning (EEG) nr 1408/71 och består av medlemsstaternas företrädare.

127 Se till exempel Solvit-nätverket för gränsöverskridande problem (KOM(2001) 702), Naric-nätverket för akademiskt erkännande av examensbevis (http://europa.eu.int/comm/education/socrates/agenar.html), kontaktpunkterna för erkännande av yrkesmeriter (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/contact.htm) samt nätverket av Eures-rådgivare.

128 Mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139.

Det är självklart att kommissionen kommer att lägga fram förslag till nya rättsakter eller ändringar vid behov för att förenkla, förbättra och uppdatera den nuvarande lagstiftningen[129]. Kommissionen uppmanar medlagstiftarna att diskutera och anta sådana förslag snarast möjligt.

Sist men inte minst kommer kommissionens avdelningar att övervaka medlemsstaternas nationella bestämmelser och deras tillämpning samt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa en effektiv överensstämmelse med de grundläggande friheterna enligt EG-fördraget, vilket inbegriper anhängiggörande av mål vid EG-domstolen på grundval av artikel 226 i EG-fördraget.

---

[129] Se till exempel kommissionens förslag till att modernisera och förenkla förordning (EEG) nr 1408/71, fotnot 79 ovan.