



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM(2002) 694 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Arbejdstagernes frie bevægelighed - vejen til fuld udnyttelse af fordele og muligheder

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	3
2. Arbejdstagernes frie bevægelighed	5
2.1. Indledning.....	5
2.2. Bopæl og udvisning.....	6
2.3. Adgang til beskæftigelse og ligebehandling på beskæftigelsesområdet	7
2.4. Skatter og sociale fordele	8
2.5. Familiemedlemmer.....	8
2.6. Fremtidsudsigter.....	10
3. Socialsikring.....	10
3.1. Indledning.....	10
3.2. Ikke mulighed for at modtage særlige ikke-bidragspligtige ydelser i et andet land	12
3.3. Sundhedsydelser.....	13
3.4. Socialsikringsbidrag	16
4. Grænsearbejdere.....	16
4.1. Indledning.....	16
4.2. Pensionerede grænsearbejdere	17
4.3. Beskatning.....	18
5. Den offentlige sektor	18
5.1. Indledning.....	18
5.2. Adgang til beskæftigelse i den offentlige sektor	18
5.3. Anerkendelse af erhvervserfaring og anciennitet.....	21
5.4. Anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser	24
6. Konklusion	25

1. INDLEDNING

Formålet med denne meddelelse er at beskrive nogle af de problemer, som vandrende arbejdstagere og deres familier støder på, og hvordan Kommissionen søger at løse dem med udgangspunkt i Domstolens retspraksis ("Domstolen" benyttes i det følgende som kortform for "De Europæiske Fællesskabers Domstol") og de erfaringer, som Kommissionens tjenestegrene dagligt gør i behandlingen af klager fra borgerne.

Målet er at skabe en tættere kontakt mellem EU og borgerne ved at informere dem om deres rettigheder i medfør af EF-lovgivningen vedrørende fri bevægelighed - og dermed gøre det muligt for dem at udnytte disse rettigheder. I denne sammenhæng bør det bemærkes, at EF-traktatens grundprincip om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet ikke alene er bindende for offentlige myndigheder, men også for private parter.

Arbejdskraftens frie bevægelighed, som omfatter retten til at bo og arbejde i en anden medlemsstat, er en af de grundlæggende frihedsrettigheder, som EF-lovgivningen sikrer. Oprindeligt var denne frihedsrettighed rettet mod økonomisk aktive personer og deres familier, men i dag er også andre kategorier såsom studerende, pensionister og EU-borgere generelt¹ omfattet af retten til fri bevægelighed i EU. Det er måske EU-lovgivningens vigtigste rettighed overhovedet for den enkelte og en afgørende del af europæernes opfattelse af, hvad det vil sige at være borger i EU.

Den frie bevægelighed bidrager til at skabe et europæisk jobmarked og sikre et mere fleksibelt og effektivt arbejdsmarked til fordel for arbejdstagerne, arbejdsgiverne og medlemsstaterne. Det er alment anerkendt, at en mobil arbejdskraft gør det muligt for den enkelte at forbedre sine jobmuligheder og for arbejdsgiverne at ansætte de medarbejdere, de har brug for. Dette er en vigtig forudsætning for effektive arbejdsmarkeder og et højt beskæftigelsesniveau.

Socialsikring er et vigtigt aspekt for de borgere, der udnytter deres ret til fri bevægelighed². Ved at sikre, at princippet om ligebehandling overholdes, og at de personer, som flytter inden for EU, ikke stilles ringere med hensyn til socialsikringsrettigheder, får denne grundlæggende frihedsrettighed en konkret, fysisk værdi. Reel fri bevægelighed er derfor ikke mulig, hvis ikke man beskytter de vandrende arbejdstageres og deres familiers socialsikringsrettigheder, hvilket netop er et af formålene med forordning 1408/71³ om koordineringen af de sociale sikringsordninger for personer, der flytter inden for EU.

Der er dog stadig mange praktiske, administrative og juridiske forhold, som hindrer EU's borgere i at udøve deres ret til fri bevægelighed. Der er heller ingen tvivl om, at arbejdstagere og arbejdsgivere ikke får det fulde udbytte af fordelene og mulighederne ved den geografiske mobilitet. Dette underbygges af en lang række henvendelser fra borgere for at få afklaret, hvad der er den korrekte anvendelse af EU's bestemmelser om fri bevægelighed eller deres

¹ Jf. sag C-184/99, Grzelczyk, og sag C-85/96, Martinez-Sala, Sml. [1998] I-02691.

² Se også vejledningen "Fællesskabsbestemmelserne om social sikring - Deres rettigheder, hvis De flytter inden for Den Europæiske Union".

³ Rådets forordning (EØF) 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT L 149 af 5.7.1971, s. 2, senest kodificeret ved Rådets forordning (EF) 118/97, EFT L 28 af 30.1.1997.

nationale gennemførelsesforanstaltninger⁴ og af det stigende antal afgørelser fra Domstolen på dette område.

Kommissionen mener derfor, at både borgernes og medlemsstaternes opmærksomhed bør henledes på de største problemområder, som vandrende arbejdstagere og deres familier stadig støder på. Kommissionen vil gøre rede for, hvordan disse behandles i lyset af Domstolens retspraksis og de erfaringer, som Kommissionens tjenestegrene dagligt har gjort i gennemgangen af de enkelte sager på dette område.

I medfør af sin rolle som traktaternes vogter er Kommissionen forpligtet til at tilse, at de rettigheder, som traktaten og den afledte ret giver EU-borgerne, overholdes af medlemsstaterne og de offentlige myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan.

Meddelelsen følger og supplerer tidligere rapporter og tekster om den frie bevægelighed, f.eks. Kommissionens meddelelse fra 1990 om grænsearbejdere⁵, rapporten fra Ekspertudvalget for Personers Frie Bevægelighed ("Veil-rapporten") fra 1997, Kommissionens handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed⁶, Rådets og medlemsstaternes resolution om en handlingsplan for mobilitet⁷, Europa-Parlamentets og Rådets henstilling vedrørende mobilitet⁸, Kommissionens meddelelse om en mobilitetsstrategi for det europæiske forskningsrum⁹, meddelelsen om de nye europæiske arbejdsmarkeder¹⁰ og Kommissionens handlingsplan for færdigheder og mobilitet¹¹.

Meddelelsen er inddelt i fire særskilte, men indbyrdes relaterede områder, som skaber særlige problemer for borgerne, eller som Domstolen har behandlet. Første del omhandler nogle af de tilbagevendende hindringer, som vandrende arbejdstagere og deres familier støder på, f.eks. adgang til beskæftigelse, krav til sprogkundskaber, ligebehandling og sociale ydelser samt administrative og juridiske problemer i forbindelse med opholdsret. Visse spørgsmål vedrørende beskatning, ikke-obligatoriske arbejdsmarkedsorienterede pensionsordninger¹² og familiemedlemmer vil også blive drøftet. Anden del omhandler socialsikring i henhold til forordning 1408/71, bl.a. krav til opholdssted for at kunne få ret til ydelser og behandling i en anden medlemsstat. Tredje del vedrører grænsearbejdere, som, fordi de ikke bor i den medlemsstat, de arbejder i, udgør en særlig kategori af vandrende arbejdstagere med særlige problemer, f.eks. med sundhedsydelser, socialsikring og beskæftigelse. Og da der opstår specifikke vanskeligheder, når man arbejder i den offentlige sektor i en anden medlemsstat, behandler del fire spørgsmål såsom adgang til den offentlige sektor og anerkendelse af

⁴ Den tjenestegren i Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold, som er ansvarlig for området fri bevægelighed for arbejdstagere og koordinering af sociale sikringsordninger, modtog i 2002 næsten 2000 breve, hvoraf de fleste handlede om problemer, som enkeltpersoner var stødt på.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen om leve- og arbejdsvilkår for Fællesskabets borgere bosiddende i grænseområder og specielt for grænsearbejdere, KOM(1990) 561, endelig udg.

⁶ KOM(1997) 586, endelig udg.

⁷ Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 14. december 2000, om en aktionsplan for mobilitet, EFT C 371 af 23.12.2000.

⁸ Henstilling fra Europa-Parlamentet og Rådet om mobilitet for studerende, personer under erhvervsuddannelse, unge volontører, undervisere og erhvervslærere, EFT L 215 af 9.8.2001.

⁹ KOM(2001) 331, endelig udgave.

¹⁰ KOM(2002) 116.

¹¹ KOM(2002) 72.

¹² Jf. Kommissionens meddelelse om iværksættelse af første fase af høringen af arbejdsmarkedets parter om overførsel af supplerende pensionsrettigheder (12.6.2001) og Kommissionens meddelelse om afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension, KOM(2001) 214, endelig udg. af 19.4.2001.

tidligere erhvervserfaring fra en anden medlemsstat. Meddelelsen, som ikke skal opfattes som et udtømmende dokument, der skal dække alle rettigheder i medfør af EU-lovgivningen om fri bevægelighed, omhandler derfor ikke generelle spørgsmål vedrørende borgerskab.

2. ARBEJDSTAGERNES FRIE BEVÆGELIGHED

2.1. Indledning

Alle en medlemsstats statsborgere har ret til at arbejde i en anden medlemsstat¹³. Ordet "arbejdstager" er ikke defineret i traktaten, men er blevet fortolket af Domstolen som dækkende enhver, der (i) har et reelt arbejde (ii) under en arbejdsleder (iii) som han aflønnes for. Det dækker f.eks. en person, der arbejder ti timer ugentligt¹⁴, og praktikanter¹⁵. En person, der er direktør for en virksomhed, hvor han også er eneste aktionær, er dog ikke en arbejdstager, da han ikke har en overordnet¹⁶. En person er fortsat en arbejdstager, selvom hans løn er lavere end det mindstebeløb til leveomkostninger, der er fastsat i værtsmedlemsstaten¹⁷. I definitionen af begrebet "arbejdstager" indgår også det grundlæggende princip om fri bevægelighed, som ikke må fortolkes snævert¹⁸. Personer med tidsbestemte kontrakter betragtes som arbejdstagere, så længe de opfylder ovennævnte tre betingelser. Tjenestemænd og lønmodtagere i den offentlige sektor er også arbejdstagere i denne sammenhæng. EU-bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed finder ikke anvendelse på rent indenlandske situationer. Personer, som har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed og efterfølgende er vendt tilbage til deres oprindelige medlemsstat, er dog omfattet af EU-bestemmelserne¹⁹.

Efter udvidelsen af EU, vil reglerne for arbejdstagernes frie bevægelighed først finde anvendelse på statsborgere fra de nye medlemsstater efter en overgangsperiode²⁰. Statsborgere fra de nye medlemsstater, som på tidspunktet for deres lands tiltrædelse af EU arbejder lovligt i en nuværende medlemsstat på en kontrakt af 12 måneders varighed eller mere, vil imidlertid

¹³ EF-traktatens artikel 39 og forordning 1612/68 (EFT L 257 af 19.10.1968), der f.eks. sikrer ligebehandling i forbindelse med adgang til beskæftigelse (herunder bistand fra arbejdsanvisninger), løn- og arbejdsvilkår, medlemskab af fagforeninger, bolig og børns adgang til undervisning. Der findes begrænsning med hensyn til den offentlige sikkerhed, folkesundheden samt den offentlige sektor (jf. afsnit 5 nedenfor).

¹⁴ Sag 171/88, Rinner-Kuhn, Sml. [1989], side 2743.

¹⁵ Sag C-27/91, Le Manoir, Sml. [1991] I-5531.

¹⁶ Sag C-107/94, Asscher, Sml. [1996] I-3089.

¹⁷ Sag 139/85, Kempf [1986] 1741.

¹⁸ Sag 53/81, Levin, Sml. [1982] 01035.

¹⁹ Sag 115/78, Knoors, Sml. [1979] 399, sag C-370/90, Singh, Sml. [1992] I-4265 og sag C-18/95, Terhoeve, Sml. [1999] I-00345.

²⁰ De nuværende EU-medlemsstater kommer til at anvende de nationale regler for adgang til deres arbejdsmarkeder i de første to år efter de nye medlemsstaters tiltrædelse (med undtagelse af Cypern og Malta). Kommissionen foretager en ny vurdering af situationen efter udløbet af de første to år, hvorefter de nuværende medlemsstater kan beslutte, at fællesskabsbestemmelserne om arbejdstagernes frie bevægelighed skal finde anvendelse på statsborgere fra de nye medlemsstater, eller de kan fortsætte med at anvende deres nationale regler i yderligere tre år. Fem år efter tiltrædelsen skal statsborgere fra de nye medlemsstater normalt kunne udnytte den frie bevægelighed fuldt ud, medmindre der i en nuværende medlemsstat er alvorlige problemer eller fare for alvorlige problemer på landets arbejdsmarked, og i en sådan situation kan medlemsstaten anvende sine nationale regler i yderligere to år. For yderligere oplysninger henvises der til "Free movement for persons - a practical guide for an enlarged European Union: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/55260_practica_guide_including_comments.pdf

have ret til fri adgang til arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat. Desuden vil fællesskabsbestemmelserne om koordinering af de sociale sikringsordninger gælde fra tiltrædelsestidspunktet.

I henhold til fællesskabsretten i dens nuværende udformning²¹ er tredjelandstatsborgere ikke omfattet af arbejdstagernes ret til fri bevægelighed, selv om de i kraft af at være i familie med en EU-statsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed (i det følgende benævnt "vandrende EU-arbejdstagere"), har ret til at bo og arbejde i den medlemsstat, hvor den vandrende EU-arbejdstager er beskæftiget. Kommissionen har fremsat forslag til lovgivning om tredjelandstatsborgeres ret til indrejse i medlemsstaterne med henblik på arbejde og forslag om at udvide rettighederne til fri bevægelighed til at omfatte tredjelandstatsborgeres med status som fastboende udlændinge²².

2.2. Bopæl og udvisning

Opholdsretten hænger tæt sammen med retten til at arbejde i en anden medlemsstat, og medlemsstaten skal udstede en opholdstilladelse til vandrende arbejdstagere som bevis på opholdsretten²³. Kommissionen modtager store mængder af klager fra borgere, som er blevet stillet over for kravet om at fremlægge andre dokumenter (f.eks. selvangivelser, lægeerklæringer, lønsedler og el-regninger) end dem, som er tilladt i henhold til EU-lovgivningen (id-kort og bevis for beskæftigelse). Medlemsstaterne har ikke ret til at udstede midlertidige tilladelser, som man skal betale gebyr for, før de udsteder en opholdstilladelse²⁴, et forhold, som Kommissionen også modtager mange klager over.

Retten til arbejde er ikke betinget af en opholdstilladelse. Kommissionen får stadig mange klager fra borgere, som skal fremlægge en opholdstilladelse, før de får lov til at arbejde, hvilket er i strid med EU-lovgivningen.

Derudover har Kommissionen fået adskillige klager fra ufrivilligt arbejdsløse arbejdstagere, som får socialhjælp, og som har været ude for, at værtsmedlemsstaten har nægtet at forny deres opholdstilladelse og truer dem med udvisning. Hvis en femårig opholdstilladelse er blevet forlænget bare en gang, kan medlemsstaten ikke nægte at forlænge den igen med begrundelse i ufrivillig arbejdsløshed og kan derfor heller ikke udvise en person under sådanne omstændigheder. Kommissionen mener, at arbejdstagere, hvis tidsbestemte arbejdskontrakter er udløbet, bør kategoriseres som ufrivilligt arbejdsløse. Hensynet til den offentlige orden må ikke bruges som begrundelse for sådanne udvisninger²⁵.

²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig udg.

²² Forslag til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, KOM(2001) 127 endelig udg., EFT C 240 E af 28.8.2001, s. 79-87, og forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed, KOM(2001) 386 endelig udg., EFT C 332 E af 27.11.2002, s. 248-256.

²³ Sag 48/75 Royer, Sml. [1976] 497.

²⁴ Sag C-344/95, Kommissionen mod Belgien, Sml. [1997] I-01035.

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til Unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, KOM(1999) 372, endelig udg.

2.3. Adgang til beskæftigelse og ligebehandling på beskæftigelsesområdet

En person, der er statsborger i et EU-land og som arbejder i en anden medlemsstat, skal behandles på nøjagtig samme måde som sine kolleger, der er statsborgere i den pågældende medlemsstat, for så vidt angår arbejdsvilkår, f.eks. aflønning, uddannelse, afskedigelse og genindtrædelse.

Retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på baggrund af nationalitet gælder også for regler, der (medmindre de er objektivt berettigede og står i forhold til deres formål) på grund af deres art måtte få større indvirkning på vandrede arbejdstagere end på de indenlandske arbejdstagere og følgelig risikerer at stille vandrede arbejdstagere i en ugunstig situation (der normalt betegnes som "indirekte forskelsbehandling"²⁶). Som det fremgår af Domstolens afgørelse i Gottardo-sagen²⁷, er det i medfør af denne grundlæggende ret til ligebehandling sådan, at når en medlemsstat indgår en bilateral aftale om socialsikring med et tredjeland (i henhold til hvilken der skal tages hensyn til forsikringsperioder optjent i tredjelandet i beregningen af retten til ydelser), skal statsborgere fra andre medlemsstater have samme fordele som landets egne statsborgere²⁸.

Evnen til at kommunikere effektivt er naturligvis vigtig, og et vist sprogligt niveau kan derfor være en forudsætning i en jobsituation, men i henhold til Domstolen skal ethvert krav om sprogkunderskaber være rimeligt og en nødvendig forudsætning i det pågældende job og må ikke bruges som påskud for at udelukke arbejdstagere fra andre medlemsstater²⁹. Mens (både private og offentlige) arbejdstagere kan kræve, at en jobansøger skal have visse sprogkunderskaber, kan de ikke kræve, at ansøgeren fremlægger et specifikt eksamensbevis som bevis³⁰. Kommissionen har modtaget mange klager over jobannoncer, der indeholder et krav om, at ansøgerne skal have et bestemt sprog som modersmål. Kommissionen har den holdning, at krav om meget omfattende sprogkunderskaber ganske vist på visse klart definerede betingelser kan være berettiget i visse job, men et krav om et bestemt sprog som modersmål er uacceptabelt.

Vandrede arbejdstagere kan have problemer med at udnytte deres nationale kvalifikationer i andre medlemsstater, og der er derfor indført en ordning med anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser. En statsborger fra en medlemsstat, som er fuldt kvalificeret til at udøve et reguleret erhverv (dvs. et erhverv, som ikke kan udøves uden særlige, specificerede faglige kvalifikationer) i én medlemsstat, kan få sine kvalifikationer anerkendt i en anden. Hvis uddannelsen til det pågældende erhverv eller de aktiviteter, der udøves i det, imidlertid er *betydeligt* anderledes i værtsmedlemsstaten, kan denne kræve, at jobansøgeren gennemfører en omstillingsperiode eller består en egnethedsprøve (i princippet vælger ansøgeren selv en af de to muligheder). Automatisk anerkendelse af eksamensbeviser sker kun for ganske få fag, navnlig på sundhedsområdet. For nylig fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv, der i en samlet tekst konsoliderer de eksisterende direktiver om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer for at gøre systemet lettere at forstå og anvende.³¹ Formålet med forslaget er også at indføre enkle, lette vilkår for især levering af grænseoverskridende ydelser.

²⁶ Sag C-237/94, O'Flynn, Sml. [1996] I-2617.

²⁷ Sag C-55/00, dom af 15.1.2002, endnu ikke offentliggjort i EFT.

²⁸ Kommissionen har drøftet emnet med medlemsstaterne i Den Administrative Kommission for Vandrede Arbejdstageres Sociale Sikring.

²⁹ Sag 379/87, Groener, Sml. [1989] 3967.

³⁰ Sag C-281/98, Angonese, Sml. [2000] I-04139.

³¹ KOM (2002) 119, endelig udg.

Desuden har Rådet³² vedtaget at forstærke samarbejdet mellem medlemsstaterne for at lette meritoverførslen for så vidt angår kvalifikationer og færdigheder inden for regulerede og ikke-regulerede erhverv og således bidrage til at øge mobiliteten samt at fremme livslang læring.

Kommissionen er i høj grad opmærksom på, at det skaber store problemer for arbejdstagerne, at det ikke er muligt at overføre arbejdsmarkedsorienterede pensioner mellem medlemsstater³³. Den oprindelige EU-lovgivning om beskyttelse af supplerende pensionsrettigheder for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der flytter inden for Fællesskabet³⁴, følges nu op af en høring af arbejdsmarkedets parter om overførsel af arbejdsmarkedsorienterede pensionsrettigheder³⁵.

2.4. Skatter og sociale fordele

Vandrende arbejdstagere nyder samme sociale og skattemæssige fordele som arbejdstagere fra værtsmedlemsstaten³⁶. Ifølge Domstolen dækker dette alle fordele, som, uanset om de er knyttet til en kontrakt eller ej, normalt indrømmes arbejdstagere med statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, primært på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller blot i kraft af, at de er bosiddende på medlemsstatens område, og således at disse fordele, ved også at gælde arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, må anses for at lette sådanne arbejdstageres mobilitet inden for Fællesskabet³⁷. Dette dækker f.eks. reducerede takster for offentlig transport til børnerige familier³⁸, børnepasningsydelser³⁹, begravelsesudgifter⁴⁰ og ydelser til sikring af eksistensminimum⁴¹.

Hvor det i henhold til national lovgivning er tilladt at fratrække bidrag til en arbejdsmarkedsorienteret pension og private sygdoms- og invalidforsikringer på selvangivelsen, er det diskriminerende ikke at tillade tilsvarende fradrag i relation til socialsikringsbidrag, som den vandrende arbejdstager indbetaler i sin oprindelsesmedlemsstat⁴².

2.5. Familiemedlemmer

Familiemedlemmer defineres⁴³ som arbejdstagerens ægtefælle, deres efterkommere i lige linje, som er under 21 år eller forsørges af arbejdstageren, samt arbejdstagerens og hans ægtefælles slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges af ham. I henhold til Domstolen

³² Resolution om fremme af et tæt samarbejde på erhvervsuddannelsesområdet af 12. november 2002.

³³ Meddelelse fra Kommissionen - Mod et indre marked for supplerende pensioner (KOM(1999) 134, endelig udg.) og meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og det Økonomiske og Sociale Udvalg fra Kommissionen - Afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension, EFT C 165 af 8.6.2001, KOM(2001) 214 endelig udg.

³⁴ Direktiv 98/49/EF, EFT L 209 af 25.7.1998, s. 46 (jf. også meddelelsen i foranstående fodnote).

³⁵ SEC/2002/597, offentliggjort 27.5.2002.

³⁶ Artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning 1612/68.

³⁷ Sag C-85/96, Martinez Sala (jf. fodnote 1)

³⁸ Sag 32/75, Cristini mod SNCF, Sml. [1975] 1085.

³⁹ Martinez Sala (jf. fodnote 1).

⁴⁰ Sag C-237/94, O'Flynn [1996] I-2617.

⁴¹ Sag 75/63, Hoekstra, Sml. [1964], Sml. 177 og sag C-22/84, Scrivner, Sml. [1985] I-1027.

⁴² Sag C-204/90, Bachmann, Sml. [1992] I-249, om, hvordan Domstolen på et senere tidspunkt har nægtet at acceptere, at nødvendigheden af at sikre et sammenhængende skattesystem bruges som begrundelse, se også sag C-80/94, Wielockx, Sml. [1995] I-02493, og sag C-130/00, Danner, dom af 3.10.2002, endnu ikke offentliggjort i EFT.

⁴³ Artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning 1612/68.

betyder "ægtefælle" en gift partner⁴⁴, ikke en samlever⁴⁵. Gifte, som er separerede, men endnu ikke skilt, har stadig deres rettigheder som familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager⁴⁶. Flere har stillet spørgsmål til Kommissionen om ægteskab mellem to personer af samme køn, som indgås i medlemsstater, hvor sådanne ægteskaber har samme status som "traditionelle" ægteskaber, når det gælder retten til fri bevægelighed. Domstolen er endnu ikke blevet anmodet om at tage stilling til dette særlige spørgsmål, men den har hidtil været af den opfattelse, at eftersom der ikke blandt medlemsstaterne er enighed om, hvorvidt partnere af samme køn kan sidestilles med ægtefæller i et traditionelt ægteskab, må konklusionen være, at ægtefæller af samme køn endnu ikke i alle medlemsstater har samme rettigheder som traditionelle ægtefæller i henseende til EU-lovgivningen om arbejdskraftens frie bevægelighed⁴⁷. Det bør imidlertid bemærkes, at dersom en medlemsstat indrømmer fordele til medlemsstatens egne statsborgere, der lever i et papirløst forhold, skal de samme fordele indrømmes vandrende arbejdstagere i henhold til princippet om ligebehandling for så vidt angår sociale fordele (jf. afsnit 2.4.)⁴⁸

Familiemedlemmer har uanset nationalitet ret til at bo sammen med den vandrende arbejdstager og få opholdstilladelse af samme varighed som denne. Kommissionen modtager klager over dette problem, især vedrørende familiemedlemmer fra tredjelande. Hvis statsborgere fra tredjelande kan bevise, at de er familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager, og at de ikke udgør nogen trussel mod den offentlige orden, kan værtsmedlemsstaten ikke nægte dem indrejse eller ophold, heller ikke hvis de ikke har et gyldigt visum⁴⁹. Hvis statsborgere fra en medlemsstat har udnyttet deres ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat, er deres familiemedlemmer fra tredjelande efter deres tilbagevenden til deres egen medlemsstat også omfattet af EU-lovgivningen om opholdsret for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer⁵⁰.

Børn af vandrende arbejdstagere har uanset deres nationalitet ret til undervisning i værtsmedlemsstaten⁵¹ på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere. Dette omfatter retten til at få studielegater på lige fod med børn af indenlandske arbejdstagere⁵², også selvom de rejser tilbage til oprindelsesmedlemsstaten⁵³, noget, som Kommissionen også modtager klager over.

Børn bevarer deres opholdsret, også selvom den vandrende arbejdstager forlader værtsmedlemsstaten, og en forælder fra et tredjeland bevarer sin opholdstilladelse, selvom den pågældende er skilt fra en vandrende arbejdstager fra EU, således at børnene stadig har ret til undervisning⁵⁴. Den vandrende arbejdstagers ægtefælle og børn har ret til at arbejde i værtsmedlemsstaten og er omfattet af bestemmelserne vedrørende anerkendelse af kvalifikationer⁵⁵.

⁴⁴ Sag 59/85, Nederlandene mod Reed, Sml. [1986] 1283.

⁴⁵ Sag T-264/97, D mod Rådet, Sml., personalesager [1999] s.1a.

⁴⁶ Sag 267/83, Diatta mod Land Berlin, Sml. [1985] 567.

⁴⁷ Reed-sagen (jf. fodnote 44). Dette ræsonnement afspejles også i D mod Rådet (fodnote 45).

⁴⁸ Dommen i Reed-sagen.

⁴⁹ Sag C-459/99, MRAX, dom af 25.7.2002, endnu ikke offentliggjort i EFT.

⁵⁰ Sag C-370/90, Singh, Sml. [1992] I-4265.

⁵¹ Artikel 12 i Rådets forordning 1612/68.

⁵² Sag 9/74, Casagrande, Sml. [1974] 773.

⁵³ Sag C-308/89, Di Leo, Sml. [1990] I-4185.

⁵⁴ Sag C-413/99, Baumbast, dom af 17.9.2002, endnu ikke offentliggjort i EFT.

⁵⁵ Sag 131/85, Gül, Sml. [1986] 1573.

2.6. Fremtidsudsigter

De grundlæggende retsakter om fri bevægelighed stammer tilbage fra 1960'erne og er suppleret med Domstolens mange afgørelser. Denne situation fik i 1988 Kommissionen til at foreslå en konsolidering af retspraksis og en udvidelse af de vandrende arbejdstagers rettigheder⁵⁶, men det lykkedes ikke for medlemsstaterne at nå til enighed om dette forslag. Ti år senere fremlagde Kommissionen med støtte fra Europa-Parlamentet et nyt forslag som opfølgning på 1997-handlingsplanen, som medlemsstaterne imidlertid endnu ikke har drøftet⁵⁷.

I 2001 stillede Kommissionen et omfattende forslag til lovgivning, som skulle erstatte de eksisterende tekster om opholdsret for vandrende arbejdstagere og andre kategorier af EU-borgere med det formål at gøre det lettere at udnytte retten til fri bevægelighed⁵⁸.

3. SOCIALSIKRING

3.1. Indledning

EU's lovgivning om socialsikring er en afgørende forudsætning for, at borgerne kan udnytte deres ret til fri bevægelighed. Nødvendigheden af at have et koordineringssystem mellem medlemsstaternes socialsikringsordninger blev allerede anerkendt i Rom-traktaten⁵⁹.

EU-lovgivningen omfatter således koordinering, men ikke harmonisering af socialsikringsordningerne, og reducerer derfor ikke medlemsstaternes beføjelser til selv at udforme deres socialsikringsordninger⁶⁰. Bistandshjælp er derfor ikke omfattet af denne koordinering på EU-plan⁶¹. Den enkelte medlemsstat kan selv bestemme, hvem der er forsikret i henhold til landets lovgivning⁶², og hvilke ydelser der udbetales på hvilke vilkår⁶³.

For at sikre, at anvendelsen af de forskellige socialsikringsordninger ikke har en negativ indvirkning på de personer, der udnytter deres ret til fri bevægelighed, er der fastlagt forskellige fælles bestemmelser og principper i forordning 1408/71. Målet er at sikre, at en person, der har benyttet sig af sin ret til at flytte inden for EU, ikke stilles ringere end en person, som altid har boet i den samme medlemsstat. Koordineringsreglerne indeholder derfor en mekanisme, som er baseret på følgende principper:

- Ligestilling mellem indenlandske og udenlandske statsborgere, således at en person, der bor på en medlemsstats område, har samme forpligtelser og ret til ydelser som samme medlemsstats indenlandske statsborgere uden forskelsbehandling på grund af nationalitet⁶⁴.

⁵⁶ KOM (1988) 815, endelig udg. EFT C 100 af 21.4.1989, s. 6.

⁵⁷ KOM (1998) 394, endelig udg., EFT C 344 af 12.11.1998, s. 12.

⁵⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001)257, endelig udg.

⁵⁹ Artikel 42 i EF-traktaten (tidl. artikel 51).

⁶⁰ Sag C-70/95, Sodemare, Sml. [1997] I-3395.

⁶¹ "Bistandshjælp" er skønsmæssige ydelser baseret på behov.

⁶² Sag C-349/87, Paraschi, Sml. [1991] I-4501.

⁶³ Sag C-4/95 og C-5/95, Stöber og Piosa Pereira, Sml. [1997], I-511.

⁶⁴ Sag C-185/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. [1998] I-6601.

- Sammenlægning af perioder, således at der i fastlæggelsen af retten til at modtage ydelser under en anden medlemsstats lovgivning, hvor dette er nødvendigt, tages hensyn til forsikrings-, beskæftigelses- eller opholdsperioder, som er tilbagelagt i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning.
- Overførsel af ydelser, således at der kan udbetales ydelser til en person, som bor i en anden medlemsstat.
- Fastlæggelse af, hvilken medlemsstats sociallovgivning der finder anvendelse; i princippet finder kun én sociallovgivning anvendelse ad gangen, således at en person kan være tilstrækkeligt dækket af socialsikringen uden at skulle være omfattet af lovgivningen i to medlemsstater samtidig og skulle betale dobbelt bidrag eller slet ingen.

Disse principper har gjort det muligt for forsikrede EU-borgere at flytte fra en medlemsstat til en anden. Princippet om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling for EU-arbejdstagere har ikke alene hindret direkte, åben forskelsbehandling baseret på nationalitet, men også indirekte forskelsbehandling baseret på andre kriterier end nationalitet, som navnlig sker mod statsborgere fra andre medlemsstater⁶⁵. Det gælder ligeledes sidestilling af fakta⁶⁶, således at situationer, der indtræffer i en anden medlemsstat, behandles, som om de fandt sted i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse⁶⁷.

Da formålet med forordning 1408/71 er at gøre det lettere for dem, som er omfattet af den, at gøre brug af deres traktatfæstede frihedsrettigheder, har Domstolen altid fortolket forordningens bestemmelser i lyset af arbejdskraftens grundlæggende ret til fri bevægelighed⁶⁸, etableringsretten⁶⁹ og på det seneste også af retten til fri bevægelighed for personer⁷⁰. Disse grundlæggende rettigheder kan også have forrang for national lovgivning⁷¹. Dette er særlig relevant i tilfælde, hvor personer, som er flyttet fra en medlemsstat til en anden, uanset den beskyttelse, de har i medfør af forordning 1408/71, mister nogle sociale fordele, fordi EU-lovgivningen tillader de sociale sikringsordninger i medlemsstaterne at bestå med de forskelle, de har. Dette berører specielt mennesker, der i løbet af deres arbejdsliv ofte flytter mellem de forskellige medlemsstater.

Da dette vil være en hindring for den frie bevægelighed, og fordi medlemsstaterne, de nationale myndigheder og domstole skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de traktatfæstede forpligtelser opfyldes, har Domstolen fundet, at de nationale domstole skal fortolke den nationale lovgivning i lyset af disse traktat-målsætninger for ikke at forhindre borgerne i at flytte til en anden medlemsstat⁷². I Engelbrecht-sagen⁷³ fandt

⁶⁵ Sag C-124/99, Borawitz, Sml. [2001] I-7293; Retten fandt, at tyske pensionsordninger ulovligt udbetaler lavere pensioner til personer, der bor i en anden medlemsstat, end til dem, der bor i Tyskland.

⁶⁶ Sag C-45/92 Lepore og Scamuffa, Sml. [1993] I-6497, og sag C-290/00, Duchon, Sml. [2002] I-3567; en vandrende arbejder skal være omfattet af den nationale lovgivnings bestemmelser om ligestilling af invaliditetsperioder med beskæftigelsesperioder i forbindelse med forsikring, også selvom den pågældende arbejdede i en anden medlemsstat, da invaliditeten indtraf.

⁶⁷ Sag C-131/96, Mora Romero, Sml. [1997] I-3659; en medlemsstat skal tage hensyn til værnepligt aftjent i en anden medlemsstat med henblik på pension til efterladte børn.

⁶⁸ Sag C-266/95, Merino Garcia, Sml. [1997] I-3279; sag C-290/00, Duchon, Sml. [2002] I-3567.

⁶⁹ Sag 53/95, Kemmler, Sml. [1996] I-703.

⁷⁰ Sag C-135/99, Elsen, Sml. [2000] I-10409.

⁷¹ Jf. f.eks. sag C-10/90, Masgio, Sml. [1991] I-1119, sag C-4/95 og sag C-5/95, Stöber og Pereira, Sml. [1997] I-511 og sag C-226/95, Merino Garci, Sml. [1997] I-3279.

⁷² Sag C-165/91, van Munster, Sml. [1994] I-4661.

Domstolen endog, at hvis en sådan fortolkning ikke er mulig, skal en national domstol om nødvendigt undlade at anvende en bestemmelse i den nationale lovgivning og følge EU-lovgivningen i stedet.

Forordning 1408/71 er mange gange blevet tilpasset, forbedret og udvidet for at tage hensyn til følgerne af Domstolens fortolkninger og anden udvikling på EU-plan, men også i lyset af de hyppige ændringer i medlemsstaterne. For eksempel dækkede den oprindeligt kun arbejdstagere og disses familiemedlemmer. Den omfatter nu selvstændige erhvervsdrivende⁷⁴, alle europæiske statsborgere, som var dækket af en sygeforsikring under et midlertidigt ophold⁷⁵, og studerende⁷⁶. Siden 1998 - efter Domstolens afgørelse i Vougioukas-sagen⁷⁷ - er særordninger for tjenestemænd også omfattet af forordning 1408/71⁷⁸. Disse talrige ændringer har gjort forordningen meget kompleks og vanskelig at arbejde med. Kommissionen erkendte, at det var vigtigt at gøre bestemmelserne mere effektive og brugervenlige, og fremlagde derfor i december 1998⁷⁹ et forslag til forenkling og modernisering af forordning 1408/71. Dette forslag drøftes nu af de lovgivende instanser - Rådet og Europa-Parlamentet - ud fra et sæt vedtagne parametre, dvs. grundlæggende muligheder, som skal danne baggrund for forordningens modernisering. Nogle af disse parametre er meget specifikke og skal forbedre de forsikredes rettigheder, f.eks. medtage ikke-aktive personer og førtidspensioner, forbedre den grænseoverskridende adgang til sygehjælp for pensionerede grænsearbejdere, udvide arbejdsløshedskapitlet til ordninger for selvstændige og udvide pensionisters og efterladte børns rettigheder med hensyn til familieydelse. Dette forslag forventes at blive vedtaget inden udgangen af 2003. Endvidere forventes, at Kommissionens forslag om at udvide bestemmelserne i forordning 1408/71 til også at omfatte tredjelandssstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU, vil træde i kraft i begyndelsen af 2003⁸⁰.

3.2. Ikke mulighed for at modtage særlige ikke-bidragspligtige ydelser i et andet land

Under forordning 1408/71 er den generelle regel, at socialsikringsydelser skal udbetales, uanset hvilken medlemsstat modtageren bor i⁸¹. Dette gælder dog ikke for en særlig gruppe af ydelser, der er betinget af medlemsstatens sociale miljø, de såkaldte "særlige, ikke-bidragspligtige ydelser"⁸². Der er tale om ydelser, som ikke henhører under de traditionelle kategorier af bistandshjælp og socialsikring, og som er rettet mod særlige problemer såsom pleje af handicappede eller forebyggelse af fattigdom. Disse ydelser er, hvis de findes i et særligt bilag til forordningen (bilag IIa), underlagt særlige koordineringsbestemmelser og skal kun udbetales i den medlemsstat, der har indført dem, og kan ikke "eksporteres" af en modtager til en anden medlemsstat. En EU-borger, som flytter til en anden medlemsstat, har dog ret til denne stats særlige ikke-bidragspligtige ydelser, selvom de måske ikke svarer til den oprindelige medlemsstats. Dette er forhold, som Kommissionen modtager mange klager over og anmodninger om oplysninger om.

⁷³ Sag C-262/97, Sml. [2000] I-07321.

⁷⁴ Forordning (EØF) 1390/81 af 12.5.1981, EFT L 143 af 29.5.1981.

⁷⁵ Forordning (EF) 3095/95 af 22.12.1995, EFT L 335 af 30.12.1995.

⁷⁶ Forordning (EF) 307/1999 af 8.2.1999, EFT L 38 af 12.2.1999.

⁷⁷ Sag C-443/93, Sml. [1995] I-4033.

⁷⁸ Forordning (EF) 1606/98 af 29.6.1998, EFT L 209 af 25.7.1998.

⁷⁹ KOM (1998) 779, endelig udg., EFT C 38 af 12.02.1999.

⁸⁰ Forslag til Rådets forordning om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 til at omfatte tredjelandssstatsborgere, der ikke allerede er dækket af disse bestemmelser udelukkende på grund af deres nationalitet, KOM(2002) 59 endelig udg., EFT C 126 E af 28.5.2002, s. 285-389.

⁸¹ Artikel 10 i forordning 1408/71.

⁸² Artikel 4, stk. 2, litra a), stk. 10, stk. a) og bilag IIa i forordning 1408/71, indført med forordning 1247/92, EFT L136, 19.5.1992.

Disse bestemmelser er ofte blevet indbragt for Domstolen. I Snares-sagen⁸³ blev den spurgt, om det var rigtigt, at forordning 1408/71 ikke gav mulighed for at "eksportere" denne form for ydelser; Domstolen fandt, at denne undtagelse fra princippet om, at socialsikringsydelser kan modtages i andre EU-lande, var forenelig med EU-lovgivningen.

Det var dog først i 2001, at Domstolen afgjorde, om det var i overensstemmelse med EU-lovgivningen, at en medlemsstat opførte en ydelse på listen over ydelser, der ikke kan modtages i et andet land. Domstolen undersøgte, om denne særlige ydelse rent faktisk opfyldte betingelserne for ikke at kunne eksporteres til et andet land, var den med andre ord virkelig "særlig" og ikke-bidragspligtig? Eller var der snarere tale om en ydelse, der hørte under de traditionelle grene af socialsikringsordningerne, som kunne modtages i andre lande? I Jauch-sagen⁸⁴ fandt Domstolen, at udbetaling af den østrigske ydelse Pflegegeld ikke længere kunne begrænses til østrigsk område. Den pågældende ydelse gav modtagerne en juridisk defineret ret og havde til formål at supplere sygesikringsydelserne. Desuden var den indirekte baseret på bidrag, der var indbetalt til sygeforsikring. Domstolen fandt, at denne ydelse hverken var "særlig" eller "ikke-bidragspligtig", og de almindelige koordineringsbestemmelser skulle derfor finde anvendelse. Som følge heraf blev plejeydelsen omlagt til en kontantydelse i forbindelse med sygdom i henhold til de generelle bestemmelser i forordning 1408/71 og skal dermed også udbetales til modtagere, der bor i andre medlemsstater. Endvidere fandt Domstolen også, at en barselsydelse i Luxembourg ukorrekt var opført på listen over ydelser, der ikke kunne modtages i et andet land⁸⁵. Domstolen fandt, at en ydelse for at kunne betegnes som "særlig" skal være tæt knyttet til det sociale miljø i den pågældende medlemsstat, og det var denne ikke.

Som følge af disse afgørelser og for at sikre juridisk klarhed og gennemsigtighed er det klart, at alle ydelser, der er opført som ydelser, der ikke kan modtages i et andet land, skal tages op til fornyet overvejelse, så det kan fastlægges, om de er "særlige" og "ikke-bidragspligtige". I lyset af de af Domstolen fastlagte kriterier ser det ud til, at kun ydelser til forebyggelse af fattigdom og beskyttelse af handicappede, som har en tilstrækkelig tæt tilknytning til det sociale og økonomiske miljø i en medlemsstat, kan klassificeres som "særlige" og dermed ikke udbetales til en anden medlemsstat (samtidig må de ikke være bidragspligtige). Kommissionen har planer om i begyndelsen af 2003 at stille et lovgivningsmæssigt forslag til ændring af forordning 1408/71 for at nå dette mål. Det bør desuden bemærkes, at der er indbragt en lang række sager for Domstolen om nogle af medlemsstaternes ydelser, som ikke kan modtages i andre lande⁸⁶. Endvidere må det ikke glemmes, at den manglende mulighed for at "eksportere" ydelser fra nogle medlemsstater ofte ikke kompenseres af en ret til at modtage tilsvarende ydelser i den medlemsstat, som den pågældende ønsker at flytte til. Mens medlemsstaterne bør kunne bestemme, at visse ydelser kun udbetales på deres eget område, bør dette af hensyn til retssikkerheden ske i overensstemmelse med de klare, objektive kriterier, der er fastlagt i forordningen, som disse fortolkes af Domstolen. På den måde sikres overensstemmelse med EU-lovgivningen.

3.3. Sundhedsydelser

Forordning 1408/71 indeholder særlige bestemmelser for sundhedsydelser og fastlægger de betingelser, der skal opfyldes, for at borgerne har adgang hertil, når de flytter inden for Den Europæiske Union.

⁸³ Sag C-20/96, Snares, Sml. [1997] I-06057.

⁸⁴ Sag C-215/99, Sml. [2001] I-1901.

⁸⁵ Sag C-43/99, Leclere, Sml. [2001] I-04265.

⁸⁶ Sag C-158/02, Marcaletti og sag C-160/02, Skalka, EFT C169 13.7.2002 .

Kort beskrevet er det sådan, at enhver, som midlertidigt opholder sig eller bor i en anden medlemsstat end den, vedkommende er sygeforsikret i, har ret til at modtage kontantydelse i anledning af sygdom i overensstemmelse med lovgivningen i denne medlemsstat, som om vedkommende var forsikret dér, men for forsikringsinstitutionens regning. Afhængigt af den pågældendes status og/eller opholdets art er der ret til øjeblikkelig ydelse af hjælp⁸⁷, behandling, der bliver nødvendig⁸⁸, eller alle former for kontantydelse i anledning af sygdom⁸⁹.

For personer, som ønsker at tage til en anden medlemsstat alene med det formål at få behandling, dækkes omkostningerne i medfør af koordineringssystemet fastlagt i forordning 1408/71 kun af den medlemsstat, de er forsikret i, hvis de har indhentet forhåndstilladelse. Denne medlemsstat kan i vid udstrækning selv bestemme, om den vil give denne tilladelse eller ikke, men den kan ikke afslås, hvis følgende to betingelser begge er opfyldt: (a) hvor den pågældende behandling også tilbydes under forsikringsmedlemsstatens sundhedsordning, og (b) den pågældende kan ikke behandles inden for det tidsrum, der normalt er nødvendigt for at få denne behandling, idet der tages hensyn til den pågældendes helbredstilstand og den mulige sygdomsårsag. Hvis tilladelsen gives, ydes behandlingen i overensstemmelse med lovgivningen - og taksterne - i den medlemsstat, hvor behandlingen finder sted, men for regning af den institution, hvor den pågældende er forsikret i medlemsstaten.

I den nylige afgørelse i Vanbraekel-sagen⁹⁰ undersøgte Domstolen spørgsmålet om, hvilken godtgørelse en person, der tog til en anden medlemsstat med henblik på at få en bestemt medicinsk behandling, kunne få, og hvor de godtgjorte omkostninger i henhold til denne medlemsstats lovgivning var lavere end det, den pågældende ville have haft ret til i forsikringsmedlemsstaten. Skønt Domstolen bekræftede, at godtgørelse i henhold til forordning 1408/71 kun kan ske i henhold til de takster, der er gældende i den medlemsstat, hvor behandlingen blev ydet, fandt den, at den forsikrede i overensstemmelse med princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser har ret til supplerende godtgørelse fra forsikringsmedlemsstaten, hvis der i henhold til dennes lovgivning ville være ydet en større godtgørelse, hvis hospitalsbehandlingen var foregået dér.

For patienter, som ønsker behandling i en anden medlemsstat, henviste Domstolen i Kohll-sagen⁹¹ og Decker-sagen⁹² til de øvrige grundlæggende frihedsrettigheder i traktaten, bl.a. den frie bevægelighed for varer og den frie udveksling af tjenesteydelser. I disse to sager og endnu en sag⁹³, som til forskel fra de to foranstående vedrørte lægebehandling på et hospital, bekræftede Domstolen, at medlemsstaterne frit kan udforme deres sundhedsvæsen, men gjorde opmærksom på, at de samtidig skal overholde de grundlæggende EU-bestemmelser såsom retten til frit at yde og modtage tjenesteydelser. Domstolen fastslog udtrykkeligt, at læge- og hospitalshjælp er sådanne ydelser, der er omfattet af traktaterne. Den konkluderede dog også, at skønt det nationale system med forhåndstilladelser var en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, kunne en sådan hindring begrundes ud fra hensyn til opretholdelse af socialsikringsordningens finansielle stabilitet og af en stabil læge- og hospitalstjeneste, som alle har adgang til. Hvis en administrativ forhåndstilladelse imidlertid

⁸⁷ F.eks. turister.

⁸⁸ F.eks. studerende og udstationerede arbejdstagere.

⁸⁹ F.eks. arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller pensionister, som bor i en anden medlemsstat end den kompetente.

⁹⁰ Sag C-368/98, Sml. [2001] I-5363.

⁹¹ Sag C-158/96, Sml. [1998] I-1931.

⁹² Sag C-120/95, Sml. [1998] I-1831.

⁹³ Sag C-157/99, Geraets-Smits/Peerbooms, Sml. [2001] I-5473.

skal være begrundet, skal den bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt i forvejen. Disse kriterier skal danne rammen om de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed. En sådan ordning med forudgående administrativ tilladelse skal endvidere være baseret på et proceduremæssigt system, som er let tilgængeligt og egnet til at sikre de pågældende, at deres ansøgning bliver behandlet objektivt og upartisk inden for en rimelig frist, idet eventuelle afslag på tilladelser desuden skal kunne indbringes for domstole eller domstolslignende instanser.

Denne retspraksis betyder ikke, at de forsikrede generelt i medfør af EU-lovgivningen har ret til, efter at have modtaget læge- eller hospitalsbehandling i udlandet, at få godtgjort de dertil knyttede udgifter. Det er kun i henseende til behandling, som forsikringsordningen i den medlemsstat, hvor den pågældende er forsikret, normalt ville betale for, at patienter kan søge om, at udgifterne til læge- og hospitalsbehandling i udlandet bliver dækket foreløbigt eller refunderet.

En af de hyppigst forekommende grunde til, at patienter søger læge- eller hospitalsbehandling i en anden medlemsstat, er, at der er forsinkelser med at yde den behandling, som den forsikredes helbredstilstand kræver. Skønt spørgsmålet om ventelister er forelagt til afgørelse som et præjudicielt spørgsmål⁹⁴, gav Domstolen allerede i relation til den nederlandske lovgivning, der var emnet for Smits/Peerbooms-sagen, nogle antydninger af, hvordan begrebet "rettidig behandling" skal forstås. Navnlig gjorde Domstolen opmærksom på, at de nationale myndigheder er forpligtet til at tage hensyn til alle de omstændigheder, der kendetegner hver enkelt konkret sag, dvs. ikke alene til patientens helbredstilstand, men også hans sygdomshistorie, i vurderingen af, om en behandling, der frembyder samme grad af virkning for patienten, kan opnås rettidigt.

Nu er det så op til Kommissionen og medlemsstaterne at tage hensyn til denne afgørelse og løse fortolkningsspørgsmål i gennemførelsen af den og de dertil relaterede afgørelser⁹⁵ med udgangspunkt i patienternes interesser. For at sikre en samordnet, sammenhængende tilgang har Kommissionen igangsat en konstruktiv dialog med medlemsstaterne og andre interessenter. Som det hedder i en af parametrene i forslaget om forenkling og modernisering af forordning 1408/71, vil Kommissionen og medlemsstaterne også overveje nødvendigheden af at tilpasse forordningen til denne retspraksis for at gøre de eksisterende bestemmelser mere gennemskuelige og troværdige for patienter, der søger læge- eller hospitalsbehandling i en anden medlemsstat.

Desuden har Kommissionen taget initiativ til et forum på højt plan, hvor man skal drøfte udviklingen inden for sundhedsydelser i EU og herunder bl.a. den frie bevægelighed for patienter. Målet er at etablere et uformelt, fleksibelt forum med deltagelse af de forskellige interessenter, som skal drøfte forhold, der indvirker på sundheden og sundhedsydelserne i det indre marked; forummet skal dog ikke overlappe eller træde i stedet for de drøftelser, der finder sted inden for rammerne af EU's formelle, institutionelle strukturer.

Kommissionen mener, at denne retspraksis gør det muligt for forsikrede at modtage lægebehandling i en anden medlemsstat og fastlægger reglerne for godtgørelse af hospitalsudgifter, samtidig med at den giver yderligere beskyttelse til forsikrede og er et konkret skridt i retning af at indføre et socialt Europa.

⁹⁴ Sag C-385/99, Müller-Fauré og van Riet.

⁹⁵ Sag C-158/96 Kohll, C-120/95 Decker, C-368/98 Vanbraeckel.

3.4. Socialsikringsbidrag

For at kunne gøre brug af retten til fri bevægelighed er det vigtigt, at de enkelte ved, hvilken medlemsstat de er forsikrede i, og hvor bidragene skal betales. Forordning 1408/71 indeholder detaljerede bestemmelser om, hvordan man fastlægger, hvilken medlemsstats socialsikringslovgivning der finder anvendelse, og det sker på baggrund af følgende to grundprincipper:

- en person er kun omfattet af én medlemsstats lovgivning ad gangen,
- en person er normalt dækket af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende udøver en erhvervsaktivitet (*lex loci laboris*).

En person kan blive hindret i at gøre brug af sin ret til fri bevægelighed, hvis den pågældende skal betale socialbidrag i flere end en medlemsstat ad gangen. Kun den medlemsstat, hvor erhvervsaktiviteten udøves, kan gøre krav på socialsikringsbidrag. Hvis en person derfor udøver en erhvervsaktivitet i en medlemsstat, som så er den, der har ret til at kræve socialsikringsbidrag, men bor i en anden medlemsstat, kan sidstnævnte ikke kræve disse bidrag. Denne argumentation fulgte Domstolen i forbindelse med en afgift, som i henhold til national lovgivning var udformet som en skat: den skal betragtes som et socialsikringsbidrag under EU-lovgivningen, hvis den direkte anvendes til at finansiere flere sikringsgrene af socialsikringsordningen⁹⁶. Samme princip gælder for pensionisters sundhedsforsikringsbidrag - kun den medlemsstat, der afholder udgifterne til pensionistens sundhedsydelse, kan opkræve de tilsvarende bidrag⁹⁷.

Det bør dog bemærkes, at der i henhold til forordning 1408/71 gælder særlige bestemmelser for personer, som har lønnet beskæftigelse i én medlemsstat og selvstændig beskæftigelse i en anden. Disse personer kan i praksis være underkastet socialsikringslovgivningen i to medlemsstater på samme tid⁹⁸. Skønt det betyder, at de derfor skal betale socialsikringsbidrag i to medlemsstater, bekræftede Domstolen denne bestemmelses gyldighed i den nylige Hervein-sag⁹⁹. Den fandt, at traktaten ikke indeholder nogen garanti for, at en person, der udvider sin virksomhed til at omfatte mere end én medlemsstat eller overflytter den til en anden medlemsstat, har neutrale virkninger, hvad angår den sociale sikring. Den anførte dog også, at de medlemsstater, hvis sociallovgivning finder anvendelse, skal sikre overholdelse af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden. Således skal de pågældende medlemsstater lette den samtidige udbetaling af ydelser i henhold til to lovgivninger og påse, at der ikke opkræves bidrag til social sikring, som ikke kommer de berørte til gode.

4. GRÆNSEARBEJDERE

4.1. Indledning

Grænsearbejdere er personer, som bor i én medlemsstat og arbejder i en anden. Generelt nyder de godt af alle de fordele, som vandrende arbejdstagere har i den medlemsstat, de

⁹⁶ Sag C-169/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. [2000] I-1049 og C-34/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. [2000] I-995.

⁹⁷ Sag C-389/99, Rundgren, Sml. [2001], I-3731, punkt 53.

⁹⁸ Artikel 14, litra c) i forordning 1408/71.

⁹⁹ Forenede sager C-393/99 og C-394/99, Hervein og Lorthiois, Sml. [2002], I-2829, punkt 60 og 61.

arbejder i. Grænsearbejdere har imidlertid ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i den stat, de bor i og ikke i den, de arbejder i¹⁰⁰, og de kan efter eget valg være dækket af socialsikringsordningen i et af de to lande¹⁰¹. En grænsearbejders familiemedlemmer er kun dækket af socialsikringsordningen i den medlemsstat, de bor i, og når en grænsearbejder går på pension, kan han ikke længere være dækket i beskæftigelsesstaten, kun bopælsstaten. Denne temmelig komplekse ordning kan skabe praktiske problemer, f.eks. hvis en arbejdstager indleder et langvarigt behandlingsforløb i den stat, han arbejder i, men når han går på pension, har han ikke længere adgang til denne sundhedsydelse, men skal søge behandling i bopælsstaten. Ifølge Kommissionens forslag om at ændre og forenkle forordning 1408/71¹⁰² skal en pensioneret grænsearbejder bevare sin ret til sundhedsydelser i den medlemsstat, han tidligere var beskæftiget i. Dette forslag er nu til drøftelse i Rådet.

Grænsearbejdere har ofte særlige problemer på grund af deres bopælsforhold, især i henseende til socialsikring og sociale fordele, hvilket Kommissionen har gjort opmærksom på ved adskillige lejligheder¹⁰³. Begrundelsen for at lade bopælskriteriet betinge adgangen til sociale fordele er baseret på ønsket om at integrere den vandrende arbejdstager og hans familie i værtsmedlemsstaten. Da grænsearbejdere ikke bor i beskæftigelsesstaten, har medlemsstaterne anført, at de ikke skal have samme sociale fordele som "almindelige" vandrende arbejdstagere. Domstolen har forkastet disse argumenter og finder, at et bopælskriterium ikke kan anvendes på en grænsearbejders børn, som har ret til undervisning på samme vilkår som børn af statsborgere i beskæftigelsesmedlemsstaten¹⁰⁴. Kommissionen overvejer at indlede overtrædelsesprocedurer mod flere medlemsstater¹⁰⁵, som lægger bopælskriteriet til grund for tildelingen af sociale fordele til vandrende arbejdstagere.

4.2. Pensionerede grænsearbejdere

Ovennævnte problemer er særligt aktuelle for pensionerede grænsearbejdere, som ikke skifter bopælsstat efter overgangen til pension og derfor ikke kan nyde godt af det forbud mod forskelsbehandling, som gælder for vandrende arbejdstagere, der lader sig pensionere i den medlemsstat, som de har arbejdet i¹⁰⁶. Domstolen har dog bestemt, at pensionerede arbejdstagere kan kræve sociale fordele fra den stat, de tidligere har været beskæftiget i, såsom særlig udtrædelsesgodtgørelse, hvis den pågældende mister sit arbejde¹⁰⁷, så længe denne godtgørelse er relateret til den foregående beskæftigelse. Under sådanne omstændigheder kan en medlemsstat ikke gøre udbetaling af sociale fordele betinget af et bopælskrav. Domstolen har dog fundet, at nye rettigheder, som ikke er relateret til den foregående beskæftigelse, f.eks. børnepasningsydelse, ikke skal ydes af den medlemsstat, hvor grænsearbejdere tidligere var beskæftiget¹⁰⁸. Kommissionen foreslår i sit forslag fra

¹⁰⁰ Artikel 71 i forordning 1408/71.

¹⁰¹ Artikel 20 i forordning 1408/71.

¹⁰² KOM (1998) 779, endelig udg.

¹⁰³ Meddelelse fra Kommissionen om leve- og arbejdsvilkår for Fællesskabets borgere bosiddende i grænseområder og specielt for grænsearbejdere, KOM(1990) 561, endelig udg., 1997, Handlingsplan for arbejdstagernes frie bevægelighed og Kommissionens forslag om ændring af forordning 1612/68 (KOM(1998) 394, endelig udg., EFT C 344 af 12.11.1998, s. 0012), hvor der stilles forslag om at ophæve bopælskrav i forbindelse med grænsearbejderen's sociale fordele.

¹⁰⁴ Sag C-337/97, Meeusen, Sml. [1999] I-3289.

¹⁰⁵ Iht. EF-traktatens artikel 226.

¹⁰⁶ Forordning 1251/70, EFT L 142 af 30.6.1970.

¹⁰⁷ Sag C-57/96, Meints, Sml. [1997] I-6689.

¹⁰⁸ Sag C-43/99, Leclere, Sml. [2001] I-04265 og sag C-33/99, Fahmi & Esmoris Cerdeiro-Pinedo, Sml. [2001] I-02415.

1998 om ændring af forordning 1408/71 at ophæve bopælskravet for pensionister i forbindelse med alle familiefordele, ikke kun for familieydelser, som det er nu.

4.3. Beskatning

En grænsearbejders ret til ligebehandling kan også gælde i skatteanliggender. En grænsearbejder, som var ansat i en medlemsstat, men boede med sin familie i en anden, skal således ikke betale mere skat end en person, der bor og arbejder i beskæftigelsesmedlemsstaten, i tilfælde hvor denne arbejdstagers families hovedindtægt kommer fra beskæftigelsesmedlemsstaten¹⁰⁹. Bestemmelser, som gør det mere fordelagtigt at blive beskattet som par end som ugift, skal finde anvendelse på grænsearbejdere på samme måde som på par i en lignende situation i beskæftigelsesmedlemsstaten, og der kan ikke stilles krav om, at begge ægtefæller skal være bosiddende i beskæftigelsesmedlemsstaten¹¹⁰.

5. DEN OFFENTLIGE SEKTOR

5.1. Indledning

Da tjenestemænd og lønarbejdere i den offentlige sektor er arbejdstagere som defineret i EF-traktatens artikel 39, finder bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed også anvendelse på dem. Der er dog én undtagelse og et par mere specifikke problemer:

- Medlemsstaternes myndigheder har ret til at begrænse adgangen til bestemte stillinger til indenlandske statsborgere, hvis der er tale om offentlige forvaltningsopgaver, og ansvaret for at sikre statens generelle interesser er involveret (EF-traktatens artikel 39, stk. 4).
- I mange medlemsstater findes der stadig meget specifikke regler for beskæftigelse i den offentlige sektor (f.eks. vedrørende adgang, anerkendelse af erhvervserfaring og anciennitet og anerkendelse af eksamensbeviser), som følgelig skaber yderligere problemer med forskelsbehandling, og som ikke findes på samme måde i den private sektor.

Kommissionen modtager stadig mange klager om dette emne, især om (manglende) hensyn til erhvervserfaring fra en anden medlemsstat i relation til adgang til den offentlige sektor og fastlæggelse af løn osv. Kommissionen har derfor indledt en række overtrædelsesprocedurer mod de pågældende medlemsstater. På medlemsstaternes foranledning rådgiver Kommissionen også disses myndigheder inden for rammerne af en arbejdsgruppe på regeringsplan, som er nedsat af medlemsstaternes øverste administrative chefer for offentlig administration.

5.2. Adgang til beskæftigelse i den offentlige sektor

I en lang periode vedrørte problemer i relation til arbejdskraftens frie bevægelighed i den offentlige sektor udelukkende adgangs- og nationalitetskrav. Det hedder i EF-traktatens artikel 39, stk. 4, at bestemmelserne vedrørende fri bevægelighed ikke gælder ansatte i den offentlige administration. Domstolen har konsekvent fortolket undtagelserne meget

¹⁰⁹ Sag C-279/93, Schumacker, Sml. [1995] I-225.

¹¹⁰ Sag C-87/99, Zurstrassen, Sml. [2000] I-03337.

restriktivt¹¹¹, og Kommissionen har aktivt søgt og søger stadig at fremme adgangen til den offentlige sektor. I en række af Domstolens tidlige afgørelser har den udviklet sin fortolkning af EF-traktatens artikel 39, stk. 4: Medlemsstaterne kan kun begrænse adgangen til stillinger i den offentlige administration til indenlandske statsborgere, hvis stillingerne er direkte relateret til specifikke aktiviteter, nemlig dem, som omfatter offentlige forvaltningsopgaver og indebærer et ansvar for statens almene interesser, herunder de offentlige organers og dermed også de lokale myndigheders. Disse kriterier skal evalueres fra sag til sag ud fra opgavernes art og det ansvar, der følger med den pågældende stilling. I sine afgørelser har Domstolen bestemt, at der ved stillinger såsom postmedarbejdere eller ansatte ved jernbanen, blikkenslagere, gartnere eller elektrikere, lærere, sygeplejersker og civilforskere ikke må stilles krav om, at ansøgerne skal være indenlandske statsborgere. For at overvåge anvendelsen af denne retspraksis iværksatte Kommissionen i 1988 et initiativ¹¹² om adgang til beskæftigelse i fire sektorer (organer med ansvar for administration af kommercielle tjenesteydelser, offentlige sundhedstjenester, undervisningssektoren og forskning af ikke-militær art). Sektortilgangen var et vigtigt udgangspunkt for kontrollen af, om EU-lovgivningen anvendes korrekt, og Kommissionen har som resultat af denne kontrol indledt adskillige overtrædelsesprocedurer. Følgen af dette initiativ fra 1988 og overtrædelsesprocedurerne var, at medlemsstaterne iværksatte omfattende reformer af og dermed åbnede deres offentlige sektorer. Kun tre overtrædelsesprocedurer blev i sidste instans henvist til Domstolen, som i 1996 bekræftede sin hidtidige praksis¹¹³.

Arbejdstagernes frie bevægelighed inden for det offentlige varierer fra sektor til sektor og er alene relateret til stillingen. Derfor kan der kun sondres mellem to stillingskategorier, nemlig den, som indebærer offentlige forvaltningsopgaver og ansvar for at varetage statens almene interesser - og den, som ikke gør.

Et andet spørgsmål opstår i forbindelse med stillinger i den private sektor, som omfatter en vis form for offentlige forvaltningsopgaver. I en af Domstolens nylige afgørelser fandt den, at private vagtselskaber ikke kan opfattes som udøvere af offentlige forvaltningsopgaver, og at EF-traktatens artikel 39, stk. 4, derfor ikke finder anvendelse på dem, uanset den ansattes opgaver¹¹⁴. Domstolen har fået forelagt nogle sager om, hvorvidt samme argumentation gælder for stillinger i den private sektor, som af staten har fået pålagt offentlige forvaltningsopgaver (f.eks. kaptajner/styrmænd i handels- og fiskerflåden, der udøver politifunktioner)¹¹⁵.

¹¹¹ Sag 152/73, Sotgiu, Sml. [1974] 153; sag 149/79, Kommissionen mod Belgien I, Sml. [1980] 3881; sag 149/79, Kommissionen mod Belgien II, Sml. [1982] 1845; sag 307/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. [1986] 1725; sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. [1986] 2121; sag, 225/85, Kommissionen mod Italien, Sml. [1987] 2625; sag C-33/88, Allué, Sml. [1989] 1591; sag C-4/91, Bleis, Sml. [1991] I-5627; sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. [1996] I-3207; sag C-173/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. [1996] I-3265; sag C-290/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. [1996] I-3285.

¹¹² Arbejdstagernes frie bevægelighed og adgang til beskæftigelse i den offentlige sektor i medlemsstaterne - Kommissionens aktion vedrørende anvendelsen af EF-traktatens artikel 48, stk. 4 (nu artikel 39, stk. 4)(1), EFT C 72/2 af 18.3.1988.

¹¹³ Sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. [1996] I-3207; sag C-173/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. [1996] I-3265; sag C-290/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. [1996] I-3285.

¹¹⁴ Sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. 2001 I-4363.

¹¹⁵ Jf. sag C-405/01 og sag C-47/02.

Skønt denne udvikling i vid udstrækning har bidraget til at åbne de offentlige sektorer i medlemsstaterne for EU's statsborgere¹¹⁶, er vandrende arbejdstagere endnu ikke altid sikret mulighed for at nyde godt af de principper, der kan udledes af Domstolens retspraksis.

Kommissionen modtager stadig klager over stillinger, som kun kan besættes af medlemsstatens indenlandske statsborgere, men hvor der bevisligt ikke indgår offentlige forvaltningsopgaver eller ansvar for varetagelse af statens almene interesser (f.eks. gartner, elektriker og bibliotekar). I disse tilfælde er lovgivningen enten ikke eller kun delvist blevet tilpasset EU-lovgivningen, eller den er ikke korrekt anvendt, f.eks. er de nationale rammebestemmelser vedrørende åbning af den offentlige sektor måske endnu ikke blevet omsat i form af de nødvendige gennemførelsesbestemmelser. Disse medlemsstater skal derfor enten ændre den eksisterende lovgivning og/eller sikre en bedre intern kontrol med dens anvendelse.

Kommissionen mener stadig (som anført i 1988), at undtagelsen i EF-traktatens artikel 39, stk. 4, dækker specifikke funktioner i staten eller lignende organer såsom de væbnede styrker, politiet og andre instanser, der sikrer den offentlige orden, retsvæsenet, skattemyndighederne og diplomatkorpsen. Det er dog ikke sådan, at *alle* stillinger på disse områder omfatter offentlige forvaltningsopgaver og ansvar for varetagelse af statens almene interesser; det gælder f.eks. administrative opgaver, teknisk rådgivning og vedligeholdelse. Disse stillinger kan derfor ikke begrænses til indenlandske statsborgere i medlemsstaten.

I relation til stillinger i statsministerier, regionale og lokale myndigheder, centralbanker og andre offentlige organer, som deltager i udarbejdelsen af retsakter, disses gennemførelse, overvågning af deres anvendelse og tilsyn med underordnede organer har Kommissionen strammet sin holdning i forhold til 1988. Dengang blev disse funktioner beskrevet på en generel måde, hvilket gav indtryk af, at alle stillinger i tilknytning til disse aktiviteter var omfattet af undtagelsen i EF-traktatens artikel 39, stk. 4. Denne fortolkning ville gøre det muligt for medlemsstaterne at begrænse adgangen til næsten alle stillinger (bortset fra administrative opgaver, teknisk rådgivning og vedligeholdelse) til deres egne statsborgere, en holdning, som har måttet revideres i lyset af Domstolens retspraksis fra 1990'erne. Det er vigtigt at bemærke, at selvom adgangen til stillinger, der omfatter ledelse og beslutningstagning i forbindelse med offentlige forvaltningsopgaver og ansvar for varetagelse af statens almene interesser, kan begrænses til indenlandske statsborgere, gælder dette ikke for alle stillinger på området. En stilling, der omfatter udarbejdelse af beslutninger om tildeling af anlægstilladelser, bør således ikke kun kunne besættes med en statsborger fra den pågældende medlemsstat.

Medlemsstaterne må heller ikke udelukke en vandrende arbejdstager fra ansættelsesprøver, medmindre alle de stillinger, der er genstand for denne prøve, opfylder kriterierne i EF-traktatens artikel 39, stk. 4, (dvs. at en ansættelsesprøve til stillinger i retsvæsenet kan begrænses til indenlandske statsborgere, mens en prøve til ledende stillinger i den generelle administration i princippet skal være åben for vandrende arbejdstagere). Efter prøven har den ansættende myndighed så pligt til at vurdere, om disse kriterier er opfyldt i forhold til de opgaver og ansvarsområder, som den pågældende stilling indebærer.

¹¹⁶ Der kan hentes flere oplysninger om medlemsstaternes bestemmelser og administrative praksis vedrørende adgang til den offentlige sektor i mobilitetsgruppens rapport, som blev vedtaget af de øverste administrative chefer for den offentlige administration i november 2000 i Strasbourg.

Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at give vandrende arbejdstagere adgang til interne ansættelsesprocedurer, så længe indenlandske statsborgere, som ikke arbejder i samme gren af den offentlige sektor, heller ikke kan komme i betragtning til denne form for stillinger eller ansættelsesprøver. Alle andre ansættelsesprocedurer skal være åbne; det kan således ikke accepteres, hvis flere forskellige organisationer (f.eks. 15 statshospitaler) samles i en pulje med henblik på ansættelser, og det så kun er personer, der allerede arbejder for en af organisationerne, der kan ansøge om stillinger i en af de andre.

Medlemsstaterne må desuden heller ikke nægte vandrende arbejdstagere status som tjenestemænd, hvis dette er relevant, når de først er integreret i den offentlige sektor.

Kommissionen vil i relation til alle disse punkter føre tæt tilsyn med de relevante nationale bestemmelser og praksisformer og tage de nødvendige skridt til at sikre reel overholdelse af EF-regelværket, herunder om nødvendigt indlede overtrædelsesprocedurer. Ganske vist har medlemsstaterne i henhold til EF-traktatens artikel 39, stk. 4, ret til at forbeholde specifikke stillinger for deres indenlandske statsborgere, men det må ikke glemmes, at de ikke er forpligtede til det, og medlemsstaterne opfordres til i videst mulig udstrækning at åbne adgangen til deres tjenester for at fremme arbejdskraftens mobilitet.

Med undtagelse af de stillinger, som kun statsborgere fra værtsmedlemsstaten har adgang til, har vandrende arbejdstagere ret til at ansøge om arbejde i den offentlige sektor i en anden medlemsstat på samme vilkår som statsborgere fra den pågældende stat, f.eks. kan de underkastes samme ansættelsesprocedure. Der opstår dog en specifik situation i relation til prøver vedrørende rekruttering af personer til en særlig uddannelse med henblik på besættelse af en stilling inden for det relevante område inden for det offentlige (f.eks. inden for undervisningssektoren og sundhedssektoren). Vandrende EU-arbejdstagere, som allerede er fuldt kvalificerede på det pågældende område, skal udelukkes fra den pågældende uddannelse i betragtning af den uddannelse og erhvervserfaring, der allerede er erhvervet i deres oprindelsesmedlemsstat. Spørgsmålet om, hvorvidt de kan deltage i den samme prøve eller ikke, er i øjeblikket til behandling i Domstolen i forbindelse med en præjudiciel afgørelse¹¹⁷.

Arbejdstagere i den offentlige sektor spørger ofte Kommissionen om, hvorvidt EU-lovgivningen giver ret til at blive overført til eller få direkte adgang til den offentlige sektor i en anden medlemsstat. Selvom dette ikke er tilfældet, har Kommissionen i mange år opfordret medlemsstaternes myndigheder til at forbedre de ansattes mobilitet. Medlemsstaterne har derfor indført adskillige bilaterale muligheder for udstationering og udveksling af arbejdstagere mellem deres tjenestegrene¹¹⁸.

5.3. Anerkendelse af erhvervserfaring og anciennitet

Anerkendelse af erhvervserfaring og anciennitet er ikke omfattet af EF-traktatens artikel 39, stk. 4. Hvis adgangen til en stilling ikke må begrænses til statsborgere fra værtsmedlemsstaten i henhold til denne artikel, må en vandrende arbejdstager ikke behandles anderledes end de indenlandske statsborgere i forhold til andre aspekter af adgang til den offentlige sektor og arbejdsvilkår, når den pågældende først er blevet integreret i den offentlige sektor¹¹⁹.

¹¹⁷ Sag C- 285/01, Burbaud; Generaladvokatens konklusioner af 12.9.2002, endnu ikke offentliggjort i EFT.

¹¹⁸ For yderligere oplysninger henvises interesserede til at kontakte de nationale myndigheder i deres land og i den medlemsstat, hvor de påtænker at arbejde.

¹¹⁹ Sag 152/73, Sotgiu, Sml. [1974] 153.

I overensstemmelse med Domstolens retspraksis mener Kommissionen, at perioder, som vandrende arbejdstagere har været beskæftiget med et lignende arbejde i en anden medlemsstat, skal tages i betragtning af medlemsstatens administration med henblik på adgang til dennes egen offentlige sektor og fastlæggelsen af den pågældendes faglige fordele (f.eks. løn og grad) på samme måde som den erfaring, der er erhvervet i ansøgnernes eget system. Dette rejser følgende emner:

- I nogle medlemsstater er erhvervserfaring eller anciennitet enten en formel betingelse for adgang til en ansættelsesprøve, eller de pågældende høster supplerende point for det i en ansættelsesprocedure (dette placerer ansøgeren højere på den endelige liste over accepterede ansøgere).
- I mange medlemsstater bestemmes faglige fordele (f.eks. grad, løn og ret til ferie) af erhvervserfaring og anciennitet.

Hvis der ikke tages hensyn til arbejdstageres erhvervserfaring og anciennitet fra en anden medlemsstat, har disse følgelig enten ingen eller mindre gunstig adgang til den anden medlemsstats offentlige sektor, eller de må starte forfra med deres karriere eller fortsætte den fra et lavere niveau. Kommissionen modtager stadig mange klager fra vandrende arbejdstagere herom og har derfor indledt overtrædelsesprocedurer.

Domstolen har allerede flere gange bestemt, at bestemmelser i national lovgivning, som forhindrer, at der tages hensyn til beskæftigelsesperioder i en anden medlemsstats offentlige sektor, udgør uberettiget indirekte forskelsbehandling, f.eks. i relation til adgang til den offentlige sektor¹²⁰. I andre afgørelser om hensyn til erhvervserfaring og anciennitet i fastlæggelsen af lønniveau har Domstolen fundet, at der på samme måde skal tages hensyn til "tilsvarende beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt inden for det offentlige i en anden medlemsstat"¹²¹. De betingelser, der gælder for perioder, som er tilbagelagt i en anden medlemsstat, må desuden ikke være strengere end dem, som gælder for perioder, der er tilbagelagt i tilsvarende institutioner i medlemsstaten¹²².

Domstolen har ikke accepteret nogen af de begrundelser, som medlemsstaterne har fremført, f.eks. de særlige forhold i tilknytning til ansættelse i den offentlige sektor, påskønnelse af loyalitet (på visse betingelser), forskelle i karrierestruktur, omvendt diskrimination, vanskeligheder med at foretage en sammenligning og princippet om homogenitet.

I praksis skaber sammenligningen af og hensynet til erhvervserfaring og anciennitet mange problemer for vandrende arbejdstagere. For at sikre at medlemsstaterne ikke anvender reglerne på området på en diskriminerende måde, vil Kommissionen understrege, at udtrykket "tidligere perioder med tilsvarende beskæftigelse" skal ses i sammenhæng med den enkelte medlemsstats system. Hvis værtsmedlemsstaten derfor har indført bestemmelser, der tager hensyn til erhvervserfaring og anciennitet, skal disse bestemmelser anvendes ens på tilsvarende beskæftigelsesperioder tilbagelagt i en anden medlemsstat uden at skade den vandrende arbejdstager. Ovennævnte retspraksis betyder ikke, at der skal indføres et nyt begreb (tilsvarende beskæftigelsesperioder) i medlemsstaternes lovgivning; men de skal tilpasse deres lovgivning/administrationspraksis, så de er i overensstemmelse med dette princip. Da medlemsstaternes offentlige sektorer og deres bestemmelser vedrørende hensyn til

¹²⁰ Sag C-419/92, Scholz, Sml. [1994] I-00505.

¹²¹ Sag C-15/96, Schöning, Sml. [1998] I-00047 og sag C-187/96, Kommissionen mod Grækenland [1998] I-01095.

¹²² Sag C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Sml. [2000] I-10497.

erhvervserfaring er meget forskellige, og da det alene er medlemsstaterne, der er kompetente til at tilrettelægge deres offentlige sektorer (under forudsætning af, at EU-lovgivningen overholdes), har Kommissionen afstået fra at stille forslag til detaljerede regler, som skal anvendes ens i alle medlemsstater.

Kommissionen mener dog - i overensstemmelse med Domstolens retspraksis - at mindst nedenstående retningslinjer skal overholdes, når medlemsstaterne fastlægger deres nationale regler/administrationspraksis:

- Medlemsstaterne har pligt til at sammenligne erhvervserfaring/anciennitet, og hvis myndighederne har vanskeligt ved at foretage sammenligningen, skal de kontakte den anden medlemsstats myndigheder og anmode om redegørelser og yderligere oplysninger.
- Hvis der tages hensyn til erhvervserfaring/anciennitet i et job i den offentlige sektor, skal medlemsstaten også tage hensyn til den erfaring, en vandrende arbejdstager har fået med et job i den offentlige sektor i en anden medlemsstat; spørgsmålet om, hvorvidt denne erfaring henhører under den offentlige sektor, må afgøres ud fra hjemmedlemsstatens kriterier. Når en medlemsstat tager hensyn til erfaring fra den offentlige sektor, er det generelt ud fra et ønske om at belønne den specifikke erfaring, der er erhvervet her, og for at fremme mobiliteten. Det ville være et brud på princippet om ligebehandling af EU's arbejdstagere, hvis erfaring, der i henhold til betingelserne i hjemmedlemsstaten henhører under den offentlige sektor, ikke tages i betragtning af værtsmedlemsstaten, fordi denne mener, at stillingen hører under den private sektor.
- Hvis en medlemsstat tager hensyn til særlig erfaring (f.eks. fra en specifik stilling/opgave, i en institution eller et specifikt niveau, en specifik grad eller en specifik kategori), skal den sammenligne sit eget system med systemet i den anden medlemsstat for at kunne sammenligne tidligere beskæftigelsesperioder. De mange krav til anerkendelse af perioder tilbagelagt i udlandet skal baseres på ikke-diskriminerende og objektive kriterier (sammenlignet med perioder tilbagelagt i værtsmedlemsstaten). Arbejdstagerens status i den tidligere stilling som funktionær eller tjenestemand (i tilfælde, hvor det nationale system ikke tager samme hensyn til disse to grupper erhvervserfaring og anciennitet) må ikke bruges som sammenligningskriterium¹²³.
- Hvis en medlemsstat tager hensyn til erhvervserfaring fra den private sektor, skal den anvende samme principper på tilsvarende arbejdsperioder tilbagelagt i den private sektor i en anden medlemsstat.

Klagerne og retssagerne har hidtil kun vedrørt hensyn til erhvervserfaring fra den offentlige sektor i en anden medlemsstat. Kommissionen påpeger imidlertid, at det på grund af den meget forskellige udformning af den offentlige sektor i medlemsstaterne (f.eks. sundhed, undervisning og offentlige værker) og dens fortsatte privatisering ikke kan udelukkes, at der også skal tages hensyn til tilsvarende erhvervserfaring fra den private sektor i en anden medlemsstat, selv om der i værtsmedlemsstaten principielt ikke er taget hensyn til erfaring fra

¹²³ Jf. sag 152/73, Sotgiu, Sml. [1974] 153, hvor Domstolen fandt, at det er irrelevant, om en arbejdstager samtidig ansættes som tjenestemand eller lønmodtager eller i henhold til offentlig eller privat ret - disse juridiske benævnelser kan variere i de nationale lovgivninger og kan derfor ikke bruges som kriterium for en fortolkning, der stemmer overens med EU-lovgivningen.

den private sektor. Hvis der opstår en hindring for den frie bevægelighed, fordi der ikke tages hensyn til en sådan tilsvarende erfaring, skal der meget tungtvejende grunde til at berettiggende det manglende hensyn.

5.4. Anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser

Ordningen med gensidig anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser (se afsnit 2.3) gælder også for den offentlige sektor i henseende til regulerede erhverv.

Direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF¹²⁴ finder kun anvendelse, hvis det eksamensbevis, der kræves for udøvelsen af et givent erhverv, attesterer, at den pågældende har gennemført en uddannelse, som specielt forbereder denne til at udøve dette erhverv. Stillingen i en medlemsstats offentlige sektor kræver ofte en anden form for eksamensbevis:

- et bevis, der attesterer, at ihændeageren har et bestemt uddannelsesniveau, men hvor selve uddannelsens indhold ikke specificeres (en universitetsgrad, afgangsbetis plus tre års videregående uddannelse osv.), eller
- et bevis, der attesterer, at den pågældende har fuldført en uddannelse, som opfylder visse indholdsrelaterede kriterier, men hvor der med det pågældende indhold ikke er tale om en erhvervsfaglig uddannelse, som dette begreb er defineret i direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF (f.eks. et krav om en eksamen i økonomi, statskundskab eller samfundsvidenskab).

Alle disse sager henhører ikke under direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF, og de pågældende kan kun påberåbe sig EF-traktatens artikel 39. Kommissionens holdning er, at de relevante procedurer for at overholde artikel 39 skal følge nedenstående principper:

- Eksamensbetis for afslutning af et bestemt uddannelsesniveau, uden at der stilles krav til et specifikt indhold

Når det alene er uddannelsens *niveau*, der har betydning, har værtsmedlemsstatens myndigheder ikke ret til at tage hensyn til uddannelsens *indhold*. Værtsmedlemsstatens myndigheder må kun tage hensyn til det uddannelsesniveau, som eksamensbetiset attesterer

Med hensyn til evalueringen af dette niveau er det en god idé først at se på bestemmelserne i oprindelsesmedlemsstaten. Hvor et bevis for en uddannelse på et bestemt niveau giver adgang til en stilling i den offentlige sektor i denne medlemsstat eller til en udvælgelsesprocedure forud for ansættelse i en stilling i en bestemt kategori, bør der også gives adgang på samme måde til en udvælgelsesprøve i en tilsvarende kategori i den offentlige sektor i værtsmedlemsstaten.

I fastlæggelsen af "tilsvarende kategori" skal der tages hensyn til arten af de funktioner, som denne kategori giver adgang til (ledelse, politisk beslutningstagning, gennemførelse af politikker osv.). Kategoriens faktiske benævnelse er irrelevant. I lighed med den almindelige ordning for gensidig anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser kan der indføres en sikkerhedsmekanisme for at sikre beskyttelse mod for store forskelle mellem de påkrævede eksamensbeviser, dvs. afgangseksamensbetiset fra en oprindelsesmedlemsstat og universitetsksamensbetiset fra værtsmedlemsstaten.

¹²⁴ EFT L 19 af 24.1.1989, s.16 og L209 af 24.7.1992, s.25.

- Eksamensbevis for afslutning af et bestemt uddannelsesniveau, der samtidig opfylder visse indholdsrelaterede kriterier, dog uden at det pågældende indhold dækker erhvervsuddannelse efter betydningen i direktiv 89/48/EØF og 92/51/EF.

Kommissionens holdning til evaluering af eksamensbevisets niveau er det samme som ovenfor beskrevet.

Med hensyn til bedømmelse af uddannelsens reelle indhold er det generelt sådan, at hvis der stilles krav om et akademisk indhold, f.eks. økonomi, statskundskab o.l., er hovedformålet at ansætte en person med generel viden på det pågældende område, evnen til at tænke kritisk, tilpasse sig et bestemt miljø osv. Med andre ord skal der ikke nødvendigvis være fuldstændig overensstemmelse mellem indholdet af ansøgernes uddannelse og de opgaver, de vil skulle udføre. Så længe beviset er givet efter en afsluttet uddannelse inden for det påkrævede område, skal dets ækvivalens anerkendes.

Anerkendelsesprocedure

Vandrende arbejdstagere skal så vidt muligt kunne indsende deres ansøgning om anerkendelse af et eksamensbevis på et hvilket som helst tidspunkt uden at skulle afvente, at en stilling bliver ledig. Målet er at give dem den nødvendige tid til at forberede sig til en udvælgelsesprocedure. Et problem, som vandrende arbejdstagere ofte støder på, er, at det tager lang tid at få anerkendt eksamensbeviser og kvalifikationer. Medlemsstaterne opfordres til at sørge for, at disse procedurer afsluttes så hurtigt som muligt, for at mobiliteten kan fremmes mest muligt og for at den enkeltes karriereudsigter ikke forringes.

6. KONKLUSION

Selvom den frie bevægelighed er en grundlæggende rettighed, findes der stadig en række hindringer, som selv efter at rettighederne har eksisteret i mere end 30 år betyder, at borgerne ikke har mulighed for fuldt ud at udnytte den. Den meget tekniske og komplicerede eksisterende lovgivning kan sammen med Domstolens omfattende retspraksis vanskeliggøre fortolkningen og den korrekte anvendelse af EU-regelværket vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed. Medlemsstaterne, EU-institutionerne og arbejdsgiverne (offentlig og privat sektor) bør derfor gøre en fælles indsats på området.

Mange af de beskrevne problemer kan løses ved at stille nøjagtige, ajourførte oplysninger til rådighed. Kommissionen er overbevist om, at offentliggørelsen af denne meddelelse, der er et led i processen, vil bidrage til at afklare fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne på området for alle involverede parter¹²⁵.

Medlemsstaterne er naturligvis ansvarlige for, at EU-lovgivningen anvendes korrekt på alle administrationsniveauer. Kommissionen opfordrer alle medlemsstater til at træffe de nødvendige foranstaltninger på nationalt plan, således at *alle* EU-bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed overholdes.

Bedre information vil også sætte den enkelte i stand til i højere grad at udnytte de rettigheder, som EU-regelværket indebærer, og dermed forbedre mulighederne for mobilitet. Bedre håndhævelse starter på nationalt plan, f.eks. kan arbejdstageren tage skridt til at indbringe en

¹²⁵ Jf. også den planlagte internet-portal for mobilitet og den ajourførte vejledning om sociale rettigheder, når man flytter inden for Den Europæiske Union.

sag for domstolene. Ud over at nedsætte Det Rådgivende Udvalg for Vandrende Arbejdstagerses Sociale Sikring¹²⁶ har Kommissionen etableret en række netværk på medlemsstatsniveau, som arbejder med forskellige aspekter af den frie bevægelighed og kan løse de forskellige problemer på en mere uformel måde¹²⁷.

Arbejdsgiverne bør undgå både direkte og indirekte forskelsbehandling. Domstolen har fastslået, at traktatens bestemmelser om adgang til beskæftigelse uden forskelsbehandling er direkte gældende, hvilket betyder, at den enkelte kan påberåbe sig dem over for de nationale domstole i forbindelse med et sagsanlæg over for en arbejdsgiver, som har nægtet den pågældende et arbejde¹²⁸.

Det turde være overflødigt at anføre, at Kommissionen vil stille de nødvendige forslag til ny lovgivning eller ændringsforslag for at forenkle, forbedre og ajourføre den eksisterende lovgivning¹²⁹. Den opfordrer de øvrige lovgivende organer til at drøfte og vedtage disse forslag hurtigst muligt.

Sidst, men ikke mindst vil Kommissionens tjenestegrene kontrollere medlemsstaternes nationale bestemmelser og deres anvendelse og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder, som er stadfæstet i EF-traktaten, bl.a. ved at indbringe sager for Domstolen på grundlag af traktatens artikel 226.

¹²⁶ Nedsat i henhold til forordning 1408/71 og bestående af repræsentanter for medlemsstaterne.

¹²⁷ Jf. SOLVIT-netværket for grænseoverskridende problemer ((KOM(2001) 702) og NARIC-netværket om akademisk anerkendelse af eksamensbeviser (<http://europa.eu.int/comm/education/socrates/agenar.html>), kontaktpunkterne for anerkendelse af faglige kvalifikationer http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/contact.htm og EURES-netværket.

¹²⁸ Sag C-281/98, Angonese, Sml. [2000] I-04139.

¹²⁹ Jf. Kommissionens forslag om modernisering og forenkling af forordning 1408/71, fodnote 79.