

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.7.2010
KOM(2010)373 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar

Inledning

Under de senaste fyrtio åren har principen om personers fria rörlighet ständigt utvecklats och vuxit sig starkare. Från början var denna grundläggande frihet avsedd för den yrkesverksamma befolkningen, men har stegvis utvidgats till andra delar av befolkningen och utgör i dag en av de viktigaste individuella rättigheterna i EU.

Principen om arbetskraftens fria rörlighet slås fast i artikel 45 (f.d. artikel 39 i EG-fördraget) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EU-fördraget*) och har vidare utvecklats i sekundärlagstiftning (förordning (EEG) nr 1612/68¹ och direktiv 2004/38/EG² samt direktiv 2005/36/EG³) och i EU-domstolens (nedan kallad *domstolen*) rättspraxis. EU:s regelverk på detta område ger EU-medborgarna rätt att röra sig fritt inom EU för arbetsändamål, och skyddar arbetarnas och deras familjers sociala rättigheter⁴. På detta dynamiska område, där förändringen drivs av arbetsmarknadspolitiken, familjestrukturerna och integrationsprocessen i EU, bidrar den fria rörligheten inte bara till skapandet av en inre marknad, utan får också en viktig social dimension, eftersom den bidrar till EU:s migrerande arbetstagares sociala, ekonomiska och kulturella integration i värdmedlemsstaten.

Enligt de aktuellaste Eurostat-uppgifterna⁵ bor 2,3 % av EU-medborgarna (11,3 miljoner människor) i en annan medlemsstat än den, där de är medborgare, och många fler utnyttjar denna rättighet under någon period i sitt liv⁶. Detta antal har ökat med över 40 %⁷ sedan 2001. Enligt en nyligen genomförd Eurobarometer-enkät svarade 10 % av de tillfrågade i EU:s 27 medlemsstater att de vid något tillfälle i det förflutna bott och arbetat i ett annat land, medan 17 % hade för avsikt att utnyttja den fria rörligheten i framtiden.

I princip har alla EU-medborgare rätt att arbeta och bo i en annan medlemsstat utan att diskrimineras på grund av sin nationalitet. Trots de framsteg som har gjorts finns det emellertid fortfarande rättsliga, administrativa och praktiska hinder för detta. I en aktuell rapport⁸ om tillämpningen av direktiv 2004/38/EG visar det sig att införlivandet är en besvikelse, och rapporten belyser ett antal problem som EU-medborgare utsätts för utomlands, oberoende av huruvida de är arbetstagare eller inte. En slutsats som kunde dras av erfarenheterna med det europeiska året för arbetstagares rörlighet 2006 var att det finns andra faktorer som påverkar rörligheten över gränserna, utöver de rättsliga och administrativa hinder (erkännande av kvalifikationer och överförbarhet av tilläggsrättigheter, exempelvis) som de senaste årens insatser främst inriktats på. Till dessa ytterligare hinder hör bostadsfrågor, språk, makars och partners sysselsättning, mekanismer för återvändande,

¹ EGT L 257, 19.10.1968, s. 2, nedan kallad *förordningen*.

² EGT L 158, 30.4.2004, s. 77, nedan kallat *direktivet*.

³ EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

⁴ EU-lagstiftningen om arbetskraftens fria rörlighet gäller för EU-medborgare och deras familjer, oberoende av nationalitet.
⁵ Situationen 2008.

⁶ 37 % (11,3 miljoner människor) av den icke-inhemskas befolkningen i EU:s 27 medlemsstater är medborgare i en annan medlemsstat. Antalet icke-inhemskas personer i EU:s 27 medlemsstater har ökat med 42 % sedan 2001 (ytterligare detaljer finns i Eurostat, *Statistik in Focus*, 94/2009).

⁷ Detta omfattar den allmänna ökningen av den utländska befolkningen, inbegripet EU-medborgare från andra medlemsstater och människor från länder utanför EU. Rapporten innehåller inga uttryckliga hänvisningar till den procentuella ökningen av EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat under perioden 2001–2008, men ökningen var cirka 4 miljoner, vilket motsvarar ungefär 54 %.

⁸ KOM(2008) 840, 10.12.2008.

historiska spärrar och erkännandet av rörlighetserfarenheter, bland annat inom små och medelstora företag. Om man vill ta itu med dessa problem krävs det därför en mer allmän approach⁹, i kombination med effektivare tillämpning av principen om fri rörlighet. Även kommissionens ordförande, Manuel Barroso, fastställer detta i sina politiska riktlinjer *The principles of free movement and equal treatment for EU citizens must become a reality in people's everyday lives*¹⁰. Dessa följdes upp av kommissionens förslag om att underlätta och främja rörligheten i EU inom ramen för Europa 2020-strategin, och särskilt inom ramen för det viktiga initiativet *En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen*¹¹.

Detta meddelande har följande syften:

- Att ge en överblick över EU:s migrerande arbetstagares rättigheter.
- Att uppdatera kommissionens föregående meddelande om detta¹² med hänseende till utvecklingen av lagstiftning och rättspraxis.
- Att allmänt öka medvetenheten och främja migrerande arbetstagares rättigheter där de är mer sårbara än inhemska arbetstagare (t.ex. när det gäller bostad, språk, partners och makars sysselsättning osv.).

⁹ KOM(2007) 773, 6.12.2007.

¹⁰ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/press_20090903_EN.pdf.

¹¹ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

¹² KOM(2002) 694, 11.12.2002.

DEL I: Vem kan lita på EU-bestämmelserna om arbetstagares fria rörlighet?

Om man vill bestämma det individuella spelrum som EU-lagstiftningen om arbetstagares fria rörlighet ger och villkoren för denna lagstiftnings tillämplighet måste man skilja mellan migrerande arbetstagare och andra kategorier av EU-medborgare (icke förvärvsarbete, egenföretagare och utstationerade arbetstagare). Fri rörlighet för arbetstagare innebär att alla medborgare har rätt att fritt flytta till en annan medlemsstat för att arbeta och bo där, och skyddar dem mot diskriminering i fråga om sysselsättning, lön och andra arbetsförhållanden jämfört med kollegor som är medborgare i den berörda medlemsstaten. Fri rörlighet måste särskiljas från friheten att tillhandahålla tjänster, som omfattar företags rättigheter att erbjuda tjänster i en annan medlemsstat. I detta syfte får företagen tillfälligt skicka (stationera ut) sina anställda för att utföra en uppgift. Utstationerad arbetstagare som tillhandahåller tjänster omfattas av direktiv 96/71/EG¹³, i vilket en kärna av klart definierade bestämmelser och arbetsvillkor fastställs för att erbjuda arbetstagarna ett minimiskydd. Det omfattar bland annat bestämmelser om minimilön, som tjänsteleverantören måste följa i värdmedlemsstaten.

Detta meddelande omfattar inte utstationerade arbetstagare som tillhandahåller tjänster och som omfattas av de särskilda bestämmelserna i direktivet om utstationering av arbetstagare. Det omfattar inte heller egenföretagare som har rätt att etablera sig eller tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater.

1. MIGRERANDE ARBETSTAGARE I EU

1.1. Definition

Alla EU-medborgare har rätt att arbeta i en annan medlemsstat¹⁴. Uttrycket *arbetstagare* har en fast betydelse i EU-lagstiftningen och kan inte omfattas av nationella definitioner¹⁵ eller tolkas restriktivt¹⁶. Det omfattar alla personer som utför verkligt och effektivt arbete under någon annans ledning för vilket de erhåller en betalning¹⁷. Det omfattar inte migrerande arbetstagare från tredjeländer. De nationella myndigheterna är skyldiga att i ljuset av den definitionen från fall till fall bedöma huruvida kriterierna uppfylls.

Löner

Arbetstagare som omfattas av EU-lagstiftningen måste få ersättning för genomfört arbete. Att någon har begränsade inkomster innebär inte att de inte ska anses vara arbetstagare¹⁸, och

¹³ EGT L 18, 21.1.1997, s. 1.

¹⁴ Tillfälliga begränsningar kan gälla fram till den 30.4.2011 för arbetstagare från Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien, och fram till den 31.12.2013 för arbetstagare från Bulgarien och Rumänien.

¹⁵ Mål C-75/63.

¹⁶ Mål C-53/63.

¹⁷ Mål C-66/85.

¹⁸ Mål C-53/81 och C-139/85

ersättning in natura anses också vara ersättning¹⁹. Endast frivilligt arbete utan någon form av ersättning undantas.

Underordning

Ett hierarkiskt förhållande innebär att man kan skilja mellan arbetstagare och egenföretagare. Denna åtskillnad är viktig för tillämpningen av övergångsbestämmelser²⁰ och tillträde till förmåner som är förbehållna arbetstagare.

Arbete i ett hierarkiskt förhållande kännetecknas av att arbetsgivaren bestämmer verksamhet, ersättning och arbetsförhållanden²¹. Egenföretagare har ansvar för sin egen verksamhet och kan därför bli ersättningsskyldiga för skador: de har det ekonomiska ansvaret för företaget²². Deras vinst är exempelvis också beroende av utgifter för personal och utrustning i samband med deras verksamhet²³.

Verkligt och effektivt arbete

Det viktigaste kriteriet för att avgöra huruvida någon är arbetstagare är själva arbetets art. Domstolen har alltid vidhållit att en arbetstagare måste utöva en verksamhet med ekonomiskt värde som är effektiv och verklig, med undantag för verksamhet i så begränsad omfattning att den kan anses vara helt marginell och sidoordnad²⁴. Ett arbetes korta varaktighet, begränsade arbetstid eller låga produktivitet²⁵ kan inte utesluta en EU-medborgare från att anses vara en migrerande EU-arbetstagare. Alla omständigheter i ett ärende som har att göra med den berörda verksamhetens art eller med anställningsförhållandet måste beaktas²⁶.

Deltidsarbetare²⁷, praktikanter²⁸ och au pairer²⁹ omfattas av EU-definitionen om deras verksamhet är effektiv och verklig. Vid korta praktikperioder kan det antal timmar det tar att bekanta sig med en uppgift³⁰ och en stegvis ökning av ersättningen under praktikens gång tyda på att det utförda arbetets ekonomiska värde ökar ur arbetsgivarens synvinkel³¹. Att ett anställningsförhållande är av kort varaktighet i förhållande till den berörda personens boende i värdmedlemsstaten ska inte beaktas³².

Deltidsarbete ska inte vara den berörda personens huvudsakliga verksamhet. Personer som samtidigt utför en annan verksamhet (t.ex. studier eller egenföretagande) kan åtnjuta EU-status som arbetstagare, även om den andra verksamheten utövas i en annan medlemsstat³³.

¹⁹ Mål C-196/87 och C-456/02

²⁰ Övergångsarrangemang, som ofta tillämpas på medborgare i nya medlemsstater under en viss tid efter anslutningen, gäller tillträde till arbetsmarknaden och inte egenföretagares verksamhet.

²¹ Mål C-268/99.

²² Mål C-3/87.

²³ Mål C-202/90.

²⁴ Mål C-53/81.

²⁵ Mål C-344/87.

²⁶ Mål C-413/01.

²⁷ Mål C-53/81.

²⁸ Mål C-109/04.

²⁹ Mål C-294/06.

³⁰ Mål C-3/90.

³¹ Mål C-188/00.

³² Mål C-413/01.

³³ Mål C-106/91.

Det rättsliga förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare är inte av betydelse för avgörandet huruvida arbetstagaren åtnjuter arbetstagarstatus: offentlighetsrättslig status (tjänstemän och anställda i den offentliga sektorn vars arbetsförhållande omfattas av offentlig rätt) och avtal enligt civilrätten (även inom den offentliga sektorn) omfattas båda³⁴. Personer med kontrakt för tillfällig sysselsättning, exempelvis personer som arbetar då det behövs extra arbetskraft³⁵, omfattas också av definitionen för arbetstagare så länge den genomförda verksamheten är effektiv och verklig och uppfyller de övriga villkoren i EU-definitionen.

Dessutom har domstolen fastslagit att idrott omfattas av EU-lagstiftningen såvida den utgör en ekonomisk verksamhet³⁶. Därför kan professionella idrottare och/eller amatöriddrottare som är sysselsatta mot ersättning också omfattas. Arbeten av rehabiliterande art som del av program för återinförande på arbetsmarknaden är inte nödvändigtvis uteslutna. Avgörandet huruvida de är effektiva och verkliga arbeten beror emellertid på vad det sociala återinförandeprogrammet omfattar och tjänsternas art och detaljer.

1.2. Gränsöverskridande ärenden

Utöver att uppfylla ovanstående definition av arbetstagare måste en person vara en *migrerande* arbetstagare för att omfattas av EU-lagstiftningen, dvs. han eller hon måste ha utövat sin rätt till fri rörlighet: EU-bestämmelserna gäller om en person arbetar i en annan medlemsstat än den från vilken personen härstammar, eller arbetar i sitt hemland men bor utomlands³⁷. EU-medborgare som bor i en medlemsstat och arbetar i en annan (gränsarbetare) omfattas också av EU-lagstiftningen om fri rörlighet för arbetstagare i den medlemsstat där de är sysselsatta³⁸. Om gränsarbetare arbetar i en medlemsstat där de inte är medborgare omfattas de enligt direktivet av EU-lagstiftningen som självförsörjande icke förvärvsarbetande i den medlemsstaten.

En person betraktas som migrerande EU-arbetstagare i sin härkomstmedlemsstat om han eller hon har utnyttjat rätten till fri rörlighet och sedan återvänder till sitt härkomstland³⁹. EU-lagstiftningen omfattar sådana återvändande migrerande arbetstagare för att de om de inte kan stödja sig på EU-lagstiftning mot sin härkomstmedlemsstat skulle avskräckas från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet på samma sätt som migrerande arbetstagare från andra medlemsstater.

1.3. Territoriell tillämpning

EU-lagstiftningen om fri rörlighet för arbetstagare gäller i EU:s medlemsstater (artikel 52 i EU-fördraget) och de territorier som anges i artikel 355 i EUF-fördraget.

Det gäller för yrkesverksamhet inom en medlemsstats territorium eller utanför EU:s territorium om det rättsliga anställningsförhållandet befinner sig inom en medlemsstats territorium eller behåller en tillräckligt direkt koppling till det territoriet⁴⁰. Det kan vara fallet om en person arbetar på en annan medlemsstats ambassad i ett land utanför EU, eller för sjöfolk anställda ombord på fartyg som för en annan medlemsstats flagg på internationellt

³⁴ Mål C-152/73.

³⁵ Mål C-357/89.

³⁶ Mål C-415/93 och C-519/04

³⁷ Mål C-212/05.

³⁸ Mål C-357/89.

³⁹ Mål C-370/90.

⁴⁰ Mål C-214/94.

vatten, eller för flygpersonal. Olika frågor beaktas när man avgör huruvida kopplingen till EU:s territorium är tillräcklig⁴¹.

2. ÖVRIGA FÖRMÅNSTAGARE

Även andra kategorier omfattas av artikel 45 i EUF-fördraget.

2.1. Familjemedlemmar

Familjemedlemmar definieras som make/maka, i vissa fall partners med vilka en EU-medborgare har ingått ett registrerat partnerskap⁴², direkta avkommor om de är yngre än 21 år eller fortfarande omfattas av underhållsskyldighet, och direkta anhöriga till familjemedlemmar i nedstigande led, liksom även makens/makans direkta anhöriga.

2.2. Personer som behåller statusen som arbetstagare

Allmänt sett förlorar en person som arbetat i en värdmedlemsstat men inte längre gör det sin status som arbetstagare⁴³. EU-lagstiftningen föreskriver emellertid att EU-medborgare kan behålla sin status som arbetstagare i vissa situationer även om de inte längre är anställda⁴⁴, och att de därför är berättigade till lika behandling.

2.3. Arbetsökande

enligt artikel 45.3 i EUF-fördraget har arbetstagare rätt att fritt röra sig på medlemsstaternas territorium för att acceptera sysselsättningserbjudanden som faktiskt gjorts. Om EU-lagstiftningen emellertid endast gällde för sådana personer som redan fått ett erbjudande om arbete innan de flyttar till en annan medlemsstat skulle detta ifrågasätta den grundläggande principen. Därför har domstolen uttryckligen avvisat föreställningen att artikel 45 i EUF-fördraget endast gäller för EU-medborgare som är aktivt sysselsatta, och utvidgat artikelns tillämpningsområde till att på vissa villkor omfatta sådana som söker arbete (de berörda personerna måste kunna styrka att de fortsätter att söka arbete och har konkreta chanser att bli anställda: se ytterligare uppgifter nedan)⁴⁵.

⁴¹ Exempelvis var personen anställdes, huruvida anställningskontraktet har slutits i enlighet med en medlemsstats lagstiftning och huruvida anställningsförhållandet omfattas av den medlemsstats lagstiftning, eller om personen är ansluten till ett socialförsäkringssystem i en medlemsstat och är skyldig att betala inkomstskatt i den staten.

⁴² Artikel 2.2 i direktivet.

⁴³ Mål C-85/96.

⁴⁴ Artikel 7.3 i direktivet.

⁴⁵ Mål C-292/89.

DEL II: Vilka rättigheter har migrerande arbetstagare?

Denna del behandlar de migrerande arbetstagarnas rättigheter enligt förordningen och direktivet. Den berör inte rättigheter till social trygghet⁴⁶.

1. ARBETSSÖKANDE OCH TILLGÅNG TILL FÖRMÅNER

EU-medborgare har rätt att söka arbete i andra medlemsstater och att erhålla samma stöd från den nationella arbetsförmedlingen där som medlemsstatens egna medborgare⁴⁷. Eures-nätet ger information, råd och stöd för placering och rekrytering, men kopplar även samman cv:n och jobannonser. Dessa tjänster tillhandahålls av Eures rådgivare i offentliga arbetsmarknadsmyndigheter och av annan personal i Eures partnerorganisationer. Eures har en webbplats⁴⁸ där man kan söka efter lediga jobb och ladda upp sina cv:n.

Sådana arbetssökande ansågs tidigare endast vara berättigade till samma behandling som de inhemska i fråga om tillgång till arbete⁴⁹, men domstolen har fastställt att införandet av EU-medborgarskap innebär att de också har rätt till samma behandling i fråga om tillgång till ekonomiska förmåner som ska underlätta tillgång till sysselsättning på värdmedlemsstatens arbetsmarknad⁵⁰.

För att minska belastningen på systemen för socialt bistånd tillade domstolen emellertid att medlemsstaterna får begära att det finns en verklig koppling mellan den arbetssökande och den berörda geografiska arbetsmarknaden, som att personen under en rimlig period verkligen har sökt arbete i medlemsstaten. Domstolen ansåg också att proportionella bosättningskrav kan vara lämpliga för att visa en koppling till arbetsmarknaden.

De nationella lagstiftande myndigheterna är behöriga att avgöra kopplingen till sina arbetsmarknader, men de måste respektera proportionalitetsprincipen. Kriterierna får inte överskrida det nödvändiga för att fastställa att en person verkligen söker arbete på värdmedlemsstatens arbetsmarknad. Skyddet av EU-medborgarnas rättigheter innebär också att de på förhand känner till sådana kriterier och kan överklaga.

I artikel 24.2 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna har rätt att inte bevilja arbetssökande socialt bistånd under de första tre månaderna som personen är bosatt i landet, eller under en längre period. Domstolen har i ett annat beslut⁵¹ emellertid fastställt att ekonomiska förmåner för att underlätta tillgången till arbetsmarknaden inte kan anses vara socialt bistånd enligt den artikeln. Domstolen fastställde därför att arbetssökande måste åtnjuta likvärdig behandling i fråga om tillträde till förmåner som ska underlätta tillgång till arbetsmarknaden. För att fastställa huruvida en viss förmån enligt nationell lagstiftning syftar till att underlätta tillgång

⁴⁶ Förordning (EG) nr 883/2004 (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1) behandlar rättigheter till social trygghet från och med den 1 januari 2005. Ett första steg på vägen inom området tilläggspensioner är rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 (EGT L 209, 25.7.1998, s. 46).

⁴⁷ Artikel 5 i förordningen.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/eures/>.

⁴⁹ Mål C-149/79.

⁵⁰ Mål C-138/02, C-258/04 och C-22/08

⁵¹ Mål C-22/08.

till arbetsmarknaden måste man analysera förmånens syfte utgående från dess resultat och inte från dess formella struktur⁵².

Genom att ta med arbetssökande i principen för lika behandling i fråga om vissa förmåner garanterar man bättre skydd för dem som kan befinna sig i särskilt sårbara situationer under en viss tidsperiod. Detta är ett konkret steg på vägen mot ett socialt EU.

2. TILLGÅNG TILL ARBETE PÅ SAMMA VILLKOR SOM NATIONELLA ARBETSTAGARE

EU-medborgare har rätt att inleda yrkesverksamhet i en annan medlemsstat på samma villkor som gäller för den medlemsstatens arbetstagare. Här gäller emellertid en restriktion och flera specifika aspekter.

2.1. Erkännande av yrkeskvalifikationer

En EU-medborgare som är fullt kvalificerad att utöva ett yrke i en medlemsstat och som vill utöva det yrket i en annan medlemsstat där yrket är reglerat måste först ansöka om erkännande av sina kvalifikationer. Ett yrke är reglerat om tillträdet enligt rättsliga eller administrativa bestämmelser förutsätter innehavet av yrkeskvalifikationer. Tillgång till arbetsmarknaden beror på beviljandet av ett sådant erkännande.

Direktiv 2005/36/EG berör erkännande av yrkeskvalifikationer som erhållits i en medlemsstat med avsikt att utöva ett reglerat yrke i en annan medlemsstat⁵³.

Bestämmelserna i det direktivet varierar beroende på huruvida yrket utövas i värdlandet tillfälligt (exempelvis av säsongarbetare) eller permanent (etablering, exempelvis med ett fast kontrakt eller långtidskontrakt). Om yrket utövas temporärt tillåts ingen kontroll av arbetstagarens kvalifikationer såvida yrket inte har hälso- eller säkerhetskONSEKVENSER. Vårdmedlemsstaten kan emellertid årligen begära en deklARATION. Om en person etablerar sig i landet för att utöva yrket varierar erkännandeordningen beroende på yrket.

Direktiv 2005/36/EG gäller emellertid inte om ett examensbevis inte styrker specifik yrkesutbildning, som specifika kurser för ett visst yrke. Tjänster inom en medlemsstats offentliga sektor förutsätter ofta andra examensbevis som styrker en viss utbildningsnivå (högskolenivå, studentexamen plus tre års högre utbildning osv.) eller examensbevis som styrker en utbildningsnivå som uppfyller vissa innehållsliga kriterier utan att innehållet utgör yrkesutbildning enligt direktiv 2005/36/EG (krav på examensbevis i ekonomi, statsvetenskap, naturvetenskap eller samhällsvetenskap, exempelvis)

Sådana fall omfattas av artikel 45 i EUF-fördraget, och inte av direktiv 2005/36/EG. Vårdmedlemsstatens myndigheter har rätt att pröva examensbevisets nivå, men inte dess utbildningsinnehåll om den enda avgörande faktorn är utbildningsnivån för vilken ett examensbevis givits.

Om examensbeviset måste uppfylla vissa innehållsliga kriterier utöver det att det ska styrka en viss utbildningsnivå ska dess överensstämmelse erkännas om det utfärdats efter avslutad utbildning eller fortbildning i det begärda ämnet. Ingen ytterligare prövning av utbildningsinnehållet tillåts.

⁵² Dito.

⁵³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm and http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_en.pdf.

2.2. Språkkrav⁵⁴

Domstolen har fastställt att språkkrav måste vara rimliga och oumbärliga för det berörda arbetet. De får inte vara grund för att utesluta arbetstagare från andra medlemsstater⁵⁵. Arbetsgivare får inte kräva en viss kvalifikation endast i form av intyg, och systematiska språkprov i standardiserad form anses strida mot proportionalitetsprincipen⁵⁶.

Mycket goda språkkunskaper kan vara motiverade i vissa situationer och vissa yrken, men kommissionen anser inte att krav på att arbetstagaren ska ha språket som modersmål kan accepteras.

2.3. Möjlighet till anställning inom den offentliga sektorn⁵⁷

I enlighet med artikel 45.4 i EUF-fördraget kan medlemsstaternas myndigheter begränsa tillgången till vissa tjänster inom den offentliga sektorn till medborgare i det egna landet. Detta undantag ska tolkas strikt. Domstolen har ständigt vidhållit att detta undantag avser tjänster med direkt eller indirekt delaktighet i myndighetsutövandet och uppgifter syftar till att skydda offentliga organs eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen⁵⁸. Dessa kriterier måste bedömas från fall till fall, med beaktande av uppgifternas art och det ansvar som tjänsten medför. Domstolen fastslog 2003 att medlemsstaterna för de egna medborgarna får reservera tjänsterna som kapten och överstyrman på den privata sektorns fartyg som för landets flagg endast om myndighetsutövandet verkligen sker regelbundet och inte bara utgör en försumbar del av dessa personers verksamhet⁵⁹. Kommissionen anser att medlemsstaternas myndigheter måste beakta denna rättspraxis när de avgör vilka tjänster inom den offentliga sektorn de vill reservera för sina egna medborgare.

Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 45.4 har rätt att reservera vissa tjänster för de egna medborgarna, men inte är skyldiga att göra detta, vill kommissionen uppmana dem att öppna sin offentliga sektor (på alla nivåer, inbegripet lokal, regional och central förvaltning) så mycket som möjligt för medborgare i andra medlemsstater, som ett bidrag till modernisering och reform.

Om en tjänst i den offentliga sektorn är öppen för migrerande arbetstagare ska medlemsstaterna garantera lika behandling i fråga om alla övriga rekryteringsaspekter. Domstolen har fastställt att medlemsstaternas myndigheter måste beakta tidigare perioder av jämförbar anställning som den migrerande arbetstagaren haft i andra medlemsstater på samma sätt som yrkeserfarenhet som vunnits i det egna systemet när det handlar om att ge tillgång till den egna offentliga sektorn⁶⁰. Medlemsstaterna ska dessutom beakta jämförbara examensbevis som del av rekryteringsprocessen (t.ex. om extra poäng ges för ett examensbevis).

När det gäller uttagningsprov för att rekrytera personer för särskild fortbildning i syfte att anställa någon inom ett särskilt verksamhetsområde i den offentliga sektorn har domstolen

⁵⁴ Artikel 3.1 i förordningen och artikel 53 i direktiv 2005/36/EG.

⁵⁵ Mål C-379/87.

⁵⁶ Mål C-281/98.

⁵⁷ I ett kommande arbetsdokument för kommissionens avdelningar kommer dessa frågor att tas upp närmare.

⁵⁸ Nyligen i mål C-290/94.

⁵⁹ Mål C-405/01 och C-47/02: domstolen har bekräftat detta i fyra domslut.

⁶⁰ Mål C-419/92.

fastlagt att migrerande arbetstagare som är färdigkvalificerade på området måste undantas från den särskilda fortbildningen på grundval av den utbildning och yrkeserfarenhet de redan har skaffat sig i sitt eget land⁶¹. Domstolen beslutade att medlemsstater inte får ålägga sådana migrerande arbetstagare att genomgå ett sådant uttagningsprov, utan måste tillämpa andra rekryteringsmetoder.

2.4 Idrott och fri rörlighet för arbetstagare

En mycket omdiskuterad fråga har varit hur EU:s bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare påverkar idrotten, särskilt fotbollen, eftersom idrott allt mer får en europeisk dimension. I kommissionens vitbok om idrott 2007 klargörs att kommissionens insats visserligen beaktar idrottens särskilda situation, men främst är inriktad på uppnåendet av fördragets allmänna mål och på att respektera dess grundprinciper på detta område.

När Lissabonfördraget trädde i kraft blev idrott ett område där EU kan bidra till främjandet av europeiska idrottsevenemang och främja samarbetet mellan medlemsstaterna (artikel 165 i EUF-fördraget). Denna nya befogenhet utesluter emellertid inte att man tillämpar grundläggande principer i EU-lagstiftningen på idrott, exempelvis reglerna om fri rörlighet och konkurrens.

Domstolen har vid flera tillfällen bekräftat att professionella och halvprofessionella idrottare är arbetstagare, eftersom deras verksamhet omfattar sysselsättning mot ersättning⁶².

Eftersom professionella idrottare omfattas av artikel 45 i EUF-fördraget gäller principen om lika behandling för idrott, och förbjuder all direkt diskriminering på grund av nationalitet, medan indirekta diskriminerande åtgärder måste vara nödvändiga och stå i proportion till uppnåendet av deras legitima syfte. Den principen syftar också till undanröjandet av onödiga och oproportionella hinder för utnyttjandet av rätten till fri rörlighet⁶³.

3. LIKABEHANDLING

Enligt artikel 45.2 i EUF-fördraget ska all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

3.1. Förbud mot diskriminering och hinder för arbetstagares fria rörlighet

I artikel 45 i EUF-fördraget förbjuds all diskriminering grundad på nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Hit hör inte bara direkt diskriminering grundad på nationalitet, utan också indirekt diskriminering som, genom att man tillämpar andra differentierande kriterier, i praktiken leder till samma resultat⁶⁴. Domstolen har fastställt att även om vissa kriterier kan tillämpas oberoende av nationalitet, så måste de anses vara indirekt diskriminerande om det finns en risk för att migrerande

⁶¹ Mål C-285/01.

⁶² Mål C-36/74, C-13/76, C-415/93, C-519/04, C-176/96 och C-325/08.

⁶³ I oktober 2010 har kommissionen för avsikt att lägga fram ett meddelande om genomförandet av Lissabonfördraget på idrottsområdet, och frågan om hur tillämpningen av reglerna om fri rörlighet påverkar idrotten kommer att tas upp i större detalj och på ett mer samordnat sätt.

⁶⁴ Mål C-152/73.

arbetstagare hamnar i en ofördelaktig situation⁶⁵. Vanliga exempel på indirekt diskriminering är situationer där ett visst bidrag⁶⁶ förutsätter en viss boendesituation, eller språkkrav för vissa tjänster som per definition enklare kan uppfyllas av inhemska arbetstagare än av icke-inhemska⁶⁷.

EU:s lagstiftning om arbetstagares fria rörlighet syftar till att underlätta EU-medborgarnas utövandet av betald sysselsättning i EU. Den utesluter därför hinder för arbetstagarnas fria rörlighet, exempelvis åtgärder som kan förfördela EU-medborgare som inom ramen för ett anställningsförhållande vill utöva ekonomisk verksamhet på en annan medlemsstats territorium, även där sådana åtgärder gäller oberoende av arbetstagarens nationalitet (t.ex. höga transferavgifter för professionella fotbollsspelare⁶⁸ och skatteavdrag⁶⁹).

3.2. Arbetsvillkor

Migrerande arbetstagare omfattas av värdmedlemsstatens lagar och kollektivavtal när de utövar sitt yrke. Enligt artikel 7.1 i förordningen ska en migrerande arbetstagare behandlas lika i fråga om ersättning, anställningstrygghet, förutsättningar att befordras⁷⁰ samt avskedning⁷¹. Domstolen anser att medlemsstaternas förvaltningar ska behandla migrerande arbetstagares tidigare erfarenheter i jämförbara arbeten i andra medlemsstater på samma sätt som yrkeserfarenhet som förvärvats inom ramen för deras egna system när de fastställer arbetsförhållanden (som lön och grad)⁷².

Kommissionen anser att medlemsstaternas myndigheter måste behandla jämförbara examensbevis på samma sätt som examensbevis från deras egna system när de fastställer arbetsvillkor och karriärmöjligheter.

Genom artikel 8 i förordningen utvidgas likabehandlingen till medlemskap i fackföreningar: migrerande arbetstagare har rätt att gå med i en fackförening, rösta eller vara valbar för administrativa eller ledande uppgifter i fackföreningen.

Dessutom ska EU-lagstiftningen i fråga om arbetstagarnas hälsa och säkerhet underlätta gränsöverskridande anställning, genom att arbetstagare garanteras ett minimiskydd av sin hälsa och säkerhet i alla medlemsstater.

3.3. Sociala förmåner

Enligt artikel 7.2 i fördraget har migrerande arbetstagare rätt till samma sociala förmåner som inhemska arbetstagare från första dagen av deras anställning i värdmedlemsstaten. Det innebär att sådana förmåner inte får begränsas av villkor om att man måste ha arbetat en viss tid⁷³.

⁶⁵ Mål C-237/94.

⁶⁶ Mål C-138/02.

⁶⁷ Mål C-379/87 och C-424/97.

⁶⁸ Mål C-415/93.

⁶⁹ Mål C-136/00.

⁷⁰ Mål C-225/85.

⁷¹ Mål C-44/72.

⁷² Mål C-15/96.

⁷³ Mål C-197/86.

Domstolen har fastställt att sociala förmåner 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 EU⁷⁴.

Konceptet sociala förmåner är mycket brett och omfattar ekonomiska förmåner⁷⁵, men också icke-ekonomiska förmåner som traditionellt sett inte uppfattas som sociala förmåner. Domstolen har exempelvis beslutat att rätten att kräva att rättliga förfaranden äger rum på ett visst språk⁷⁶, och möjligheten för migrerande arbetstagare att erhålla tillstånd för sin ogifta partner att bo med honom/henne⁷⁷ måste anses utgöra sociala förmåner enligt artikel 7.2 i förordningen. Medlemsstater hävdar ofta att eftersom gränsarbetare inte bor i det land där de arbetar bör de och/eller deras familjemedlemmar inte åtnjuta samma sociala förmåner som andra migrerande arbetstagare. Domstolen avvisade dessa argument och fastställde exempelvis att inget bosättningskrav kan tillämpas på barn till gränsarbetare, som därför har rätt till studiemedel på samma villkor som gäller för barn till medborgare i anställningsstaten⁷⁸.

3.4. Skatteförmåner

I avsaknad av harmonisering på EU-nivå är direktbeskattningen fortfarande i mångt och mycket en nationell behörighet. Medlemsstaterna får dock inte anta lagstiftning som direkt eller indirekt diskriminerar på grundval av nationalitet. Det finns en växande korpus av rättspraxis i domstolen som rör tillämpningen av fördragets friheter på direkt beskattning, bland annat artikel 45 i EUF-fördraget.

Hemvist flyttas till en annan medlemsstat

Det är vedertagen rättspraxis att nationella skatteregler som hindrar en medborgare i en medlemsstat att utöva sin rätt till fri rörlighet kan vara ett hinder för den friheten⁷⁹. Sådana olagliga hinder omfattar vägran att bevilja en EU-medborgare ersättning av felaktigt dragen inkomstskatt om denne har bytt hemvist under året⁸⁰ eller tillämpningen av utflyttningskatt på orealiserade inkomster av kapital för EU-medborgare som flyttar utomlands⁸¹. EU-lagstiftningen ska också skydda mot diskriminerande beskattning av annan inkomst, som pensioner (både offentliga och privata) och andra sociala förmåner⁸². Domstolen har i flera fall bekräftat att arbetstagare ska kunna dra av bidrag till utländska tjänstepensionssystem på samma sätt som bidrag till inhemska system.

Gränsarbete

⁷⁴ Mål C-85/96.

⁷⁵ Som existensminimumbidrag, barnbidrag, studiebidrag och bidrag vid födelse, samt lån.

⁷⁶ Mål C-137/84.

⁷⁷ Mål C-59/85.

⁷⁸ Mål C-337/97.

⁷⁹ Mål C-385/00.

⁸⁰ Mål C-175/88 och C-151/94.

⁸¹ KOM(2006) 825, 19.12.2006.

⁸² KOM(2001) 214, 19.4.2001.

Regeln om icke-diskriminering gäller för förmåner som berör utomlands boende arbetstagares personliga situation och familjesituation där denna situation är jämförbar med en inhemsk arbetstagares, eftersom de tjänar (nästan) hela sin inkomst i anställningsstaten⁸³. Dessutom är det inte tillåtet att införa bestämmelser som hindrar utomlands boende från att dra av kostnader och utgifter som är direkt kopplade till den ekonomiska verksamhet som leder till beskattningsbara inkomster⁸⁴.

Problem med gränsöverskridande beskattning av EU-medborgare

I situationer där fler än en medlemsstat har beskattningsrättigheter för inkomster har domstolen bekräftat att medlemsstaterna har rätt att fördela beskattningsrätten mellan sig⁸⁵. Oftast sker detta på grundval av bilaterala dubbelbeskattningsavtal. Dessa bilaterala avtal löser emellertid inte alla problem med dubbelbeskattning som kan uppstå genom samspelet mellan medlemsstaternas system för direkt beskattning. Kommissionen anser att internationell dubbelbeskattning är ett stort hinder för gränsöverskridande verksamhet och att sådana problem kan lösas genom bättre samordning mellan medlemsstaternas direkta skattesystem⁸⁶. Kommissionen inledde den 27 april 2010 ett offentligt samråd för att få synpunkter från enskilda, företag och skatterådgivare om konkreta fall av dubbelbeskattning. Utgående från svaren på detta samråd och andra exempel på dubbelbeskattning som den samlat in kan den eventuellt komma att lägga fram ett meddelande eller liknande initiativ under 2011.

Mer allmänt försöker kommissionen undanröja de direkta och indirekta skatteproblem som EU-medborgare står inför när de arbetar eller bor utomlands. Sådana problem, som kan hindra människor att till fullo utnyttja sina rättigheter enligt fördraget, har inte bara att göra med dubbelbeskattning, utan handlar ofta också om diskriminerande behandling av icke-inhemsk och utlänningar, brist på klar information om skattereglerna i sådana situationer, gränsarbetarnas särskilda problem, svårigheter att kommunicera med utländska skattemyndigheter och svårigheter att få skattelättnader man har rätt till enligt dubbelbeskattningsavtal exempelvis till följd av komplicerade ansökningsblanketter, korta tidsfrister för ansökan om lättnad och sena utbetalningar från de utländska skatteförvaltningarna. I slutet av 2010 väntas kommissionen lägga fram ett meddelande med en analys av dessa skatteproblem vid gränsöverskridande verksamhet, där man också kommer att redogöra för pågående och planerade åtgärder för att undanröja dessa problem.

3.5. Rättigheter när ett anställningsförhållande avslutas

EU-medborgare behåller sin status som arbetstagare efter att deras anställningsförhållande avslutats om de tillfälligt är oförmögna att arbeta till följd av sjukdom, är registrerade som arbetslösa eller uppfyller något av de villkor som anges i artikel 7.3 i direktivet. De ska åtnjuta samma behandling som värdmedlemsstatens egna medborgare⁸⁷.

⁸³ Mål C-391/97.

⁸⁴ Mål C-234/01 och C-290/04.

⁸⁵ Mål C-336/96.

⁸⁶ KOM(2006) 823, 19.12.2006.

⁸⁷ Mål C-22/08.

4. UPPEHÅLLSRÄTT

Historiskt sett har migrerande arbetstagare haft bättre villkor i fråga om vissa rättigheter som har med uppehälle att göra än icke yrkesverksamma EU-medborgare⁸⁸. I direktivet, där de tidigare bestämmelserna om EU-medborgares uppehållsrätt samlas, fortsätter man att skilja mellan yrkesverksamma och icke yrkesverksamma EU-medborgare.

Migrerande arbetstagare behöver inte uppfylla några villkor utöver det att de är arbetstagare för att ha rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat, men medlemsstaterna kan kräva att de registrerar sig om deras anställning varar längre än tre månader. Migrerande arbetstagares familjemedlemmar har oberoende av medborgarskap rätt att bosätta sig tillsammans med arbetstagaren i värdmedlemsstaten. Migrerande arbetstagare kan få permanent uppehållstillstånd efter fem års oavbruten laglig bosättning i värdmedlemsstaten eller efter en kortare period om de uppfyller villkoren i artikel 17 i direktivet.

Liksom migrerande arbetstagare har även arbetsökande rätt till den mer förmånliga behandling som avses ovan. Icke yrkesverksamma personer måste begära registreringsbevis för att få stanna i värdmedlemsstaten i mer än tre månader, men arbetsökande har enligt domstolens rättspraxis⁸⁹ och artikel 9 i direktivet rätt att uppehålla sig i värdlandet i minst sex månader utan andra villkor eller formaliteter än att de ska ha ett giltigt pass eller identitetskort. Efter den perioden får arbetsökande om de kan styrka att de fortfarande söker arbete och har reella förutsättningar att få anställning enligt direktivet fortsätta att bo i värdmedlemsstaten⁹⁰ under förutsättningen att de inte blir en orimlig börda för värdmedlemsstatens system för socialt bistånd⁹¹.

EU-medborgare som bibehåller sin status som arbetstagare får också bo kvar i värdmedlemsstaten på samma villkor som arbetstagare⁹².

5. FAMILJEMEDLEMMAR

Migrerande arbetstagares familjemedlemmar, oberoende av deras nationalitet eller huruvida de är beroende av EU-medborgaren, har rätt att arbeta i värdmedlemsstaten⁹³. Barn till migrerande arbetstagare har oberoende av medborgarskap rätt till utbildning i värdmedlemsstaten på samma villkor som dess egna medborgare⁹⁴.

Migrerande arbetstagares familjemedlemmar har tillgång till värdmedlemsstatens sociala förmåner, inbegripet studiemedel⁹⁵, utan några bosättningsvillkor eller tidigare perioder av

⁸⁸ Direktiv 68/360/EEG för migrerande arbetstagare och direktiv 90/364/EEG för icke yrkesverksamma personer.

⁸⁹ Mål C-292/89.

⁹⁰ Artikel 14 i direktivet.

⁹¹ Se *Om unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU* Vägledning om våra rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG på webbadress http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/barrot/archive/guide_2004_38_ec_sv.pdf

⁹² Artikel 7.3 i direktivet.

⁹³ Artikel 23 i direktivet.

⁹⁴ Artikel 12 i förordningen.

⁹⁵ Förenade målen C-389/87 och C-390/87.

vistelse i landet⁹⁶, medan icke yrkesverksamma EU-medborgare och deras familjemedlemmar måste ha bott i landet i minst fem år för att få underhåll i form av studiemedel eller studielån.

Domstolen fastslog också att studiemedel utgör en social förmån för migrerande arbetstagare som fortsätter att stödja ett barn och att underhållsberättigade barn, beroende på nationell lagstiftning, också kan omfattas av artikel 7.2 i förordningen som indirekt förmånstagare av den likabehandling som beviljas den migrerande arbetstagaren⁹⁷.

Det gäller även om förmånen syftar till att finansiera studier utanför värdmedlemsstaten⁹⁸.

6. BÄTTRE GENOMFÖRANDE OCH ADMINISTRATIVT SAMARBETE

Som visats ovan finns det omfattande, detaljerade och väl genomtänkta rättsliga ramar för arbetstagares fria rörlighet.

Kommissionen anser att genomförandet av dessa rättigheter blir allt mer viktigt eftersom de bidrar till integrationen i EU.

I det sammanhanget kan EU-medborgare tillämpa artikel 45 i EUF-fördraget och förordning (EEG) nr 1612/68 för att i nationella domstolar och inför förvaltningsmyndigheter ifrågasätta alla nationella bestämmelser eller system som tillämpas av offentliga eller privata arbetsgivare och som de anser strida mot EU-rätten. Kommissionen kan dra medlemsstater inför EU-domstolen om deras nationella rätt eller förvaltningssed bryter mot EU-rätten.

Dessutom finns det en rad informationstjänster och icke-judiciella tjänster som kan bidra till att bestämmelserna om arbetstagares fria rörlighet efterlevs. Den nya portalen Ditt Europa erbjuder tydlig information om medborgarnas rättigheter när de arbetar, bor eller studerar i en annan EU-medlemsstat. Där finns också direkta länkar till de viktigaste stödtjänsterna som Solvit⁹⁹, IMI¹⁰⁰ och Eures, och liknande specialiserade webbplatser¹⁰¹. En viktig faktor för att se till att EU-rätten efterlevs är att göra arbetstagare, deras familjemedlemmar och andra berörda parter medvetna om de rättigheter, möjligheter och instrument som finns för att främja och garantera fri rörlighet¹⁰². EU-medborgare behöver lättillgänglig, begriplig information om sina rättigheter och adekvat hjälp när de flyttar inom EU¹⁰³. Kommissionen håller på att genomföra en mer omfattande insats för att på ett heltäckande sätt ta itu med alla hinder som EU-medborgare möter när de vill utnyttja sina rättigheter inom alla aspekter av det dagliga

⁹⁶ Mål C-310/08 och C-480/08 I sin dom av den 23 februari 2010 i dessa mål fastställde domstolen att artikel 12 i förordning 1612/68 gör det möjligt att bevilja barn till migrerande arbetstagare oberoende uppehållsrätt i samband med rätten till tillgång till värdmedlemsstatens utbildningssystem. Domstolen noterade också att barns och föräldrars uppehållsrätt inte kan göras avhängig av ekonomisk självständighet.

⁹⁷ Mål C-3/90.

⁹⁸ Dito.

⁹⁹ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

¹⁰⁰ IT-verktyg som informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som syftar till att underlätta det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas förvaltningar, är också till nytta.

¹⁰¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&furtherPubs=yes>.

¹⁰² Se exempelvis *Guidelines on better application of Directive 2004/38/EC*, KOM(2009) 313, 2.7.2009.

¹⁰³ Se den uppdaterade vägledningen *Vill du arbeta i ett annat EU-land? Ta reda på dina rättigheter*, som finns på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&pubId=215&type=2&furtherPubs=yes>.

livet. I detta sammanhang har kommissionen i sitt arbetsprogram för 2010 anmält sin avsikt att lägga fram en rapport om medborgarskap.

Vad gäller arbetstagarna kommer kommissionen att undersöka hur arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer kan bidra till att stärka deras rättigheter och se till att de kan utövas konkret. I detta ska de få hjälp av det existerande nätet av akademiska experter¹⁰⁴.

Trots de förbättringar som den senaste tidens utveckling medfört behöver genomförandet av förordning (EEG) nr 1612/68 fortfarande ses över. Kommissionen kommer att undersöka hur man kan tillfredsställa de nya behov och krav (inte minst till följd av nya mobilitetsmönster) som migrerande EU-arbetstagare och deras familjemedlemmar har. I den nya strategin för den inre marknaden (till följd av Monti-rapporten) tänker kommissionen undersöka hur man kan främja och förbättra mekanismerna för ett konkret genomförande av principen om likabehandling för EU-arbetstagare och deras familjemedlemmar när dessa utnyttjar sin rätt till fri rörlighet.

¹⁰⁴ *European Network on Free Movement of Workers within the European Union* finns på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.