



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.12.2002
COM(2002) 694 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων - πλήρης αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων και των δυνατοτήτων

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγή.....	3
2. Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων	5
2.1 Εισαγωγή.....	5
2.2. Διαμονή και απέλαση.....	6
2.3. Πρόσβαση στην απασχόληση και ισότιμη μεταχείριση στην απασχόληση.....	7
2.4. Φορολογικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα.....	9
2.5. Μέλη οικογένειας.....	9
2.6. Μελλοντικές προοπτικές	10
3. Κοινωνική ασφάλιση.....	11
3.1. Εισαγωγή.....	11
3.2. Η μη εξαγωγιμότητα των ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών	14
3.3. Υγειονομική περίθαλψη	15
3.4. Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.....	17
4. Μεθοριακοί εργαζόμενοι.....	18
4. 1. Εισαγωγή.....	18
4.2. Συνταξιούχοι μεθοριακοί εργαζόμενοι	19
4.3. Φορολογία	20
5. Δημόσιος τομέας	20
5.1. Εισαγωγή.....	20
5.2. Πρόσβαση στην απασχόληση στο δημόσιο τομέα.....	21
5.3. Αναγνώριση επαγγελματικής εμπειρίας και αρχαιότητας	24
5.4. Αναγνώριση προσόντων και διπλωμάτων.....	26
6. Συμπέρασμα	28

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι να περιγράψει πρακτικά ορισμένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα για τους διακινούμενους εργαζομένους και τις οικογένειές τους, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή ασχολείται και θα ασχοληθεί με αυτά με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων («Δικαστήριο») και την εμπειρία των υπηρεσιών της Επιτροπής όσον αφορά την καθημερινή εξέταση καταγγελιών από τους πολίτες.

Πρόθεσή μας είναι η Ένωση να έρθει πιο κοντά στους πολίτες της μέσω της ενημέρωσής τους σχετικά με τα δικαιώματά τους με βάση το κοινοτικό δίκαιο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και να τους δώσει τη δυνατότητα να εφαρμόσουν καλύτερα τα δικαιώματα αυτά. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η θεμελιώδης αρχή της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας που περιέχεται στη Συνθήκη δεν είναι μόνο δεσμευτική για τις δημόσιες αρχές αλλά και για τα ιδιωτικά μέρη.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων είναι μία από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο και περιλαμβάνει το δικαίωμα ζωής και εργασίας σε κάποιο άλλο κράτος μέλος. Αρχικά, αυτή η ελευθερία απευθυνόταν ουσιαστικά προς τα οικονομικά ενεργά άτομα και τις οικογένειές τους. Σήμερα το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας αφορά επίσης και άλλες κατηγορίες προσώπων, όπως οι σπουδαστές, οι συνταξιούχοι και οι πολίτες της ΕΕ γενικά¹. Πρόκειται ίσως για το πιο σημαντικό δικαίωμα στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου για τα πρόσωπα και ένα ουσιαστικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

Η ελεύθερη κυκλοφορία είναι ένα μέσο για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής αγοράς απασχόλησης και τη συγκρότηση μιας πιο ευέλικτης και πιο αποτελεσματικής αγοράς εργασίας προς όφελος των εργαζομένων, των εργοδοτών και των κρατών μελών. Αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι η κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού επιτρέπει στους εργαζομένους να βελτιώσουν τις προοπτικές εργασίας τους και στους εργοδότες να προσλάβουν τα άτομα που χρειάζονται. Πρόκειται για ένα σημαντικό στοιχείο όσον αφορά την επίτευξη αποτελεσματικών αγορών εργασίας και υψηλού επιπέδου απασχόλησης

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί βασικό ζήτημα για τα πρόσωπα που ασκούν το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία². Με την εξασφάλιση ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης εφαρμόζεται αποτελεσματικά και ότι τα πρόσωπα που διακινούνται εντός της Κοινότητας δεν υφίστανται μειονεκτήματα όσον αφορά τα δικαιώματά τους κοινωνικής ασφάλισης, αυτή η θεμελιώδης ελευθερία καθίσταται μια πραγματική και απτή αξία. Συνεπώς η αληθινή ελεύθερη κυκλοφορία δεν είναι δυνατή χωρίς την προστασία των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης των διακινούμενων εργαζομένων και των οικογενειών τους, γεγονός που αποτελεί έναν από τους στόχους του κανονισμού 1408/71³ σχετικά με το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τα άτομα που διακινούνται εντός της Ένωσης.

¹ Παραδείγματος χάριν υπόθεση C-184/99, Grzeleczyk και υπόθεση C-85/96, Martinez-Sala Συλλογή [1998] I-0269.

² Βλ. οδηγό «Οι κοινοτικές διατάξεις για την κοινωνική ασφάλιση - Τα δικαιώματά σας όταν μετακινείστε εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

³ Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου της 14. 06. 1971 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ΕΕ L 149, 5. 07. 1971 σ. 2, που κωδικοποιήθηκε τελευταία από τον κανονισμό (ΕΚ) 118/97, ΕΕ L 28, 30 του Συμβουλίου, ΕΕ L 28, 30.01.1997

Ωστόσο, είναι αλήθεια ότι πολλά πρακτικά, διοικητικά και νομικά εμπόδια εξακολουθούν να αποτρέπουν τους πολίτες της Ένωσης από την άσκηση του δικαιώματός τους για ελεύθερη κυκλοφορία. Είναι επίσης σαφές ότι τα εμπόδια αυτά παρεμποδίζουν την πλήρη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων και των δυνατοτήτων της γεωγραφικής κινητικότητας τόσο για τους εργαζομένους όσο και για τους εργοδότες. Αυτό εξάγεται από το μεγάλο αριθμό επιστολών πολιτών σχετικά με την ορθή εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία ή τα μέτρα εφαρμογής που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο⁴ και από τον όλο και μεγαλύτερο αριθμό αποφάσεων του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό.

Η Επιτροπή επομένως θεωρεί ότι η προσοχή τόσο των πολιτών όσο και των κρατών μελών πρέπει να επικεντρωθεί σε ορισμένους από τους κύριους τομείς των δυσκολιών που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν στην πράξη οι διακινούμενοι εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους. Η Επιτροπή θα διευκρινίσει τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται τα ζητήματα αυτά με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου και την καθημερινή εμπειρία που έχουν αποκτήσει οι υπηρεσίες της Επιτροπής από την εξέταση μεμονωμένων περιπτώσεων στον εν λόγω τομέα.

Από αυτή την άποψη, στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, η Επιτροπή δεσμεύεται πλήρως να εξασφαλίσει ότι τα δικαιώματα που παρέχονται από τη Συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο στους πολίτες της ΕΕ τηρούνται από τα κράτη μέλη και τις δημόσιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η παρούσα ανακοίνωση αξιοποιεί και συμπληρώνει προηγούμενες εκθέσεις και κείμενα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία, όπως η ανακοίνωση της Επιτροπής του 1990 σχετικά με τους μεθοριακούς εργαζομένους⁵, η έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (ΟΥΕ) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (η έκθεση «Veil») του 1997, το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων⁶, το ψήφισμα του Συμβουλίου και των κρατών μελών σχετικά με ένα σχέδιο δράσης για την κινητικότητα⁷, η σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την κινητικότητα⁸, η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια στρατηγική κινητικότητας για τον ευρωπαϊκό χώρο έρευνας⁹, η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις νέες ευρωπαϊκές αγορές εργασίας¹⁰ και το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τις δεξιότητες και την κινητικότητα¹¹.

Η ανακοίνωση θα επικεντρωθεί σε τέσσερα ξεχωριστά αλλά αλληλένδετα ζητήματα που προκαλούν ιδιαίτερα προβλήματα στους πολίτες ή έχουν αντιμετωπιστεί από το Δικαστήριο. Το πρώτο αφορά ορισμένα από τα τρέχοντα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι διακινούμενοι

⁴ Το 2002 η μονάδα της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων που είναι αρμόδια για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης έλαβε σχεδόν 2000 επιστολές, η πλειονότητα των οποίων αφορούσαν προβλήματα που αντιμετωπίζουν μεμονωμένοι πολίτες.

⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των πολιτών της Κοινότητας που κατοικούν στις μεθοριακές περιοχές και ιδίως των μεθοριακών εργαζομένων, COM(1990)561 τελικό.

⁶ COM(1997)586 τελικό.

⁷ Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών της συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με το σχέδιο δράσης για την κινητικότητα, ΕΕ C 371, 23.12.2000

⁸ Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10.07.2001, για την ενδοκοινοτική κινητικότητα των σπουδαστών, των επιμορφωμένων ατόμων, των εθελοντών, των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτών, ΕΕ L 215, 09.08.2001

⁹ COM/2001/0331 τελικό

¹⁰ COM(2001) 116.

¹¹ COM(2002) 72.

εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους, όπως η πρόσβαση στην απασχόληση, οι γλωσσικές απαιτήσεις, η ισότιμη μεταχείριση και τα κοινωνικά πλεονεκτήματα, καθώς επίσης και τα διοικητικά και νομικά προβλήματα σε σύνδεση με το δικαίωμα διαμονής. Θα θιγούν επίσης ορισμένα ζητήματα σχετικά με τη φορολογία, τα μη υποχρεωτικά επαγγελματικά συστήματα σύνταξης¹² και τα μέλη της οικογένειας. Το δεύτερο ζήτημα αφορά θέματα κοινωνικής ασφάλισης σε σχέση με τον κανονισμό 1408/71, συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων διαμονής για τις παροχές, και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη σε κάποιο άλλο κράτος μέλος. Το τρίτο ζήτημα αφορά τους μεθοριακούς εργαζομένους, οι οποίοι, επειδή δεν διαμένουν στο κράτος απασχόλησης, συνιστούν μια ειδική κατηγορία διακινούμενων εργαζομένων και αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα, όπως τα προβλήματα που συνδέονται με την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την κοινωνική ασφάλιση και τη φορολογία. Και τέλος, καθώς προκύπτουν σημαντικά ζητήματα όσον αφορά την εργασία στο δημόσιο τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους, το τέταρτο μέρος ασχολείται με ζητήματα, όπως η πρόσβαση στο δημόσιο τομέα και η αναγνώριση της προηγούμενης επαγγελματικής πείρας που αποκτήθηκε σε κάποιο άλλο κράτος μέλος.

Η παρούσα ανακοίνωση δεν προτίθεται να είναι εξαντλητικό έγγραφο που να καλύπτει όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο για την ελεύθερη κυκλοφορία και συνεπώς δεν ασχολείται με γενικά ζητήματα ιθαγένειας.

2. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

2.1 Εισαγωγή

Κάθε υπήκοος ενός κράτους μέλους έχει το δικαίωμα να εργάζεται σε κάποιο άλλο κράτος μέλος¹³. Ο όρος «εργαζόμενος» δεν έχει οριστεί στη Συνθήκη, αλλά έχει ερμηνευτεί από το Δικαστήριο ως ότι καλύπτει κάθε άτομο το οποίο (i) αναλαμβάνει αυθεντική και αποτελεσματική εργασία (ii) υπό τη διεύθυνση κάποιου άλλου (iii) για την οποία αμείβεται. Αυτός ο ορισμός καλύπτει τόσο κάποιον που εργάζεται δέκα ώρες την εβδομάδα¹⁴ όσο και ασκούμενους¹⁵. Ωστόσο, ο διευθυντής μιας εταιρείας της οποίας είναι επίσης ο μοναδικός μέτοχος δεν είναι εργαζόμενος λόγω της απουσίας εξάρτησης¹⁶. Ένα άτομο παραμένει εργαζόμενος ακόμα και αν ο μισθός του είναι χαμηλότερος από το ελάχιστο επίπεδο που έχει οριστεί στο κράτος μέλος υποδοχής για την επιβίωση¹⁷. Καθώς ο ορισμός του «εργαζομένου» καθορίζει το πεδίο εφαρμογής της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας, δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά περιοριστικό τρόπο¹⁸. Τα άτομα με συμβάσεις ορισμένου χρόνου είναι εργαζόμενοι για όσο διάστημα πληρούν τους ανωτέρω τρεις όρους. Οι δημόσιοι

¹² Βλ. την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έναρξη του πρώτου σταδίου διαβούλευσης των κοινωνικών εταίρων σχετικά με τη δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων επικουρικής σύνταξης (12. 06. 2002) και την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων, COM (2001) 214 τελικό, 19.04.2001.

¹³ Άρθρο 39 της ΕΚ και κανονισμός 1612/68 (ΕΕ L 257, 19.19.1968), που εγγυάται παραδείγματος χάριν την ίση μεταχείριση όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση (συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης από γραφεία απασχόλησης), την αμοιβή και όρους εργασίας, τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, τη στέγαση και την πρόσβαση των παιδιών στην εκπαίδευση. Υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία καθώς και το δημόσιο τομέα (βλ. τμήμα κατωτέρω)

¹⁴ Υπόθεση 171/88, Rinner-Kuhn Συλλογή [1989] 2743.

¹⁵ Υπόθεση C-27/91, Le Manoir Συλλογή [1991] I-5531.

¹⁶ Υπόθεση C-107/94, Asscher Συλλογή [1996] I-3089.

¹⁷ Υπόθεση 139/85, Kempf [1986] 1741.

¹⁸ Υπόθεση 53/81, Levin Συλλογή [1982] 01035.

υπάλληλοι και οι εργαζόμενοι γενικότερα στο δημόσιο τομέα είναι επίσης εργαζόμενοι στο πλαίσιο αυτό. Οι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται σε καθαρά εσωτερικές καταστάσεις. Ωστόσο, τα πρόσωπα που έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους της ελεύθερης κυκλοφορίας και στη συνέχεια επιστρέφουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους καλύπτονται από τους κοινοτικούς κανόνες¹⁹.

Μετά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων θα εφαρμόζεται μόνο στους υπηκόους των νέων κρατών μελών με την προϋπόθεση μιας μεταβατικής περιόδου²⁰. Ωστόσο, οι υπήκοοι των νέων κρατών μελών που εργάζονται νόμιμα με σύμβαση 12 μηνών ή περισσότερο σε ένα σημερινό κράτος μέλος τη στιγμή της προσχώρησης της χώρας τους στην ΕΕ θα ωφεληθούν από το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά εργασίας εκείνου του κράτους μέλους. Επιπλέον, οι κοινοτικοί κανόνες για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης θα εφαρμοστούν από την ημέρα της προσχώρησης.

Δυνάμει του κοινοτικού δικαίου όπως ισχύει σήμερα²¹ οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν επωφελούνται από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, παρόλο που αν είναι μέλη οικογένειας ενός υπηκόου της ΕΕ που άσκησε το δικαίωμά του/της για ελεύθερη κυκλοφορία (ο τελευταίος αναφέρεται στην παρούσα ανακοίνωση ως «διακινούμενος εργαζόμενος της ΕΕ») έχουν το δικαίωμα να διαμένουν και να εργάζονται στο κράτος μέλος όπου απασχολείται ο διακινούμενος εργαζόμενος της ΕΕ. Η Επιτροπή υπέβαλε νομοθεσία σχετικά με το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών να εισέρχονται στα κράτη μέλη με σκοπό την εργασία καθώς και για την επέκταση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σε υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας²².

2.2. Διαμονή και απέλαση

Το δικαίωμα της διαμονής συμβαδίζει με το δικαίωμα εργασίας σε κάποιο άλλο κράτος μέλος και τα κράτη μέλη πρέπει να χορηγούν στους διακινούμενους εργαζομένους άδεια διαμονής ως απόδειξη του δικαιώματος διαμονής²³. Η Επιτροπή εξακολουθεί να λαμβάνει πολλές καταγγελίες από πολίτες που τους ζητείται να προσκομίσουν έγγραφα (όπως φορολογικές

¹⁹ Υπόθεση 115/78, Knoors Συλλογή [1979]399, υπόθεση C-370/90, Singh Συλλογή [1992] I-4265 και υπόθεση C-18/95, Terhoeve Συλλογή [1999] I-00345.

²⁰ Τα σημερινά κράτη μέλη της ΕΕ θα εφαρμόσουν τους εθνικούς κανόνες για την πρόσβαση στις αγορές εργασίας τους για τα πρώτα δύο έτη μετά την προσχώρηση των νέων κρατών μελών (πλην Κύπρου και Μάλτας). Θα υπάρξει επανεξέταση από την Επιτροπή στο τέλος των πρώτων δύο ετών, ενώ μετά τα σημερινά κράτη μέλη θα μπορούν να αποφασίσουν να εφαρμόσουν τους κοινοτικούς κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στους υπηκόους των νέων κρατών μελών ή θα μπορούν να συνεχίσουν με τους εθνικούς κανόνες τους για τρία ακόμη έτη. 5 έτη μετά την προσχώρηση οι υπήκοοι των νέων κρατών μελών πρέπει να ωφελούνται πλήρως από την ελεύθερη κυκλοφορία, εκτός αν ένα σημερινό κράτος μέλος αντιμετωπίζει σοβαρές διαταραχές στην αγορά εργασίας του ή την απειλή τους και σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να εφαρμόσει τους εθνικούς του κανόνες για περαιτέρω 2 έτη. Για περισσότερες πληροφορίες βλ.: "Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων - Ένας πρακτικός οδηγός για τη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/55260_practica_guide_including_comments.pdf

²¹ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001)257 τελικό

²² Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, COM (2001) 127 τελικό, ΕΕ C 240Ε, 28.8.2001, σ.79-87 και Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων, ΕΕ C (2001) 386 τελικό, ΕΕ C 332Ε, 27.11.2001, p.248 - 256

²³ Υπόθεση 48/75 Royer Συλλογή [1976] 497.

δηλώσεις, ιατρικά πιστοποιητικά, φύλλα μισθοδοσίας, λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος κ.τ.λ.) άλλα από εκείνα που προβλέπονται δυνάμει του κοινοτικού δικαίου (δελτίο ταυτότητας και απόδειξη απασχόλησης). Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να εκδίδουν προσωρινές άδειες, για τις οποίες πρέπει να καταβληθεί τέλος, πριν από την έκδοση άδειας διαμονής²⁴, ένα σημείο για το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει επίσης καταγγελίες.

Το δικαίωμα εργασίας δεν έχει ως προϋπόθεση την απόκτηση της άδειας διαμονής. Η Επιτροπή εξακολουθεί να λαμβάνει καταγγελίες από πολίτες από τους οποίους ζητείται να προσκομίσουν άδεια διαμονής πριν να τους επιτραπεί να αρχίσουν να εργάζονται, κάτι που είναι αντίθετο με το κοινοτικό δίκαιο.

Επιπλέον, η Επιτροπή έχει λάβει πολυάριθμες καταγγελίες από ακούσια άνεργους εργαζομένους που λαμβάνουν κοινωνική ενίσχυση και οι οποίοι καταγγέλλουν ότι το κράτος μέλος υποδοχής αρνείται να ανανεώσει την κάρτα διαμονής τους και στη συνέχεια τους απειλεί με απέλαση. Εάν μια πενταετής κάρτα διαμονής έχει ανανεωθεί μία φορά, το κράτος μέλος δεν μπορεί να αρνηθεί να την ανανεώσει και πάλι λόγω ακούσιας ανεργίας και επομένως δεν μπορεί επίσης να απελάσει ένα άτομο υπό τις συνθήκες αυτές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εργαζόμενοι των οποίων η σύμβαση απασχόλησης ορισμένου χρόνου έχει λήξει πρέπει να ταξινομηθούν ως ακούσια άνεργοι. Δεν μπορεί να γίνει επίκληση λόγων δημόσιας τάξης για την αιτιολόγηση αυτών των απελάσεων²⁵.

2.3. Πρόσβαση στην απασχόληση και ισότιμη μεταχείριση στην απασχόληση

Ένας υπήκοος της ΕΕ που εργάζεται σε κάποιο άλλο κράτος μέλος πρέπει να αντιμετωπίζεται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι συνάδελφοί του που είναι υπήκοοι του κράτους αυτού όσον αφορά τους όρους εργασίας, που καλύπτουν παραδείγματος χάριν, την αμοιβή, την κατάρτιση, την απόλυση και την επανένταξη.

Αυτό το δικαίωμα απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ισχύει επίσης για τους κανόνες οι οποίοι, εκτός αν είναι αντικειμενικά δικαιολογημένοι και ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, μπορούν από τη φύση τους να θίξουν περισσότερο τους διακινούμενους εργαζομένους απ' ό,τι τους ημεδαπούς εργαζομένους και ενέχουν, συνεπώς, τον κίνδυνο να θέσουν σε δυσμενέστερη μοίρα ειδικά τους διακινούμενους εργαζομένους (γεγονός που συνήθως αναφέρεται ως «έμμεση διάκριση»)²⁶. Όπως αποφάσισε πρόσφατα το Δικαστήριο στην υπόθεση Gottardo²⁷, αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα για ισότιμη αντιμετώπιση απαιτεί ότι, όταν ένα κράτος μέλος συνάπτει μια διμερή σύμβαση για την κοινωνική ασφάλιση με τρίτη χώρα (που προβλέπει να λαμβάνονται υπόψη οι περίοδοι ασφάλισης στην τρίτη χώρα για την απόκτηση δικαιώματος παροχών), πρέπει να χορηγεί στους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών τα ίδια πλεονεκτήματα με εκείνα των οποίων απολαμβάνουν οι ίδιοι υπήκοοί του²⁸.

Η ικανότητα αποτελεσματικής επικοινωνίας είναι προφανώς σημαντική και ενδέχεται συνεπώς να απαιτείται κάποιο επίπεδο γλώσσας για μια θέση εργασίας, αλλά το Δικαστήριο

²⁴ Υπόθεση C-344/95, Επιτροπή κατά Βελγίου Συλλογή [1997] I-01035.

²⁵ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα ειδικά μέτρα για τη διακίνηση και τη διαμονή πολιτών της Ένωσης τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, COM(1999)372 τελικό.

²⁶ Υπόθεση C-237/94, O'Flynn Συλλογή [1996] I-2617

²⁷ Υπόθεση C-55/00, απόφαση της 15.01.2002, δεν δημοσιεύτηκε ακόμη

²⁸ Η Επιτροπή έθεσε το ζήτημα αυτό στα κράτη μέλη στο πλαίσιο της διοικητικής επιτροπής για την κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων

αποφάνθηκε ότι τυχόν απαίτηση γλωσσικών γνώσεων πρέπει να είναι εύλογη και αναγκαία για την εν λόγω θέση εργασίας, και δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως δικαιολογία για να αποκλείσει εργαζομένους από άλλα κράτη μέλη²⁹. Ενώ οι εργοδότες (είτε στον ιδιωτικό είτε στο δημόσιο τομέα) μπορούν να απαιτήσουν από κάποιο αιτούντα να διαθέτει κάποιο επίπεδο γλωσσικής ικανότητας, δεν μπορούν να απαιτήσουν ως απόδειξη των εν λόγω γνώσεων αποκλειστικά και μόνον ένα συγκεκριμένο δίπλωμα³⁰. Η Επιτροπή δέχθηκε πολλές καταγγελίες σχετικά με αγγελίες θέσεων εργασίας που απαιτούν από τους υποψηφίους να έχουν ως «μητρική τους γλώσσα» μια συγκεκριμένη γλώσσα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ενώ ένα πολύ υψηλό επίπεδο γλώσσας μπορεί, υπό ορισμένες αυστηρές συνθήκες, να αιτιολογείται για ορισμένες εργασίες, η απαίτηση όμως να είναι μητρική γλώσσα δεν είναι αποδεκτή.

Οι διακινούμενοι εργαζόμενοι ενδέχεται να έχουν προβλήματα όσον αφορά την αναγνώριση των εθνικών τίτλων σε άλλα κράτη μέλη και για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε ένα σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης των πτυχίων και των διπλωμάτων. Ένας υπήκοος κάποιου κράτους μέλους που έχει όλα τα προσόντα για να ασκήσει ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα (π.χ. ένα επάγγελμα που δεν μπορεί να ασκηθεί χωρίς ορισμένα συγκεκριμένα επαγγελματικά προσόντα) σε ένα κράτος μέλος μπορεί να προβεί στην αναγνώριση των προσόντων του σε κάποιο άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, εάν η κατάρτιση ή ο τομέας δραστηριότητας του εν λόγω επαγγέλματος είναι θεμελιωδώς διαφορετικός στο κράτος μέλος υποδοχής, μπορεί να ζητηθεί από τον ενδιαφερόμενο να υποβληθεί σε μια περίοδο προσαρμογής ή σε μια εξέταση καταλληλότητας· η επιλογή ανήκει κατ' αρχήν στο διακινούμενο εργαζόμενο. Η αυτόματη αναγνώριση των διπλωμάτων προβλέπεται μόνο για λίγα επαγγέλματα, κυρίως στον τομέα των ιατρικών επαγγελμάτων. Πρόσφατα η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας η οποία θα ενοποιήσει σε ένα ενιαίο κείμενο τις υφιστάμενες οδηγίες σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων προκειμένου το σύστημα να καταστεί πιο εύκολα κατανοητό και εφαρμόσιμο³¹. Η πρόταση επιδιώκει επίσης τη θέσπιση απλών και εύκολων προϋποθέσεων για την παροχή διαμεθοριακών υπηρεσιών ειδικότερα. Επιπλέον, το Συμβούλιο³² ενήργησε προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να διευκολύνει τη δυνατότητα μεταφοράς των τίτλων και δεξιοτήτων στο πλαίσιο των νομοθετικά κατοχυρωμένων και μη επαγγελμάτων και να συμβάλει έτσι στην αυξημένη κινητικότητα καθώς και στην προαγωγή της διά βίου μάθησης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή γνωρίζει πολύ καλά το πρόβλημα που προκαλεί στους εργαζομένους η έλλειψη αληθινής «δυνατότητας μεταφοράς» των επαγγελματικών συντάξεων μεταξύ των κρατών μελών³³. Στην αρχική νομοθεσία σε κοινοτικό επίπεδο σχετικά με τη διασφάλιση των υφιστάμενων δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας³⁴ δίνεται επί του παρόντος συνέχεια με τη

²⁹ Υπόθεση 379/87, Groener Συλλογή [1989] 3967.

³⁰ Υπόθεση C-281/98, Angonese Συλλογή [2000] I-04139.

³¹ COM (2002) 119 τελικό.

³² Ψήφισμα σχετικά με την προώθηση της ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης της 12ης Νοεμβρίου 2002

³³ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς μια ενιαία αγορά για τις επικουρικές συντάξεις» (COM(1999) 134 τελικό) και ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων, ΕΕ C 165, 8.6.2001 σ. 4-13, COM (2001) 214 τελικό

³⁴ Οδηγία 98/49/EK, ΕΕ L 209, 25.07.1998, σ. 46, και βλ. την ανακοίνωση που αναφέρεται σε προηγούμενη υποσημείωση)

διαβούλευση των κοινωνικών εταίρων σχετικά με τη δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων επαγγελματικής σύνταξης³⁵.

2.4. Φορολογικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα

Οι διακινούμενοι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα για τα ίδια φορολογικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα με αυτά των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής³⁶. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι αυτό σημαίνει όλα τα πλεονεκτήματα τα οποία, είτε συνδέονται με μια σύμβαση εργασίας είτε όχι, παρέχονται γενικά σε ημεδαπούς εργαζομένους λόγω κυρίως της αντικειμενικής ιδιότητάς τους ως εργαζομένων ή λόγω του ότι έχουν απλώς την κατοικία τους στο εθνικό έδαφος και των οποίων η επέκταση στους εργαζομένους, που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών, εμφανίζεται επομένως ικανή να διευκολύνει την κινητικότητά τους στο εσωτερικό της Κοινότητας³⁷. Αυτό αποφασίστηκε για να καλύπτει, παραδείγματος χάριν, τη μείωση των εισιτηρίων στις δημόσιες μεταφορές για τις πολυμελείς οικογένειες³⁸, τα επιδόματα ανατροφής παιδιών³⁹, τα επιδόματα κηδείας⁴⁰ και τα επιδόματα ελάχιστης διαβίωσης⁴¹.

Όταν η εθνική νομοθεσία επιτρέπει τη μείωση των φόρων σε σχέση με τις εισφορές επαγγελματικής σύνταξης και ιδιωτικής ασφάλειας ασθένειας και αναπηρίας, αποτελεί δυσμενή διάκριση να μην επιτρέπονται οι ισοδύναμες μειώσεις όσον αφορά τις εισφορές που καταβάλλονται στο κράτος μέλος καταγωγής του διακινούμενου εργαζομένου⁴².

2.5. Μέλη οικογένειας

Ως μέλη της οικογένειας ορίζονται⁴³ η σύζυγος του εργαζομένου, οι κατιόντες τους οι οποίοι έχουν ηλικία κάτω των 21 ετών ή συντηρούνται απ' αυτόν και οι ανιόντες τους οποίους αυτός συντηρεί. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «σύζυγος» σημαίνει παντρεμένος σύντροφος⁴⁴ και δεν καλύπτει τους συντρόφους που συζούν⁴⁵. Οι παντρεμένοι σύντροφοι που είναι χωρισμένοι αλλά όχι ακόμη διαζευγμένοι εξακολουθούν να διατηρούν ακόμη τα δικαιώματά τους ως μελών της οικογένειας ενός διακινούμενου εργαζομένου⁴⁶. Η Επιτροπή ρωτήθηκε σχετικά με τους γάμους μεταξύ ατόμων του ίδιου φύλου που διεξάγονται σε κράτη μέλη όπου οι γάμοι αυτοί έχουν το ίδιο καθεστώς με αυτό των «παραδοσιακών» γάμων σε σχέση με το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας. Το Δικαστήριο δεν έχει κληθεί ακόμη να αποφανθεί σχετικά με αυτό το συγκεκριμένο σημείο, αλλά έχει προηγουμένως αποφασίσει ότι καθώς δεν υπάρχει συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών κατά πόσο οι σύντροφοι του ίδιου φύλου μπορούν να εξομοιωθούν με συζύγους ενός παραδοσιακού γάμου, πρέπει να εξαχθεί το

³⁵ SEC/2002/597 που δημοσιεύθηκε στις 27/05/2002

³⁶ Άρθρο 7 παράγραφος 2 του κανονισμού 1612/68

³⁷ Υπόθεση C-85/96, Martinez Sala (βλ. υποσημείωση 1 ανωτέρω)

³⁸ Υπόθεση 32/75, Cristini κατά SNCF Συλλογή [1975] 1085

³⁹ Martinez Sala (βλ. υποσημείωση 1 ανωτέρω)

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

⁴¹ Υπόθεση 75/63 Hoekstra Συλλογή [1964] Συλλογή 177 και υπόθεση 22/84, Scrivner Συλλογή [1985] I-1027

⁴² Υπόθεση C-204/90, Bachmann Συλλογή [1992] I-249, σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο το Δικαστήριο αρνήθηκε έκτοτε να αποδεχτεί ως αιτιολόγηση την ανάγκη να εξασφαλιστεί η συνεκτικότητα του φορολογικού συστήματος, βλ. επίσης υπόθεση C-80/94, Wielockx Συλλογή [1995] I-02493 και υπόθεση C-130/00 Danner, απόφαση 03.10.2002, δεν δημοσιεύτηκε ακόμη

⁴³ Άρθρο 10 του κανονισμού 1612/68

⁴⁴ Υπόθεση 59/85, Κάτω Χώρες κατά Reed Συλλογή [1986] 1283

⁴⁵ Υπόθεση T-264/97, D κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως Συλλογή, υπαλληλικές υποθέσεις [1999] σ.1Α

⁴⁶ Υπόθεση 267/83, Diatta κατά Ομόσπονδου Κράτους του Βερολίνου Συλλογή [1985] 567

συμπέρασμα ότι οι σύζυγοι του ίδιου φύλου δεν έχουν ακόμα τα ίδια δικαιώματα με αυτά των παραδοσιακών συζύγων για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων⁴⁷. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, αν ένα κράτος μέλος παρέχει πλεονεκτήματα στους υπηκόους του που ζουν ως μη παντρεμένα ζευγάρια, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον τομέα των κοινωνικών πλεονεκτημάτων (βλ. τμήμα 2.4 ανωτέρω) τα ίδια πλεονεκτήματα πρέπει να παρέχονται και στους διακινούμενους εργαζομένους⁴⁸.

Τα μέλη της οικογένειας, όποια και αν είναι η ιθαγένειά τους, έχουν το δικαίωμα να διαμένουν με το διακινούμενο εργαζόμενο και να λαμβάνουν άδεια διαμονής ίδιας διάρκειας με αυτή του εργαζομένου. Η Επιτροπή λαμβάνει καταγγελίες, ιδίως όσον αφορά μέλη οικογένειας υπηκόων τρίτων χωρών σχετικά με το σημείο αυτό. Επιπλέον, εάν οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να αποδείξουν ότι είναι μέλη οικογένειας ενός διακινούμενου εργαζομένου και ότι δεν αποτελούν απειλή για λόγους δημόσιας τάξης, το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να τους αρνηθεί την είσοδο ή τη διαμονή, ακόμα και αν δεν έχουν έγκυρη θεώρηση⁴⁹. Όταν οι υπήκοοι ενός κράτους μέλους έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους της ελεύθερης κυκλοφορίας σε ένα άλλο κράτος μέλος, επανερχόμενα στο κράτος μέλος καταγωγής τα μέλη της οικογένειας του υπηκόου τρίτης χώρας καλύπτονται επίσης από τους κοινοτικούς κανόνες σχετικά με τα δικαιώματα διαμονής των διακινούμενων εργαζομένων και των οικογενειών τους⁵⁰.

Τα παιδιά των διακινούμενων εργαζομένων, όποια και αν είναι η ιθαγένειά τους, έχουν δικαίωμα για εκπαίδευση στο κράτος μέλος υποδοχής⁵¹ με τους ίδιους όρους όπως και για τους υπηκόους του. Αυτό το δικαίωμα περιλαμβάνει το δικαίωμα της ισότιμης μεταχείρισης σε σύγκριση με τα παιδιά των υπηκόων εργαζομένων όσον αφορά τα επιδόματα σπουδών⁵², ακόμα και όταν αυτό σημαίνει επιστροφή στο κράτος μέλος καταγωγής⁵³, ένα θέμα σχετικά με το οποίο η Επιτροπή λαμβάνει επίσης καταγγελίες.

Τα παιδιά θα διατηρήσουν το δικαίωμά τους διαμονής ακόμη και αν ο διακινούμενος εργαζόμενος εγκαταλείψει το κράτος μέλος υποδοχής και ένας γονέας υπήκοος τρίτης χώρας θα διατηρήσει το δικαίωμά του διαμονής, ακόμα και αν έχει διαζευχθεί το διακινούμενο εργαζόμενο της ΕΕ, προκειμένου να καταστεί δυνατό τα παιδιά να συνεχίσουν να απολαύουν του δικαιώματός τους για εκπαίδευση⁵⁴. Η σύζυγος και τα παιδιά του διακινούμενου εργαζομένου έχουν δικαίωμα εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής και ωφελούνται από τις διατάξεις σχετικά με την αναγνώριση των προσόντων⁵⁵.

2.6. Μελλοντικές προοπτικές

Τα βασικά νομικά κείμενα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1960 και συμπληρώθηκαν από πολλές αποφάσεις του Δικαστηρίου. Αυτή η κατάσταση οδήγησε την Επιτροπή να προτείνει την ενοποίηση της νομολογίας και την

⁴⁷ Υπόθεση Reed (βλ. υποσημείωση 44 ανωτέρω). Αυτή η αιτιολόγηση εκφράστηκε και στην υπόθεση D κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (υποσημείωση 45 ανωτέρω)

⁴⁸ Απόφαση Reed

⁴⁹ Υπόθεση C-459/99, MRAX απόφαση της 27.07.2002, δεν δημοσιεύτηκε ακόμη

⁵⁰ Υπόθεση C-370/90, Singh Συλλογή [1992] I-4265

⁵¹ Άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68

⁵² Υπόθεση 9/74, Casagrande Συλλογή [1974] 773

⁵³ Υπόθεση C-308/89, Di Leo Συλλογή [1990] I-4185

⁵⁴ Υπόθεση C-413/99, Baumbast, απόφαση της 17.09.2002, δεν δημοσιεύτηκε ακόμη

⁵⁵ Υπόθεση 131/85, Gül Συλλογή [1986] 1573

επέκταση των δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων το 1988⁵⁶, αλλά τα κράτη μέλη δεν κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με την πρόταση αυτή. Δέκα χρόνια αργότερα, η Επιτροπή, με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπέβαλε νέα πρόταση ως συνέχεια του σχεδίου δράσης του 1997, την οποία τα κράτη μέλη δεν έχουν έως σήμερα συζητήσει⁵⁷.

Το 2001 η Επιτροπή υπέβαλε μια μείζονα νομοθετική πράξη για να αντικαταστήσει τα περισσότερα από τα υφιστάμενα κείμενα σχετικά με τα δικαιώματα διαμονής των διακινούμενων εργαζομένων και άλλων κατηγοριών πολιτών της ΕΕ με σκοπό τη διευκόλυνση του δικαιώματός τους της ελεύθερης κυκλοφορίας⁵⁸.

3. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

3.1. Εισαγωγή

Η κοινοτική νομοθεσία για την κοινωνική ασφάλιση είναι *εκ των ων ουκ άνευ* για την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Η αναγκαιότητα ενός συστήματος συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών για την παροχή της ελεύθερης κυκλοφορίας έχει ήδη αναγνωριστεί στην αρχική συνθήκη της Ρώμης⁵⁹.

Η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει το συντονισμό αλλά όχι την εναρμόνιση στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και επομένως δεν αφαιρεί εξουσίες από τα κράτη μέλη όσον αφορά την οργάνωση των συστημάτων τους κοινωνικής ασφάλισης⁶⁰. Η κοινωνική ενίσχυση δεν καλύπτεται από αυτόν το συντονισμό σε κοινοτικό επίπεδο⁶¹. Κάθε κράτος μέλος είναι επομένως ελεύθερο να ορίσει το ποιος πρέπει να ασφαρίζεται δυνάμει της νομοθεσίας του⁶² καθώς και ποιες παροχές χορηγούνται και κάτω από ποιες προϋποθέσεις⁶³.

Για να εξασφαλιστεί ότι η εφαρμογή των διαφόρων εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης δεν θίγει τα πρόσωπα που ασκούν το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία, ο κανονισμός 1408/71 θεσπίζει ορισμένους κοινούς κανόνες και αρχές. Ο στόχος τους είναι να εξασφαλιστεί ότι ένα πρόσωπο που έχει ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας του εντός της Κοινότητας δεν τίθεται σε χειρότερη θέση από κάποιον που πάντα διέμενε και εργαζόταν σε ένα μόνο κράτος μέλος. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, οι κανόνες συντονισμού προβλέπουν ένα μηχανισμό που βασίζεται στις ακόλουθες αρχές :

- την ισότητα της μεταχείρισης μεταξύ υπηκόων και μη υπηκόων, έτσι ώστε κάποιος που κατοικεί στο έδαφος ενός κράτους μέλους να υπόκειται στις ίδιες υποχρεώσεις και να απολαύει των ιδίων παροχών με τους υπηκόους αυτού του κράτους μέλους χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας⁶⁴.

⁵⁶ COM (1988) 815 τελικό (ΕΕ C 100, 21.04.1999, σ. 6

⁵⁷ COM (1998) 394 τελικό, ΕΕ C 344 12.11.1998, σ. 0012

⁵⁸ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001)0257 τελικό

⁵⁹ Άρθρο 42 της συνθήκης ΕΚ (πρώην άρθρο 51).

⁶⁰ Υπόθεση C-70/95, Sodemare Συλλογή [1997] I-3395

⁶¹ οι παροχές «κοινωνικής ενίσχυσης» είναι κατά διακριτική ευχέρεια πληρωμές με βάση την ανάγκη

⁶² Υπόθεση C-349/87, Paraschi Συλλογή [1991] I-4501

⁶³ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-4/95 και C-5/95, Stöber and Piosa Pereira Συλλογή [1997], I-511

⁶⁴ Υπόθεση C-185/96, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας Συλλογή [1998] I-6601

- το συνυπολογισμό των περιόδων, έτσι ώστε οι περίοδοι ασφάλισης, απασχόλησης ή διαμονής που συμπληρώθηκαν υπό τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους να λαμβάνονται υπόψη, εφόσον χρειάζεται, για τη θεμελίωση δικαιώματος για παροχές δυνάμει της νομοθεσίας κάποιου άλλου κράτους μέλους·
- την εξαγωγή των παροχών έτσι ώστε οι παροχές να μπορούν να καταβάλλονται σε πρόσωπα που διαμένουν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος·
- τον καθορισμό του κράτους μέλους του οποίου η νομοθεσία είναι εφαρμοστέα για την κοινωνική ασφάλιση· κατ' αρχήν εφαρμόζεται μόνο μία νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης σε κάθε δεδομένη στιγμή, έτσι ώστε ένα άτομο μπορεί να απολαύει της κατάλληλης κάλυψης κοινωνικής ασφάλισης χωρίς να υπόκειται στη νομοθεσία δύο κρατών μελών ταυτόχρονα και να πρέπει να πληρώνει δύο εισφορές, ή καμία εντελώς.

Οι αρχές αυτές απέδειξαν την ικανότητά τους να διευκολύνουν τους ασφαλισμένους να κυκλοφορούν από το ένα κράτος στο άλλο. Παραδείγματος χάριν, η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων για τους εργαζομένους της Κοινότητας τηρήθηκε όχι μόνο για να απαγορευθούν οι άμεσες διακρίσεις που βασίζονται καταφανώς στην ιθαγένεια, αλλά και οι έμμεσες διακρίσεις που βασίζονται σε κριτήρια άλλα πλην της ιθαγένειας, οι οποίες έχουν αρνητικό αντίκτυπο ιδιαίτερα σε υπηκόους άλλων κρατών μελών⁶⁵. Περιλαμβάνει επίσης την εξομοίωση γεγονότων⁶⁶, έτσι ώστε καταστάσεις που συμβαίνουν σε άλλα κράτη μέλη να πρέπει να αντιμετωπίζονται, σαν να πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος του οποίου εφαρμόζεται η νομοθεσία⁶⁷.

Καθώς ο στόχος του κανονισμού 1408/71 είναι να καταστεί ευκολότερο για τα άτομα που καλύπτονται από αυτόν να ασκούν τις ελευθερίες που παρέχονται από τη Συνθήκη, το Δικαστήριο έχει πάντα ερμηνεύσει τις διατάξεις του κανονισμού με βάση τη θεμελιώδη ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων⁶⁸, την ελευθερία εγκατάστασης⁶⁹ και, πιο πρόσφατα, επίσης την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων⁷⁰. Αυτές οι θεμελιώδεις ελευθερίες μπορούν επίσης να αποτρέπουν την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας⁷¹. Αυτό είναι ιδιαίτερα συναφές σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου, με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από τον κανονισμό 1408/71, τα πρόσωπα που έχουν μετακινηθεί από ένα κράτος μέλος σε κάποιο άλλο χάνουν τα πλεονεκτήματα κοινωνικής ασφάλισης, επειδή η κοινοτική νομοθεσία αποδέχεται την ύπαρξη διαφορών μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής

⁶⁵ Υπόθεση C-124/99, Borawitz Συλλογή [2001] I-7293· ήταν παράνομο οι γερμανικές πληρωμές συντάξεων σε δικαιούχους που ζουν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος να είναι χαμηλότερες από εκείνες που καταβάλλονται σε δικαιούχους που ζουν στη Γερμανία

⁶⁶ Υπόθεση C-45/92 Lepore και Scamuffa Συλλογή [1993] I-6497 και υπόθεση C-290/00, Duchon, Συλλογή [2002] I-3567· ένας διακινούμενος εργαζόμενος πρέπει να μπορεί να βασιστεί στην εθνική νομοθεσία που αντιμετωπίζει περιόδους αναπηρίας ως περιόδους ενεργού απασχόλησης για ασφαλιστικούς σκοπούς, ακόμη και αν εργαζόταν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος όταν επήλθε η αναπηρία

⁶⁷ Υπόθεση C-131/96, Mora Romero Συλλογή [1997] I-3659 ένα κράτος μέλος πρέπει να λάβει υπόψη τη στρατιωτική υπηρεσία που συμπληρώθηκε σε κάποιο άλλο κράτος μέλος για σκοπούς θεμελίωσης δικαιώματος για παροχές ορφανού

⁶⁸ Υπόθεση C-266/95, Merino Garcia Συλλογή [1997] I-3279· υπόθεση C-290/00, Duchon Συλλογή [2002] I-3567

⁶⁹ Υπόθεση 53/95, Kemmler Συλλογή [1996] I-703

⁷⁰ Υπόθεση C-135/99, Elsen Συλλογή [2000] I-10409

⁷¹ Βλ. π.χ. υπόθεση C-10/90, Masgio Συλλογή [1991] I-1119· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-4/95 και 5/95 Stöber και Pereira Συλλογή [1997] I-511, υπόθεση C-226/95, Merino Garcí Συλλογή [1997] I-3279

ασφάλισης των κρατών μελών. Αυτό θίγει ιδιαίτερα τα άτομα που μετακινούνται συχνά στα διάφορα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους.

Καθώς όμως αυτό θα παρεμπόδιζε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και επειδή τα κράτη μέλη, οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλιστεί η εκπλήρωση των υποχρεώσεων δυνάμει της Συνθήκης, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να ερμηνεύουν την εθνική νομοθεσία υπό το πρίσμα αυτών των στόχων της Συνθήκης έτσι ώστε να μη αποθαρρύνονται τα άτομα να μετακινούνται σε κάποιο άλλο κράτος μέλος⁷². Στην υπόθεση Engelbrecht⁷³ διαπίστωσε μάλιστα ότι, εάν μια τέτοια ερμηνεία δεν είναι δυνατή, το εθνικό δικαστήριο πρέπει, εφόσον χρειαστεί, να μην εφαρμόσει μια διάταξη εθνικής νομοθεσίας και αντί αυτής να εφαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία.

Για να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες των ερμηνειών του Δικαστηρίου και οι λοιπές εξελίξεις σε κοινοτικό επίπεδο και με βάση τις συχνές αλλαγές σε εθνικό επίπεδο, ο κανονισμός 1408/71 έχει αναπροσαρμοστεί, βελτιωθεί και επεκταθεί πολλές φορές: Παραδείγματος χάριν αρχικά κάλυπτε τους εργαζομένους και τα μέλη της οικογένειάς τους. Στη συνέχεια επεκτάθηκε στους μη μισθωτούς⁷⁴, σε κάθε ευρωπαίο πολίτη που είχε κάλυψη ασφάλειας ασθένειας για παροχές ασθένειας κατά τη διάρκεια προσωρινής παραμονής⁷⁵ και στους σπουδαστές⁷⁶. Από το 1998 και μετά με βάση την απόφαση της υπόθεσης Βουγιούκα⁷⁷, στον κανονισμό 1408/71⁷⁸ συμπεριλήφθηκαν επίσης τα ειδικά συστήματα για τους δημόσιους υπαλλήλους.

Αυτές οι πολλές τροπολογίες έχουν καταστήσει τον κανονισμό πολύ περίπλοκο και δύσκολο στη χρήση του. Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι ήταν σημαντικό να καταστούν οι κανόνες πιο αποτελεσματικοί και φιλικόι προς το χρήστη και υπέβαλε, το Δεκέμβριο του 1998⁷⁹, πρόταση απλοποίησης και εκσυγχρονισμού του κανονισμού 1408/71. Αυτή η πρόταση συζητείται επί του παρόντος από τους συννομοθέτες, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με βάση ένα συμφωνημένο σύνολο παραμέτρων, δηλ. βασικές επιλογές υπό το πρίσμα των οποίων πρέπει να εκσυγχρονιστεί ο κανονισμός. Μερικές από αυτές τις παραμέτρους είναι πολύ ειδικές και στοχεύουν στη βελτίωση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων, π.χ. με τη συμπερίληψη των μη ενεργών ατόμων και των παροχών προσύνταξης, με τη βελτίωση της διαμεθοριακής πρόσβασης στην ιατρική περίθαλψη για συνταξιούχους μεθοριακούς εργαζομένους, με την επέκταση του κεφαλαίου της ανεργίας για την κάλυψη συστημάτων μη μισθωτών και με την επέκταση των δικαιωμάτων των συνταξιούχων και των ορφανών όσον αφορά τις οικογενειακές παροχές. Αυτή η πρόταση αναμένεται να εγκριθεί πριν από το τέλος του 2003. Επιπρόσθετα, η πρόταση της Επιτροπής για επέκταση των διατάξεων του κανονισμού στους νόμιμους κατοίκους υπηκόων τρίτων χωρών πρόκειται να τεθεί σε εφαρμογή περί τα μέσα του 2003⁸⁰.

⁷² Υπόθεση C-165/91, van Munster Συλλογή [1994] I-4661

⁷³ Υπόθεση C-262/97, Συλλογή [2000] I-07321

⁷⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) 1390/81 της 12.5.1981, ΕΕ L 143 της 29.5.1981

⁷⁵ Κανονισμός (ΕΚ) 3095/95 της 22.12.1995, ΕΕ L 335 της 30.12.1995

⁷⁶ Κανονισμός (ΕΚ) 307/1999 της 8.2.1999, ΕΕ L 38 της 12.2.1999

⁷⁷ Υπόθεση C-443/93, Συλλογή [1995] I-4033

⁷⁸ Κανονισμός (ΕΚ) 1606/98 της 29.6.1998, ΕΕ L 209 της 25.7.1998

⁷⁹ COM (1998) 779 τελικό, ΕΕ C 38 της 12.02.1999

⁸⁰ Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους, COM (2002) 59 τελικό, ΕΕ C 126E, 28.5.2002, σ. 285-389

3.2. Η μη εξαγωγιμότητα των ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών

Δυνάμει του κανονισμού 1408/71, ο γενικός κανόνας είναι ότι οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να καταβάλλονται σε όποιο κράτος μέλος και αν διαμένει ο δικαιούχος⁸¹. Ωστόσο αυτό δεν ισχύει για μια ιδιαίτερη κατηγορία παροχών που συνδέονται με το κοινωνικό περιβάλλον του κράτους μέλους, που αποκαλούνται «ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά»⁸². Αυτές είναι παροχές οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο μεταξύ των παραδοσιακών κατηγοριών κοινωνικής ενίσχυσης και κοινωνικής ασφάλισης, στοχεύοντας σε ιδιαίτερα προβλήματα όπως η φροντίδα για τα άτομα με ειδικές ανάγκες ή η πρόληψη της φτώχειας. Οι παροχές αυτές, εφόσον συμπεριληφθούν σε ένα ειδικό παράρτημα του κανονισμού (παράρτημα ΙΙα), υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες συντονισμού και μπορούν να καταβληθούν μόνο στο κράτος μέλος που τις παρέχει, ενώ δεν μπορούν «να εξαχθούν» από ένα δικαιούχο σε κάποιο άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, ένας πολίτης της ΕΕ που μετακινείται σε κάποιο άλλο κράτος μέλος θα έχει δικαίωμα για τις ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά *εκείνου του κράτους* αν και ενδέχεται να μην είναι ισοδύναμες. Πρόκειται για ένα θέμα για το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει πολλές καταγγελίες και αιτήματα ενημέρωσης.

Οι διατάξεις αυτές αποτέλεσαν το αντικείμενο πολλών προσφυγών στο Δικαστήριο. Στην υπόθεση *Snares*⁸³ το Δικαστήριο ρωτήθηκε σχετικά με την εγκυρότητα της μη εξαγωγιμότητας αυτού του είδους της παροχής δυνάμει του κανονισμού 1408/71 και έκρινε ότι η παρέκκλιση αυτή από την αρχή της εξαγωγιμότητας των παροχών κοινωνικής ασφάλισης ήταν συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο.

Ωστόσο, μόλις το 2001 το Δικαστήριο εξέτασε το κατά πόσο η εγγραφή μιας παροχής από ένα κράτος μέλος ως μη εξαγωγίσιμη ήταν συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο εξέτασε κατά πόσο η συγκεκριμένη παροχή πράγματι ικανοποιούσε πραγματικά τους όρους για τη μη εξαγωγή, με άλλα λόγια ήταν αληθινά «ειδική» και μη ανταποδοτική. Ή είχε τα χαρακτηριστικά μιας παροχής που εμπίπτει στους παραδοσιακούς κλάδους των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, που θα ήταν εξαγωγή; Στην απόφασή του στην υπόθεση *Jauch*⁸⁴ το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η πληρωμή του αυστριακού επιδόματος διαρκούς περίθαλψης φροντίδας (*Pflegegeld*) δεν μπορούσε πλέον να περιοριστεί στο αυστριακό έδαφος. Η εν λόγω παροχή έδινε το νομικά καθορισμένο δικαίωμα στους δικαιούχους και προοριζόταν να συμπληρώσει τις παροχές ασφάλειας ασθένειας. Επιπλέον βασιζόταν έμμεσα στις εισφορές που καταβλήθηκαν για την ασφάλιση ασθένειας. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η παροχή αυτή δεν ήταν ούτε «ειδική» ούτε «χωρίς συνεισφορά» και ότι, συνεπώς, έπρεπε να εφαρμοστούν οι κανονικοί κανόνες συντονισμού. Ως αποτέλεσμα, το επίδομα διαρκούς περίθαλψης επαναπροσδιορίστηκε ως παροχή ασθένειας εις χρήμα δυνάμει των γενικών διατάξεων του κανονισμού 1408/71 και έτσι έπρεπε να καταβάλλεται σε δικαιούχους που ζουν σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, ένα επίδομα μητρότητας του Λουξεμβούργου αποφασίστηκε επίσης από το Δικαστήριο ότι καταχωρήθηκε εσφαλμένα ως μη εξαγωγίσιμη⁸⁵. Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι προκειμένου να είναι «ειδική» μια παροχή έπρεπε να συνδέεται στενά με το κοινωνικό περιβάλλον του εν λόγω κράτους μέλους, γεγονός που δεν συνέβαινε.

⁸¹ Άρθρο 10 του κανονισμού 1408/71

⁸² Άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο α), άρθρο 10α και παράρτημα ΙΙα του κανονισμού 1408/71, εισηχθη με τον κανονισμό 1247/92, ΕΕ L136, 19.05.1992

⁸³ Υπόθεση C-20/96, *Snares* Συλλογή [1997] I-06057

⁸⁴ Υπόθεση C-215/99, Συλλογή [2001] I-1901

⁸⁵ Υπόθεση C-43/99, *Leclerc* Συλλογή [2001] I-04265

Ως συνέπεια των αποφάσεων αυτών και προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και η διαφάνεια, είναι σαφές ότι όλες οι παροχές που επί του παρόντος καταχωρούνται ως μη εξαγωγίμες πρέπει να επανεξεταστούν για να διαπιστωθεί εάν είναι πραγματικά «ειδικές» και «χωρίς συνεισφορά». Υπό το πρίσμα των κριτηρίων που καθορίστηκαν από το Δικαστήριο, φαίνεται ότι μόνο οι παροχές για την πρόληψη της φτώχειας για την προστασία των ατόμων με ειδικές ανάγκες που έχουν έναν αρκετά στενό δεσμό με το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον του κράτους μέλους πρέπει να ταξινομηθούν ως «ειδικές», και συνεπώς ως μη εξαγωγίμες (υποθέτοντας ότι είναι μη ανταποδοτικές επίσης). Η Επιτροπή σχεδιάζει να προωθήσει μια νομοθετική πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού 1408/71 για να επιτύχει αυτόν το στόχο στις αρχές του 2003. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες υποθέσεις εκκρεμούν επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με τη μη εξαγωγιμότητα ορισμένων παροχών των κρατών μελών⁸⁶. Περαιτέρω, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η μη εξαγωγιμότητα των παροχών από ορισμένα κράτη μέλη δεν συνδυάζεται συχνά με την επιλεξιμότητα για ισοδύναμες παροχές στο κράτος μέλος στο οποίο το πρόσωπο επιθυμεί να μεταβεί. Ενώ τα κράτη μέλη πρέπει να είναι σε θέση να περιορίσουν την καταβολή ορισμένων παροχών στην επικράτειά τους για χάρη της ασφάλειας του δικαίου, αυτό πρέπει να είναι αυστηρά σύμφωνο με τα σαφή και αντικειμενικά κριτήρια του κανονισμού όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο. Κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο.

3.3. Υγειονομική περίθαλψη

Ο κανονισμός 1408/71 έχει ειδικές διατάξεις σχετικά με την υγειονομική περίθαλψη, καθορίζοντας τους όρους κάτω από τους οποίους τα μεμονωμένα άτομα έχουν πρόσβαση σε αυτήν όταν μετακινούνται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με απλά λόγια, οποιοσδήποτε διαμένει ή κατοικεί προσωρινά σε ένα κράτος μέλος άλλο από το κράτος μέλος όπου είναι ασφαλισμένος έναντι ασθένειας δικαιούται να λαμβάνει παροχές ασθένειας σε είδος σύμφωνα με τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους σαν να ήταν ασφαλισμένος εκεί αλλά με έξοδα του φορέα ασφάλισής του. Ανάλογα με την κατάσταση των προσώπων ή/και του είδους παραμονής, υπάρχει δικαίωμα για την άμεσα αναγκαία περίθαλψη⁸⁷, για την περίθαλψη που καθίσταται αναγκαία⁸⁸ ή για όλες τις παροχές ασθένειας σε είδος⁸⁹.

Για όποιον επιθυμεί να μεταβεί σε κάποιο άλλο κράτος μέλος ειδικά για να λάβει θεραπευτική αγωγή, το κόστος, δυνάμει του συστήματος συντονισμού που ορίζεται από τον κανονισμό 1408/71, θα καλύπτεται μόνο από το κράτος μέλος όπου είναι ασφαλισμένος, εάν έχει λάβει προηγουμένως σχετική έγκριση. Αυτό το κράτος μέλος έχει την ευρεία διακριτική ευχέρεια να χορηγήσει ή να αρνηθεί την έγκριση, αλλά δεν μπορεί να την αρνηθεί εάν τηρούνται δύο ταυτόχρονα προϋποθέσεις: α) όταν η σχετική αγωγή συμπεριλαμβάνεται στις αγωγές που προβλέπονται από το σύστημα υγείας του κράτους μέλους ασφάλισης και β) το πρόσωπο δεν μπορεί να λάβει την αγωγή εντός του χρόνου που είναι κανονικά αναγκαίος για τη λήψη της, λαμβάνοντας υπόψη την τρέχουσα κατάσταση της υγείας του και την πιθανή εξέλιξη της νόσου. Εάν η έγκριση χορηγηθεί, η περίθαλψη παρέχεται σύμφωνα με τη νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των τιμολογίων, του κράτους μέλους όπου παρέχεται η

⁸⁶ Υπόθεση C-158/02, Marcaletti και υπόθεση C-160/02 Skalka, ΕΕ C169 13.07.2002

⁸⁷ π.χ. τουρίστες

⁸⁸ π.χ. σπουδαστές και αποσπασμένοι εργαζόμενοι

⁸⁹ π.χ. εργαζόμενοι, μη μισθωτοί ή συνταξιούχοι που διαμένουν σε ένα κράτος μέλος άλλο από το αρμόδιο κράτος μέλος

περίθαλψη, αλλά με έξοδα του φορέα του κράτους μέλους στο οποίο το πρόσωπο είναι ασφαλισμένο.

Ωστόσο στην πρόσφατη υπόθεση Vanbraekel⁹⁰ το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα του ποσοστού επιστροφής από το οποίο θα μπορούσε να ωφεληθεί κάποιος που μετέβη σε κάποιο άλλο κράτος μέλος για προγραμματισμένη θεραπευτική αγωγή, όταν οι επιστρεφόμενες δαπάνες, σύμφωνα με τη νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους, ήταν χαμηλότερες από ό,τι το πρόσωπο θα δικαιούνταν στο κράτος μέλος ασφάλισής του. Αν και το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι, δυνάμει των κανόνων του κανονισμού 1408/71, η επιστροφή θα μπορούσε να γίνει μόνο σύμφωνα με τα τιμολόγια του κράτους μέλους όπου παρασχέθηκε η αγωγή, αποφάσισε ότι, δυνάμει της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το ασφαλισμένο πρόσωπο είχε δικαίωμα για επιπλέον επιστροφή από το κράτος μέλος ασφάλισης, εάν η νομοθεσία αυτού προέβλεπε ένα υψηλότερο επίπεδο επιστροφής, εφόσον η νοσοκομειακή αγωγή παρέχόταν σε αυτό.

Για τους ασθενείς που αναζητούν θεραπευτική αγωγή σε κάποιο άλλο κράτος μέλος το Δικαστήριο, στις υποθέσεις Kohll⁹¹ και Decker⁹² έκανε αναφορά σε περαιτέρω θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης, π.χ. την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Σε αυτές τις δύο υποθέσεις και σε μια περαιτέρω υπόθεση⁹³, η οποία -αντίθετα με τις πρώτες δύο περιπτώσεις- αφορούσε ιατρική αγωγή σε νοσοκομείο, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την αρμοδιότητα των κρατών μελών να οργανώνουν ελεύθερα τα συστήματα τους υγειονομικής περίθαλψης, αλλά υπενθύμισε ότι πρέπει να σέβονται βασικούς κοινοτικούς κανόνες όπως η ελευθερία παροχής και λήψης υπηρεσιών. Το Δικαστήριο ανέφερε ρητά ότι η ιατρική και η νοσοκομειακή περίθαλψη ήταν υπηρεσίες κατά την έννοια των Συνθηκών. Ωστόσο, το Δικαστήριο κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι, αν και το εθνικό σύστημα της προηγούμενης έγκρισης συνιστούσε εμπόδιο στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών, σοβαροί λόγοι όπως η διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και της ισόρροπης και προσιτής σε όλους παροχής ιατρικών και νοσοκομειακών υπηρεσιών μπορούσαν να αιτιολογήσουν ένα τέτοιο εμπόδιο. Παρόλα αυτά, για να αιτιολογηθεί ένα σύστημα προηγούμενης διοικητικής έγκρισης πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά, μη διακριτικά κριτήρια που να είναι γνωστά εκ των προτέρων. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να προσδιορίζουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των εθνικών αρχών έτσι ώστε να μην χρησιμοποιείται αυθαίρετα. Ένα εύκολα προσπελάσιμο σύστημα διαδικασίας πρέπει να εξασφαλίζει ότι η αίτηση έγκρισης θα αντιμετωπίζεται αντικειμενικά και αμερόληπτα και εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, ενώ οι αρνήσεις χορήγησης έγκρισης πρέπει να υπόκεινται σε ένσταση στο πλαίσιο ένδικων ή οιοιδήποτε ένδικων διαδικασιών.

Αυτή η νομολογία δεν σημαίνει ότι οι ασφαλισμένοι έχουν το γενικό δικαίωμα, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, μετά τη λήψη θεραπευτικής αγωγής στο εξωτερικό επιστροφής των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν. Οι ασθενείς μπορούν να ζητήσουν την ανάληψη ή την επιστροφή των δαπανών θεραπευτικής αγωγής στο εξωτερικό μόνο σε σχέση με την αγωγή την οποία το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους όπου είναι ασφαλισμένοι θα πλήρωνε κανονικά.

Ένας από τους πιο συχνούς λόγους για τους οποίους οι ασθενείς αναζητούν θεραπευτική αγωγή σε κάποιο άλλο κράτος μέλος είναι η καθυστέρηση λήψης της αγωγής που απαιτείται

⁹⁰ Υπόθεση C-368/98, Συλλογή [2001] I-5363

⁹¹ Υπόθεση C-158/96, Συλλογή [1998] I-1931

⁹² Υπόθεση C-120/95, Συλλογή [1998] I-1831

⁹³ Υπόθεση C-157/99, Geraets-Smits/Peerbooms Συλλογή [2001] I-5473

από την κατάσταση της υγείας του ασφαλισμένου. Αν και το ζήτημα της λίστας αναμονής διακυβεύεται σε ένα προδικαστικό ερώτημα που εκκρεμεί επί του παρόντος⁹⁴, το Δικαστήριο, σε σύνδεση με την υπό συζήτηση ολλανδική νομοθεσία στην υπόθεση Smits/Peerbooms, ήδη έδωσε κάποιες ενδείξεις σχετικά με την έννοια της «αδικαιολόγητης καθυστέρησης». Ειδικότερα, θεώρησε ότι κατά τον καθορισμό του εάν μπορούσε να αναληφθεί μια εξίσου αποτελεσματική θεραπευτική αγωγή χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση, οι εθνικές αρχές πρέπει να λάβουν υπόψη όλες τις πτυχές κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, π.χ. όχι μόνο την κατάσταση της υγείας του ασθενούς αλλά και το ιστορικό του.

Απομένει πλέον στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη να λάβουν υπόψη την απόφαση αυτή και να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα ερμηνείας κατά την εφαρμογή της καθώς και τις σχετικές αποφάσεις⁹⁵ υπό το πρίσμα των συμφερόντων των ασθενών. Προκειμένου να υπάρξει μια συντονισμένη και συνεκτική προσέγγιση, η Επιτροπή ξεκίνησε έναν εποικοδομητικό διάλογο με τα κράτη μέλη και άλλους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Όπως προβλέπεται από μία από τις παραμέτρους δυνάμει της πρότασης για την απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό του κανονισμού 1408/71, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα σκεφτούν επίσης σχετικά με την ανάγκη της προσαρμογής του κανονισμού με βάση αυτήν τη νομολογία ώστε να καταστούν οι παρόντες κανόνες πιο διαφανείς και πιο αξιόπιστοι για τους ασθενείς που αναζητούν θεραπευτική αγωγή σε κάποιο άλλο κράτος μέλος.

Η Επιτροπή έχει αναλάβει περαιτέρω μια πρωτοβουλία για τη θέσπιση μιας διαδικασίας προβληματισμού υψηλού επιπέδου σχετικά με τις εξελίξεις στην υγειονομική περίθαλψη στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας των ασθενών. Ο στόχος είναι να παρασχεθεί ένα ανεπίσημο και ευέλικτο φόρουμ που να συγκεντρώνει τους σχετικούς ενδιαφερομένους για κοινό προβληματισμό σχετικά με ζητήματα που επηρεάζουν την υγεία και τις ιατρικές υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και να διατυπώνει συστάσεις για την καθοδήγηση του μελλοντικού έργου σε κοινοτικό επίπεδο και επίπεδο κράτους μέλους χωρίς την επανάληψη ή την υποκατάσταση συζητήσεων στο πλαίσιο των επίσημων δομών της ΕΕ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτή η νομολογία, με το να διευκολύνει τους ασφαλισμένους να λαμβάνουν θεραπευτική αγωγή σε κάποιο άλλο κράτος μέλος και με τον καθορισμό κανόνων για την επιστροφή των νοσοκομειακών δαπανών, δίνει πρόσθετη προστασία στους ασφαλισμένους και αντιπροσωπεύει ένα συγκεκριμένο βήμα προς τα εμπρός προς την κατεύθυνση της επίτευξης μιας κοινωνικής Ευρώπης.

3.4. Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης

Προκειμένου να επωφεληθούν από το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, είναι ουσιαστικό τα πρόσωπα που συμμετέχουν να γνωρίζουν σε ποιο κράτος μέλος θα ασφαλίζονται και που θα πρέπει να καταβάλλονται οι εισφορές. Ο κανονισμός 1408/71 περιέχει λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τον καθορισμό του κράτους μέλους στο οποίο είναι εφαρμοστέα η νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης, με βάση δύο κύριες αρχές:

- ένα πρόσωπο υπόκειται στη νομοθεσία ενός μόνο κράτους μέλους σε κάθε δεδομένη στιγμή
- ένα πρόσωπο κατά κανόνα καλύπτεται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους στο οποίο ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα (*lex loci laboris*).

⁹⁴ Υπόθεση C-385/99, Müller-Fauré και van Riet

⁹⁵ Υπόθεση C-158/96 Kohll, C-120/95 Decker, C-368/98 Vanbraekel

Η υποχρέωση καταβολής εισφορών σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη ταυτόχρονα μπορεί να αποθαρρύνει τα πρόσωπα από το να κάνουν χρήση του δικαιώματός τους για ελεύθερη κυκλοφορία. Μόνο το κράτος μέλος στο οποίο ασκείται η επαγγελματική δραστηριότητα μπορεί να απαιτήσει εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπώς, εάν ένα πρόσωπο ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα σε ένα κράτος μέλος, το οποίο είναι στη συνέχεια αρμόδιο για τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, αλλά διαμένει σε κάποιο άλλο κράτος μέλος, το κράτος μέλος διαμονής δεν μπορεί να απαιτήσει εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό το σκεπτικό ακολούθησε το Δικαστήριο όσον αφορά εισφορά η οποία, δυνάμει του εθνικού δικαίου, ερμηνεύθηκε ως φόρος: πρέπει να θεωρηθεί εισφορά κοινωνικής ασφάλισης βάσει του κοινοτικού δικαίου, αν πράγματι χρησιμεύει για την απευθείας χρηματοδότηση κλάδων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης⁹⁶. Η ίδια αρχή ισχύει και για τις εισφορές ασφάλισης ασθένειας των συνταξιούχων: μόνο το κράτος μέλος το οποίο είναι αρμόδιο για την καταβολή των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης των συνταξιούχων μπορεί να επιβάλει τις αντίστοιχες εισφορές⁹⁷.

Πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι δυνάμει του κανονισμού 1408/71 εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες σε πρόσωπα που απασχολούνται ταυτόχρονα σε ένα κράτος μέλος και είναι αυτοαπασχολούμενοι σε κάποιο άλλο: τα πρόσωπα αυτά ενδέχεται πράγματι να αποτελούν αντικείμενο της νομοθεσίας περί κοινωνικής ασφάλισης δύο κρατών μελών ταυτόχρονα⁹⁸. Αν και αυτό συνεπάγεται ότι ενδέχεται συνεπώς να πρέπει να καταβάλουν εισφορές κοινωνικής ασφάλισης σε δύο κράτη μέλη, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την εγκυρότητα αυτού του κανόνα στην πρόσφατη περίπτωση Hervein⁹⁹. Αποφάνθηκε ότι η Συνθήκη δεν εγγυάται ότι η επέκταση των δραστηριοτήτων ενός ατόμου σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη θα είναι ουδέτερη όσον αφορά τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, υπενθύμισε ότι τα κράτη μέλη των οποίων η νομοθεσία εφαρμόζεται ταυτόχρονα πρέπει παρόλα αυτά να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση με τις αρχές της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την ελευθερία της εγκατάστασης. Ειδικότερα, κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να διευκολύνει τη σώρευση των παροχών που χορηγούνται δυνάμει των δύο εφαρμοστέων νομοθεσιών και να εξασφαλίσουν ότι καμία επιβαλλομένη εισφορά κοινωνικής ασφαλίσεως δεν καταβάλλεται αχρεωστήτως.

4. ΜΕΘΟΡΙΑΚΟΙ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ

4. 1. Εισαγωγή

Οι μεθοριακοί εργαζόμενοι είναι άνθρωποι που ζουν σε ένα κράτος μέλος και εργάζονται σε ένα άλλο. Κατά γενικό κανόνα, απολαμβάνουν όλων των παροχών που χορηγούνται στους διακινούμενους εργαζομένους στο κράτος μέλος απασχόλησης. , Ωστόσο οι μεθοριακοί εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα επιδομάτων ανεργίας από το κράτος διαμονής μάλλον παρά από το κράτος απασχόλησης¹⁰⁰ και μπορούν να επιλέξουν την κάλυψη της υγειονομικής περίθαλψης είτε στο ένα ή στο άλλο κράτος¹⁰¹. Τα μέλη της οικογένειας ενός μεθοριακού εργαζομένου καλύπτονται μόνο από το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης του κράτους

⁹⁶ Case C-169/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας Συλλογή [2000] I-1049 και C-34/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας Συλλογή [2000] I-995

⁹⁷ Υπόθεση C-389/99, Rundgren Συλλογή [2001], I-3731 σημείο 53.

⁹⁸ Άρθρο 14 στοιχείο γ) του κανονισμού 1408/71

⁹⁹ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-393/99 και C-394/99, Hervein και Lorthiois Συλλογή [2002], I-2829, παράγραφοι 60 και 61

¹⁰⁰ Άρθρο 71, κανονισμός 1408/71

¹⁰¹ Άρθρο 20, κανονισμός 1408/71

διαμονής, ενώ όταν ο μεθοριακός εργαζόμενος συνταξιοδοτηθεί δεν μπορεί πλέον να καλύπτεται από το κράτος απασχόλησης, αλλά καλύπτεται από το κράτος διαμονής. Αυτή η μάλλον περίπλοκη ρύθμιση μπορεί να προκαλέσει πρακτικά προβλήματα, παραδείγματος χάριν, εάν ένας εργαζόμενος αρχίζει μια μακροχρόνια θεραπευτική αγωγή στο κράτος όπου εργάζεται, όταν συνταξιοδοτηθεί δεν θα έχει πλέον πρόσβαση σε εκείνη την υγειονομική περίθαλψη, αλλά θα πρέπει να βρει κάποια αγωγή στο κράτος όπου ζει. Η πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση ή την απλοποίηση του κανονισμού 1408/71¹⁰² προέβλεπε να επιτρέπεται στους συνταξιούχους μεθοριακούς εργαζομένους να διατηρήσουν τα δικαιώματά τους για υγειονομική περίθαλψη στο κράτος μέλος της προηγούμενης απασχόλησης. Το Συμβούλιο εξετάζει πλέον αυτήν την πρόταση.

Οι μεθοριακοί εργαζόμενοι συχνά αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα προβλήματα, εξαιτίας των όρων διαμονής, ιδίως όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση και τα κοινωνικά πλεονεκτήματα, όπως σημείωσε η Επιτροπή σε πολλές περιπτώσεις¹⁰³. Η αιτιολόγηση των ρητρών κατοικίας για τα κοινωνικά πλεονεκτήματα είναι ότι στοχεύουν να συμβάλουν στην ενσωμάτωση του διακινούμενου εργαζομένου και της οικογένειάς του στο κράτος μέλος υποδοχής. Καθώς οι μεθοριακοί εργαζόμενοι δεν ζουν στο κράτος απασχόλησης, τα κράτη μέλη υποστήριξαν ότι δεν πρέπει να επωφελούνται από τα ίδια κοινωνικά πλεονεκτήματα όπως και οι "κανονικοί" διακινούμενοι εργαζόμενοι. Αυτά τα επιχειρήματα απορρίφθηκαν από το Δικαστήριο, το οποίο αποφάνθηκε ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί καμία απαίτηση διαμονής στο παιδί του μεθοριακού εργαζομένου, το οποίο είχε δικαίωμα για εκπαίδευση βάσει των ίδιων συνθηκών με αυτές που ισχύουν για τα παιδιά των υπηκόων του κράτους απασχόλησης¹⁰⁴. Η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει¹⁰⁵ κατά αρκετών κρατών μελών τα οποία επιβάλλουν προϋποθέσεις κατοικίας για τα κοινωνικά πλεονεκτήματα για τους διακινούμενους εργαζομένους.

4.2. Συνταξιούχοι μεθοριακοί εργαζόμενοι

Τα προαναφερόμενα προβλήματα είναι ιδιαίτερα έντονα για τους συνταξιούχους μεθοριακούς εργαζομένους, των οποίων το κράτος διαμονής δεν μεταβάλλεται με τη σύνταξη και, συνεπώς, δεν ωφελούνται από την απαγόρευση της διεξαγωγής διακρίσεων που ισχύει για τους διακινούμενους εργαζομένους που συνταξιοδοτούνται στο κράτος μέλος που εργάστηκαν¹⁰⁶. Εντούτοις, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι συνταξιούχοι εργαζόμενοι μπορούν να απαιτήσουν κοινωνικά πλεονεκτήματα από το κράτος όπου εργάστηκαν προηγουμένως, όπως οι ειδικές παροχές αποζημίωσης λόγω απώλειας μιας θέσης εργασίας¹⁰⁷, εφόσον αυτά συνδέονται με την προηγούμενη απασχόλησή τους. Στις συνθήκες αυτές τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πληρωμή των κοινωνικών πλεονεκτημάτων από την προϋπόθεση της κατοικίας. Ωστόσο, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι νέα δικαιώματα που δεν συνδέονται με την προηγούμενη κατάσταση, όπως το επίδομα ανατροφής παιδιού, δεν πρέπει να χορηγούνται από το κράτος μέλος όπου εργαζόταν προηγουμένως ο μεθοριακός

¹⁰² COM (1998) 779 τελικό

¹⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των πολιτών της Κοινότητας που κατοικούν στις μεθοριακές περιοχές και ιδίως των μεθοριακών εργαζομένων, COM(1990) 0561 τελικό, Σχέδιο δράσης του 1997 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 (COM(1998) 394 τελικό, ΕΕ C 344 12.11.1998 σ. 0012) που προέβλεπε την άρση των ρητρών κατοικίας για τη χορήγηση πλεονεκτημάτων για τους διακινούμενους εργαζομένους

¹⁰⁴ Υπόθεση C-337/97 Meeusen Συλλογή [1999] I-3289

¹⁰⁵ δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ

¹⁰⁶ Κανονισμός 1251/70, ΕΕ L 142, 30.06.1970

¹⁰⁷ Υπόθεση C-57/96, Meints Συλλογή [1997] I-6689

εργαζόμενος¹⁰⁸. Η πρόταση της Επιτροπής του 1998 για την τροποποίηση του κανονισμού 1408/71 προέβλεπε, την άρση, για τους συνταξιούχους, των ρητρών κατοικίας για όλες τις παροχές της οικογένειας και όχι μόνο για τα οικογενειακά επιδόματα όπως ισχύει επί του παρόντος.

4.3. Φορολογία

Η δυνατότητα των μεθοριακών εργαζομένων να βασίζονται στο δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης μπορεί επίσης να εφαρμοστεί σε ζητήματα φορολογίας εισοδήματος. Παραδείγματος χάριν, ένας μεθοριακός εργαζόμενος που απασχολείται σε ένα κράτος μέλος αλλά ζει με την οικογένειά του σε κάποιο άλλο κράτος δεν μπορεί να απαιτείται να πληρώσει περισσότερο φόρο από ό,τι ένα πρόσωπο που ζει και εργάζεται στο κράτος απασχόλησης, όταν το κύριο οικογενειακό εισόδημα αυτού του εργαζομένου προέρχεται από το κράτος απασχόλησης¹⁰⁹. Επιπλέον, οι κανόνες που καθιστούν πιο ευνοϊκή τη φορολόγηση ως ζεύγους παρά ως ενός μόνο ατόμου πρέπει να εφαρμόζονται στους μεθοριακούς εργαζομένους με τον ίδιο τρόπο που εφαρμόζονται στα ζευγάρια σε παρόμοια κατάσταση στο κράτος μέλος απασχόλησης και δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διαμονή και των δύο συζύγων στο κράτος απασχόλησης¹¹⁰.

5. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

5.1. Εισαγωγή

Δεδομένου ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και γενικότερα οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα είναι εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 39 της συνθήκης ΕΚ, ισχύουν κατ' αρχήν γι' αυτούς οι κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Ωστόσο, υπάρχει μια εξαίρεση και ορισμένα συγκεκριμένα προβλήματα:

- Οι αρχές των κρατών μελών επιτρέπεται να περιορίσουν στους υπηκόους τους τις θέσεις εκείνες στις οποίες εμπλέκεται η άσκηση δημόσιας εξουσίας και η αρμοδιότητα για τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους (άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ).
- Σε αρκετά κράτη μέλη υπάρχουν κανόνες οι οποίοι είναι πολύ ειδικοί για την απασχόληση στο δημόσιο τομέα (π.χ. σχετικά με την πρόσβαση, την αναγνώριση της επαγγελματικής εμπειρίας και την αρχαιότητα· την αναγνώριση των διπλωμάτων κ.τ.λ.) και συνεπώς προκαλούν πρόσθετα προβλήματα διακρίσεων που δεν εμφανίζονται κατά τον ίδιο τρόπο στον ιδιωτικό τομέα.

Η Επιτροπή εξακολουθεί να λαμβάνει πολλές καταγγελίες σχετικά με το ζήτημα αυτό, ιδίως όσον αφορά τη συνεκτίμηση της επαγγελματικής εμπειρίας που αποκτήθηκε σε κάποιο άλλο κράτος μέλος, σχετικά με την πρόσβαση στο δημόσιο τομέα και τον καθορισμό του μισθού κ.τ.λ. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κινεί πολλές διαδικασίες επί παραβάσει κατά των εν λόγω κρατών μελών. Κατόπιν αίτησης των κρατών μελών, η Επιτροπή συμβουλεύει επίσης τις αρχές των κρατών μελών στο πλαίσιο μιας διακυβερνητικής ομάδας εργασίας που συγκροτήθηκε από τους γενικούς διευθυντές δημόσιας διοίκησης των κρατών μελών.

¹⁰⁸ Υπόθεση C-43/99, Leclerc Συλλογή [2001] I-04265 και υπόθεση C-33/99, Fahmi και Esmoris Cerdeiro-Pinedo Συλλογή [2001] I-02415

¹⁰⁹ Υπόθεση C-279/93, Schumacker Συλλογή [1995] I-225

¹¹⁰ Υπόθεση C-87/99, Zurstrassen Συλλογή [2000] I-03337

5.2. Πρόσβαση στην απασχόληση στο δημόσιο τομέα

Για πολύ καιρό τα προβλήματα σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα αφορούσαν αποκλειστικά τους όρους πρόσβασης και ιθαγένειας. Το άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζεται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, η παρέκκλιση ερμηνευόταν σταθερά κατά πολύ περιοριστικό τρόπο από το Δικαστήριο¹¹¹ και η Επιτροπή προώθησε ενεργά την αυξημένη πρόσβαση στο δημόσιο τομέα και εξακολουθεί να το πράττει. Σε ορισμένες αρχικές αποφάσεις το Δικαστήριο ανέπτυξε την ερμηνεία του άρθρου 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ: τα κράτη μέλη επιτρέπεται να περιορίζουν τις θέσεις δημόσιας διοίκησης μόνο στους υπηκόους τους, εάν συσχετίζονται άμεσα με τις συγκεκριμένες δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή εκείνες που περιλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την ευθύνη για τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους, συμπεριλαμβανομένων και των συμφερόντων των δημόσιων οργανισμών, όπως π.χ. οι τοπικές αρχές. Αυτά τα κριτήρια πρέπει να αξιολογηθούν σε μια ανά περίπτωση προσέγγιση με βάση τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που καλύπτονται από τη θέση εργασίας. Στις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο έκρινε ότι π.χ. θέσεις εργασίας, όπως οι ταχυδρομικοί και οι σιδηροδρομικοί, οι υδραυλικοί, οι κηπουροί ή οι ηλεκτρολόγοι, οι δάσκαλοι, οι νοσηλευτές και οι ερευνητές στον αστικό τομέα δεν πρέπει να περιορίζονται σε υπηκόους του κράτους. Προκειμένου να παρακολουθείται η εφαρμογή αυτής της νομολογίας, το 1988 η Επιτροπή ξεκίνησε μια δράση¹¹² η οποία εστιάστηκε στην πρόσβαση στην απασχόληση σε τέσσερις τομείς (φορείς αρμόδιοι για την παροχή εμπορικών υπηρεσιών, δημόσιες υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, τομέας διδασκαλίας, έρευνα για μη στρατιωτικούς σκοπούς). Η προσέγγιση ανά τομέα ήταν μια σημαντική αφετηρία για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου που ακολουθήθηκε από πολλές διαδικασίες επί παραβάσει που κίνησε η Επιτροπή. Το αποτέλεσμα της δράσης του 1988 και των διαδικασιών επί παραβάσει ήταν ότι τα κράτη μέλη ανέλαβαν εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις ανοίγοντας τους δημόσιους τομείς τους. Μόνο τρεις διαδικασίες επί παραβάσει χρειάστηκε τελικά να παραπεμφθούν στο Δικαστήριο, το οποίο επιβεβαίωσε πλήρως, το 1996¹¹³, την προηγούμενη νομολογία του.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση είναι ανεξάρτητη από τυχόν συγκεκριμένο τομέα. Αφορά μόνο τη θέση εργασίας. Συνεπώς μόνο δύο κατηγορίες θέσεων μπορούν να διαχωριστούν: εκείνες οι θέσεις εργασίας που περιλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την ευθύνη για τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους και εκείνες που δεν τις περιλαμβάνουν.

Προκύπτει ένα πρόσθετο ζήτημα σε σχέση με τις θέσεις του ιδιωτικού τομέα που περιλαμβάνουν κάποια άσκηση δημόσιας εξουσίας. Σε μια πρόσφατη απόφαση το

¹¹¹ Υπόθεση 152/73, Sotgiu Συλλογή [1974] 153· υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου I Συλλογή [1980] 3381· υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου υπόθεση II Συλλογή [1982] 1845· υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας Συλλογή [1986] 1725· υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum Συλλογή [1986] 2121· υπόθεση, 225/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας Συλλογή [1987] 2625· υπόθεση C-33/88, Allué Συλλογή [1989] 1591· υπόθεση C-4/91, Bleis Συλλογή [1991] I-5627· υπόθεση C-473/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου Συλλογή [1996] I-3207· υπόθεση C-173/94, Επιτροπή κατά Βελγίου Συλλογή [1996] I-3265· υπόθεση C-290/94, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας Συλλογή [1996] I-3285

¹¹² "Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και πρόσβαση στην απασχόληση σε δημόσιες υπηρεσίες των κρατών μελών - Δράση της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 48 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΟΚ" ΕΕ C-72/2 της 18.03.1988

¹¹³ Υπόθεση C-473/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου Συλλογή [1996] I-3207· υπόθεση C-173/94, Επιτροπή κατά Βελγίου Συλλογή [1996] I-3265· υπόθεση C-290/94, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας Συλλογή [1996] I-3285

Δικαστήριο ανέφερε ότι οι φύλακες ιδιωτικής ασφάλειας δεν αποτελούν τμήμα της δημόσιας υπηρεσίας και ότι επομένως το άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ δεν είναι εφαρμοστέο σε αυτούς, όποια και αν είναι τα καθήκοντα του υπαλλήλου¹¹⁴. Κατά πόσο το ίδιο σκεπτικό ισχύει για τις θέσεις του ιδιωτικού τομέα στις οποίες το κράτος αναθέτει λειτουργίες δημόσιας εξουσίας (π.χ. καπετάνιοι / ύπαρχοι εμπορικών και αλιευτικών πλοίων που ασκούν αστυνομικές λειτουργίες) διακυβεύεται επί του παρόντος σε προκαταρκτικά ερωτήματα που εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου¹¹⁵.

Αν και οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν σε ένα αρκετά ευρύ άνοιγμα των δημόσιων τομέων στους υπηκόους της ΕΕ στα κράτη μέλη, το όφελος των αρχών που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν είναι ακόμη πάντα εγγυημένο για τους διακινούμενους εργαζομένους¹¹⁶.

Η Επιτροπή εξακολουθεί να δέχεται καταγγελίες σχετικά με θέσεις που περιορίζονται σε υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής που σαφώς δεν περιλαμβάνουν δημόσια εξουσία και ευθύνη για τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους (π.χ. κηπουρός, ηλεκτρολόγος, βιβλιοθηκάριος κ.τ.λ.). Στις περιπτώσεις αυτές η νομοθεσία είτε δεν έχει συνολικά προσαρμοστεί στο κοινοτικό δίκαιο είτε η εφαρμογή δεν είναι ορθή π.χ. οι εθνικοί κανόνες πλαισίου σχετικά με το άνοιγμα του δημόσιου τομέα δεν έχουν ακόμα μεταφερθεί με την έγκριση των αναγκαίων κανόνων εφαρμογής. Συνεπώς, αυτά τα κράτη μέλη πρέπει είτε να τροποποιήσουν την υφιστάμενη νομοθεσία τους είτε/και να ελέγξουν καλύτερα εσωτερικά την εφαρμογή της.

Η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί (όπως δηλώθηκε το 1988) ότι η παρέκκλιση από το άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ καλύπτει ειδικές λειτουργίες του κράτους και συναφών οργάνων, όπως οι ένοπλες δυνάμεις, η αστυνομία και άλλες δυνάμεις εφαρμογής της τάξης, οι δικαστικές αρχές, οι φορολογικές αρχές και το διπλωματικό σώμα. Ωστόσο, δεν συνεπάγονται όλες οι θέσεις στους τομείς αυτούς την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την ευθύνη για τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους· παραδείγματος χάριν: διοικητικά καθήκοντα· τεχνική διαβούλευση· συντήρηση. Αυτές οι θέσεις μπορούν επομένως να μην περιορίζονται σε υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

Όσον αφορά τις θέσεις στα κυβερνητικά υπουργεία, τις περιφερειακές κυβερνητικές αρχές, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις κεντρικές τράπεζες και άλλους δημόσιους φορείς, οι οποίοι ασχολούνται με την εκπόνηση νομοθετικών πράξεων, την εφαρμογή τους, την παρακολούθηση της εφαρμογής τους και την εποπτεία των υποκείμενων φορέων, η Επιτροπή αναλαμβάνει μια αυστηρότερη προσέγγιση από ό,τι έπραξε το 1988. Αυτές οι λειτουργίες περιγράφηκαν τότε κατά γενικό τρόπο δίνοντας την εντύπωση ότι όλες οι θέσεις που συνδέονται με τις δραστηριότητες αυτές καλύπτονταν από την παρέκκλιση του άρθρου 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ. Αυτό θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να περιορίσουν σχεδόν όλες τις θέσεις (πέραν των διοικητικών καθηκόντων, της τεχνικής διαβούλευσης και της συντήρησης) στους υπηκόους τους, μια άποψη η οποία πρέπει να επανεξεταστεί υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου της δεκαετίας του 1990. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ακόμα και αν οι θέσεις διαχείρισης και λήψης αποφάσεων που περιλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την ευθύνη για τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους μπορούν να περιοριστούν σε υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, αυτό δεν

¹¹⁴ Υπόθεση C-283/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας Συλλογή 2001 I-4363

¹¹⁵ βλ. εκκρεμούσα υπόθεση C-405/01 και υπόθεση C-47/02

¹¹⁶ Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες και τις διοικητικές πρακτικές όσον αφορά την πρόσβαση στο δημόσιο τομέα μπορείτε να βρείτε στην έκθεση της ομάδας κινητικότητας που εγκρίθηκε από τους γενικούς διευθυντές για τη δημόσια διοίκηση το Νοέμβριο του 2000 στο Στρασβούργο.

ισχύει όσον αφορά όλες τις θέσεις εργασίες στον ίδιο τομέα. Παραδείγματος χάριν, η θέση ενός υπαλλήλου ο οποίος συμβάλλει στην κατάρτιση των αποφάσεων για τη χορήγηση αδειών οικοδόμησης δεν πρέπει να περιοριστεί σε υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται επίσης να αποκλείουν τους διακινούμενους εργαζομένους από διαγωνισμούς πρόσληψης, εκτός αν όλες οι θέσεις που είναι προσπελάσιμες μέσω του διαγωνισμού αυτού εκπληρώνουν τα κριτήρια του άρθρου 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ (π.χ. ένας διαγωνισμός για δικαστικές θέσεις μπορεί να περιοριστεί σε υπηκόους, ενώ ένας διαγωνισμός για ανώτερες θέσεις στη γενική διοίκηση πρέπει κατ' αρχήν να είναι ανοικτός στους διακινούμενους εργαζομένους). Μετά το διαγωνισμό η αρμόδια επί των προσλήψεων αρχή έχει στη συνέχεια το καθήκον να αξιολογήσει την εκπλήρωση των κριτηρίων αυτών σύμφωνα με τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες της εν λόγω θέσης.

Τα κράτη μέλη δεν χρειάζεται να ανοίξουν τις εσωτερικές διαδικασίες πρόσληψης σε διακινούμενους εργαζομένους, εφόσον οι υπήκοοι που δεν εργάζονται στην ίδια υπηρεσία του δημόσιου τομέα δεν θα επιτρέπονταν να υποβάλουν επίσης αίτηση για αυτά τα είδη των θέσεων ή διαγωνισμών. Όλες οι άλλες διαδικασίες πρόσληψης πρέπει να είναι ανοικτές: παραδείγματος χάριν, δεν είναι αποδεκτό εάν πολλοί οργανισμοί (π.χ. 15 κρατικά νοσοκομεία) ομαδοποιούνται εκ νέου για σκοπούς πρόσληψης και μόνο το προσωπικό που ήδη που εργάζεται για έναν οργανισμό μπορεί να υποβάλει αίτηση για τη θέση σε έναν άλλο οργανισμό.

Περαιτέρω, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να αρνηθούν στους διακινούμενους εργαζομένους το καθεστώς του δημόσιου υπαλλήλου, αν χρειάζεται, εφόσον έχουν ενσωματωθεί στο δημόσιο τομέα.

Σχετικά με όλα αυτά τα σημεία, η Επιτροπή προτίθεται να παρακολουθεί στενά τους σχετικούς εθνικούς κανόνες και πρακτικές και να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένης της κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει, εάν χρειαστεί. Επιπλέον, ενώ το άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κρατούν ειδικές θέσεις για τους υπηκόους τους, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι δεν υπάρχει καμία υποχρέωση να γίνει αυτό και τα κράτη μέλη καλούνται να ανοίξουν τις δημόσιες υπηρεσίες τους όσο το δυνατόν περισσότερο προκειμένου να διευκολυνθεί η κινητικότητα των εργαζομένων.

Με την εξαίρεση των θέσεων που μπορούν να περιοριστούν σε υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι δικαιούνται να υποβάλουν αίτηση για εργασία στο δημόσιο τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους με εκείνους οι οποίοι ισχύουν για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους, παραδείγματος χάριν μπορούν να υπόκεινται στην ίδια διαδικασία πρόσληψης ή διαγωνισμού. Ωστόσο, προκύπτει ένα συγκεκριμένο ζήτημα όσον αφορά διαγωνισμούς που χρησιμοποιούνται για την πρόσληψη ανθρώπων για ειδική κατάρτιση με σκοπό την πλήρωση μιας θέσης στο σχετικό τομέα της δραστηριότητας της δημόσιας υπηρεσίας (π.χ. στους τομείς εκπαίδευσης και υγείας). Οι διακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ που είναι πλήρως καταρτισμένοι στον εν λόγω τομέα πρέπει να εξαιρούνται από την εν λόγω κατάρτιση, με βάση την κατάρτιση και την επαγγελματική εμπειρία που ήδη αποκτήθηκε στο κράτος μέλος τους καταγωγής. Το ζήτημα κατά πόσο μπορούν να υπάγονται ή όχι στον ίδιο διαγωνισμό εξετάζεται επί του παρόντος από το Δικαστήριο στο πλαίσιο μιας προδικαστικής απόφασης¹¹⁷.

¹¹⁷ Υπόθεση C- 285/01 *Burbaud*: συμπεράσματα του γενικού εισαγγελέα της 12.09.2002, δεν δημοσιεύτηκε ακόμη

Η Επιτροπή ερωτάται συχνά από εργαζομένους του δημόσιου τομέα κατά πόσο το κοινοτικό δίκαιο δίνει το απόλυτο δικαίωμα απόσπασης ή άμεσης πρόσβασης στο δημόσιο τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους. Αν και αυτό δεν ισχύει, για πολλά χρόνια η Επιτροπή έκανε έκκληση στις αρχές των κρατών μελών να ενισχύσουν την κινητικότητα του προσωπικού τους. Τα κράτη μέλη θέσπισαν κατόπιν τούτου πολλές διμερείς δυνατότητες απόσπασης και ανταλλαγής εργαζομένων μεταξύ των υπηρεσιών τους¹¹⁸.

5.3. Αναγνώριση επαγγελματικής εμπειρίας και αρχαιότητας

Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η αναγνώριση της επαγγελματικής εμπειρίας και της αρχαιότητας δεν είναι ζήτημα που εμπίπτει στο πλαίσιο της παρέκκλισης του άρθρου 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ. Εάν μια θέση δεν μπορεί να περιοριστεί στους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής σύμφωνα με το άρθρο 39 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΚ, ένας διακινούμενος εργαζόμενος δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί διαφορετικά από τους υπηκόους όσον αφορά άλλες πτυχές της πρόσβασης στο δημόσιο τομέα και στις συνθήκες εργασίας, εφόσον γίνει αποδεκτός στο δημόσιο τομέα¹¹⁹.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι προηγούμενες περίοδοι συγκρίσιμης απασχόλησης που αποκτήθηκαν από το διακινούμενο εργαζόμενο σε κάποιο άλλο κράτος μέλος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις διοικήσεις των κρατών μελών για τους σκοπούς πρόσβασης στο δικό τους δημόσιο τομέα και για τον καθορισμό επαγγελματικών πλεονεκτημάτων (π.χ. μισθός, βαθμός) κατά τον ίδιο τρόπο με αυτό που ισχύει για την εμπειρία που αποκτήθηκε στο δικό τους σύστημα. Το γεγονός αυτό θέτει τα ακόλουθα ζητήματα:

- Σε ορισμένα κράτη μέλη η επαγγελματική εμπειρία ή η αρχαιότητα είναι είτε τυπική προϋπόθεση πρόσβασης σε διαγωνισμό πρόσληψης είτε χορηγούνται γι' αυτήν επιπλέον μόρια κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας διαδικασίας (αυτό θέτει τους υποψηφίους σε υψηλότερη θέση στον τελικό κατάλογο των επιτυχημένων υποψηφίων).
- Σε πολλά κράτη μέλη τα επαγγελματικά πλεονεκτήματα (π.χ. βαθμός, μισθός, δικαίωμα άδειας) καθορίζονται με βάση την προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία και αρχαιότητα.

Εάν η επαγγελματική εμπειρία και η αρχαιότητα που αποκτήθηκαν από έναν εργαζόμενο σε κάποιο άλλο κράτος μέλος δεν λαμβάνονται ορθώς υπόψη, οι εργαζόμενοι αυτοί συνεπώς είτε δεν έχουν είτε έχουν λιγότερο ευνοϊκή πρόσβαση στο δημόσιο τομέα άλλων κρατών μελών ή πρέπει να ξαναρχίσουν τη σταδιοδρομία τους από την αρχή είτε σε χαμηλότερο επίπεδο. Η Επιτροπή εξακολουθεί να λαμβάνει πολλές καταγγελίες από διακινούμενους εργαζομένους και έχει ως εκ τούτου κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει.

Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί αρκετές φορές ότι οι διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν επιτρέπουν προηγούμενες περιόδους απασχόλησης στο δημόσιο τομέα άλλων κρατών μελών να ληφθούν υπόψη, συνιστούν αδικαιολόγητη έμμεση διάκριση, παραδείγματος χάριν σε σχέση με την πρόσβαση στο δημόσιο τομέα¹²⁰. Στις περαιτέρω αποφάσεις του σχετικά με το συνυπολογισμό της επαγγελματικής εμπειρίας και αρχαιότητας για σκοπούς καθορισμού του μισθού, το Δικαστήριο δήλωσε ότι «περίοδοι απασχολήσεως, σε τομέα παρόμοιας δραστηριότητας, που συμπληρώθηκαν κατά το παρελθόν σε δημόσια υπηρεσία άλλου

¹¹⁸ Για περισσότερες πληροφορίες οι ενδιαφερόμενοι πολίτες καλούνται να επικοινωνήσουν με τις εθνικές αρχές του κράτους προέλευσής τους και του κράτους στο οποίο προτίθενται να εργαστούν.

¹¹⁹ Υπόθεση 152/73 Sotgiu Συλλογή [1974] 153

¹²⁰ Υπόθεση C-419/92 Scholz Συλλογή [1994] I-00505

κράτους μέλους» πρέπει να ληφθούν εξίσου υπόψη¹²¹. Έκρινε επίσης ότι οι απαιτήσεις που ισχύουν για περιόδους που συμπληρώθηκαν σε άλλα κράτη μέλη δεν πρέπει να είναι αυστηρότερες από εκείνες που ισχύουν για τις περιόδους που συμπληρώθηκαν σε συγκρίσιμα ιδρύματα του κράτους μέλους¹²².

Το Δικαστήριο δεν αποδέχθηκε ακόμα καμία από τις αιτιολογήσεις που προέβαλαν τα κράτη μέλη, όπως τα ειδικά χαρακτηριστικά της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα· την ανταμοιβή της πίστης (υπό ορισμένες προϋποθέσεις)· τις διαφορές στις δομές σταδιοδρομίας· την αντίστροφη διάκριση· τις δυσκολίες της σύγκρισης· την αρχή της ομοιογένειας.

Στην πράξη, η σύγκριση και ο συνυπολογισμός της επαγγελματικής εμπειρίας και αρχαιότητας προκαλούν πολλά προβλήματα στους διακινούμενους εργαζομένους. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η μη διακριτική εφαρμογή των κανόνων των κρατών μελών στον τομέα αυτό, η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι η έκφραση «προηγούμενες περίοδοι συγκρίσιμης απασχόλησης» πρέπει να θεωρηθούν στο πλαίσιο του συστήματος κάθε κράτους μέλους. Συνεπώς, εάν το κράτος μέλος υποδοχής έχει κανόνες που λαμβάνουν υπόψη την επαγγελματική εμπειρία και αρχαιότητα, αυτοί οι ίδιοι οι κανόνες πρέπει να εφαρμοστούν εξίσου στις συγκρίσιμες περιόδους απασχόλησης που αποκτήθηκαν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος χωρίς να προκαλείται ζημία στο διακινούμενο εργαζόμενο. Η προαναφερόμενη νομολογία δεν απαιτεί ότι πρέπει να θεσπιστεί μια νέα έννοια (σχετικά με περιόδους συγκρίσιμης απασχόλησης) στη νομοθεσία των κρατών μελών· ωστόσο, τα κράτη μέλη πρέπει να αναπροσαρμόσουν τη νομοθεσία / τη διοικητική πρακτική τους προκειμένου να συμμορφωθούν με την αρχή αυτήν. Εξαιτίας της μεγάλης ποικιλομορφίας της οργάνωσης του δημόσιου τομέα των κρατών μελών και των κανόνων τους σχετικά με το συνυπολογισμό της επαγγελματικής εμπειρίας και του γεγονότος ότι μόνο τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να οργανώσουν το δημόσιο τομέα τους, υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται το κοινοτικό δίκαιο, η Επιτροπή δεν πρότεινε λεπτομερείς κανόνες για να εφαρμοστούν κατά τον ίδιο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου τουλάχιστον οι ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να τηρούνται κατά την αναπροσαρμογή των εθνικών κανόνων / της διοικητικής πρακτικής:

- Τα κράτη μέλη έχουν το καθήκον να συγκρίνουν την επαγγελματική εμπειρία / την αρχαιότητα· εάν οι αρχές αντιμετωπίζουν δυσκολίες όσον αφορά τη σύνδεση πρέπει να έρθουν σε επαφή με τις αρχές των άλλων κρατών μελών και να ζητήσουν διευκρινίσεις και περαιτέρω πληροφορίες.
- Εάν συνυπολογίζεται η επαγγελματική εμπειρία / η αρχαιότητα σε κάποια θέση εργασίας στο δημόσιο, το κράτος μέλος πρέπει επίσης να λάβει υπόψη την εμπειρία που αποκτήθηκε από ένα διακινούμενο εργαζόμενο σε οποιαδήποτε θέση εργασίας στο δημόσιο τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους· το ζήτημα κατά πόσο η εμπειρία εμπίπτει εντός του δημόσιου τομέα πρέπει να αποφασιστεί σύμφωνα με τα κριτήρια του κράτους μέλους καταγωγής. Λαμβάνοντας υπόψη οποιαδήποτε θέση εργασίας στο δημόσιο τομέα το κράτος μέλος γενικά επιθυμεί να ανταμείψει την ειδική εμπειρία που αποκτήθηκε στο δημόσιο τομέα και να διευκολύνει την κινητικότητα. Θα παραβίαζε την απαίτηση της ισότιμης μεταχείρισης των κοινοτικών εργαζομένων, εάν η εμπειρία η οποία, σύμφωνα με

¹²¹ Υπόθεση C-15/96 Schöning Συλλογή [1998] I-00047 και υπόθεση C-187/96, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας [1998] I-01095

¹²² Υπόθεση C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund Συλλογή [2000] I-10497

τα κριτήρια του κράτους μέλους καταγωγής, εμπίπτει στο δημόσιο τομέα δεν λαμβανόταν υπόψη από το κράτος μέλος υποδοχής, επειδή θεωρεί ότι η θέση θα ενέπιπτε στον ιδιωτικό του τομέα.

- Αν ένα κράτος μέλος λαμβάνει υπόψη την ειδική εμπειρία (π.χ. σε μια ειδική θέση / καθήκον· σε ένα ειδικό ίδρυμα· σε κάποιο συγκεκριμένο επίπεδο / βαθμό / κατηγορία), πρέπει να συγκρίνει το σύστημά του με το σύστημα του άλλου κράτους μέλους προκειμένου να γίνει σύγκριση των προηγούμενων περιόδων απασχόλησης. Οι ουσιαστικοί όροι αναγνώρισης των περιόδων που συμπληρώθηκαν στο εξωτερικό πρέπει να βασίζονται σε μη διακριτικά και σε αντικειμενικά κριτήρια (σε σύγκριση με τις περιόδους που συμπληρώθηκαν στο πλαίσιο του κράτους μέλους υποδοχής). Ωστόσο, το καθεστώς του εργαζομένου στην προηγούμενη θέση του ως δημόσιου υπάλληλου ή υπαλλήλου (σε περιπτώσεις όπου το εθνικό σύστημα λαμβάνει υπόψη κατά διαφορετικό τρόπο την επαγγελματική εμπειρία / αρχαιότητα των δημόσιων υπαλλήλων και υπαλλήλων) δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο σύγκρισης¹²³.
- Αν ένα κράτος μέλος λαμβάνει επίσης υπόψη την επαγγελματική εμπειρία στον ιδιωτικό τομέα, πρέπει να εφαρμόζει τις ίδιες αρχές στις συγκρίσιμες περιόδους εμπειρίας που αποκτήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους.

Οι καταγγελίες και οι δικαστικές υποθέσεις έως σήμερα αφορούσαν μόνο το συνυπολογισμό της επαγγελματικής εμπειρίας που αποκτήθηκε στο δημόσιο τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους. Ωστόσο, η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι λόγω της πολύ ποικιλόμορφης οργάνωσης των δημόσιων καθηκόντων (π.χ. υγεία, διδασκαλία, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κ.τ.λ.) και της συνεχούς ιδιωτικοποίησης αυτών των εργασιών, δεν μπορούν να αποκλειστεί ότι η συγκρίσιμη επαγγελματική εμπειρία που αποκτήθηκε στον ιδιωτικό τομέα κάποιου άλλου κράτους μέλους πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη, ακόμη και αν η εμπειρία στον ιδιωτικό τομέα δεν λαμβάνεται υπόψη κατ'αρχήν στο κράτος μέλος υποδοχής. Εάν δημιουργείται εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία από το μη συνυπολογισμό αυτής της συγκρίσιμη εμπειρίας, μόνο πολύ αυστηροί επιτακτικοί λόγοι θα μπορούσαν να το αιτιολογήσουν.

5.4. Αναγνώριση προσόντων και διπλωμάτων

Το σύστημα της αμοιβαίας αναγνώρισης προσόντων και διπλωμάτων (βλ. τμήμα 2.3) είναι εξίσου εφαρμοστέο στο δημόσιο τομέα σε σχέση με τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα.

Οι οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ¹²⁴ είναι εφαρμοστέες, μόνον εάν το απαιτούμενο δίπλωμα για την πρακτική άσκηση ενός δεδομένου επαγγέλματος πιστοποιεί κατάρτιση που προετοιμάζει ειδικά για την άσκηση του επαγγέλματος. Οι θέσεις στο δημόσιο τομέα ενός κράτους μέλους συχνά απαιτούν ένα διαφορετικό είδος διπλώματος, π.χ.:

¹²³ Βλέπε υπόθεση 152/73, Sotgiu Συλλογή [1974] 153, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ενδιαφέρει καθόλου κατά πόσο ένας εργαζόμενος απασχολείται ως εργαζόμενος ή ως δημόσιος υπάλληλος ή κατά πόσο οι όροι με τους οποίους απασχολείται εμπίπτουν στο δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο· αυτοί οι νομικοί χαρακτηρισμοί μπορούν να ποικίλουν ανάλογα με την εθνική νομοθεσία και συνεπώς δεν μπορούν να παράσχουν κριτήριο για ερμηνεία κατάλληλη με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου.

¹²⁴ ΕΕ L019, 24.01.1989 σ.16 και L 209, 24.07.1992 σ.25

- δίπλωμα που βεβαιώνει ορισμένα επίπεδα εκπαίδευσης χωρίς να καθορίζεται το περιεχόμενο (π.χ. πανεπιστημιακό πτυχίο, απολυτήριο συν τριετής τριτοβάθμια εκπαίδευση, κ.τ.λ. ή,
- δίπλωμα που βεβαιώνει ένα επίπεδο εκπαίδευσης που ικανοποιεί ορισμένα κριτήρια σχετικά με το περιεχόμενο χωρίς το εν λόγω περιεχόμενο να συνιστά επαγγελματική κατάρτιση κατά την έννοια των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ (π.χ. απαίτηση να υπάρχει δίπλωμα είτε στις οικονομικές, στις πολιτικές και στις θετικές επιστήμες είτε στις κοινωνικές επιστήμες κ.τ.λ.).

Καθώς αυτές οι περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ μπορεί να γίνει επίκληση μόνο του άρθρου 39 της συνθήκης ΕΚ. Η άποψη της Επιτροπής είναι ότι, για να υπάρξει συμμόρφωση με το άρθρο 39 της συνθήκης ΕΚ, οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να συμμορφώνονται με τις ακόλουθες αρχές :

- -Το δίπλωμα χορηγείται με την ολοκλήρωση κάποιου επιπέδου εκπαίδευσης ή κατάρτισης χωρίς να απαιτείται ειδικό περιεχόμενο.

Όταν μόνο το *επίπεδο* των σπουδών για τις οποίες χορηγείται ένα δίπλωμα είναι σημαντικό, οι αρχές του κράτους μέλους υποδοχής δεν δικαιούνται να λάβουν υπόψη το *περιεχόμενο* της κατάρτισης. Μόνο το *επίπεδο* του διπλώματος μπορεί να ληφθεί υπόψη από τις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής.

Για να αξιολογηθεί το *επίπεδο* αυτό, συνιστάται να εξεταστούν καταρχήν οι κανόνες στο κράτος μέλος προέλευσης. Όταν ένα δίπλωμα κάποιου επιπέδου παρέχει πρόσβαση σε θέση δημόσιου τομέα σε εκείνο το κράτος μέλος ή σε μια διαδικασία επιλογής για μια θέση σε μια ιδιαίτερη κατηγορία, πρέπει επίσης να παρέχει πρόσβαση με τον ίδιο τρόπο σε μια διαδικασία επιλογής για μια θέση σε μια ισοδύναμη κατηγορία στο δημόσιο τομέα του κράτους μέλους υποδοχής.

Η απόφαση σχετικά με το ποια είναι μια ισοδύναμη κατηγορία και η φύση των λειτουργιών στις οποίες η κατηγορία αυτή παρέχει πρόσβαση (διοίκηση, χάραξη πολιτικής, εφαρμογή πολιτικής, κ.τ.λ.) πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Η πραγματική ονομασία της κατηγορίας είναι άσχετη. Όπως με το γενικό σύστημα για την αμοιβαία αναγνώριση προσόντων και διπλωμάτων, θα μπορούσε να υπάρχει ένας μηχανισμός ασφάλειας για την προστασία από μια πολύ μεγάλη ανισότητα μεταξύ των απαιτούμενων διπλωμάτων, π.χ. απολυτήριο στο κράτος μέλος προέλευσης και πανεπιστημιακό πτυχίο στο κράτος μέλος υποδοχής

- Δίπλωμα που βεβαιώνει επίπεδο κατάρτισης που να πληροί ορισμένα κριτήρια σχετικά με το περιεχόμενο χωρίς το εν λόγω περιεχόμενο να συνιστά επαγγελματική κατάρτιση κατά την έννοια των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΚ.

Η άποψη της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση του επιπέδου του διπλώματος είναι η ίδια με αυτήν που προαναφέρθηκε.

Όσον αφορά την αξιολόγηση του πραγματικού περιεχομένου της κατάρτισης, ισχύει γενικά ότι όταν απαιτείται ακαδημαϊκό περιεχόμενο, παραδείγματος χάριν οικονομικές, πολιτικές επιστήμες κ.τ.λ. ο βασικός στόχος είναι η πρόσληψη κάποιου με γενικές γνώσεις στον εν λόγω τομέα, την ικανότητα να σκέφτεται κριτικά, να προσαρμόζεται σε κάποιο περιβάλλον κ.τ.λ. Με άλλα λόγια, δεν θα υπάρχει αναγκαστικά η τέλεια αντιστοιχία μεταξύ του περιεχομένου της κατάρτισης που ελήφθη από τους υποψηφίους και των καθηκόντων που θα απαιτηθεί να εκτελέσουν. Εφόσον το δίπλωμα χορηγήθηκε με την ολοκλήρωση της

εκπαίδευσης ή της κατάρτισης στο απαιτούμενο αντικείμενο, πρέπει να αναγνωριστεί η ισοδυναμία του διπλώματος.

Διαδικασία αναγνώρισης

Όσο το δυνατόν περισσότερο, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι πρέπει να είναι σε θέση να υποβάλουν την αίτησή τους για την αναγνώριση ενός διπλώματος σε κάθε στιγμή, χωρίς να πρέπει να περιμένουν την προκήρυξη μιας θέσης εργασίας. Ο στόχος είναι να τους δοθεί ο αναγκαίος χρόνος να προετοιμαστούν για μια διαδικασία επιλογής. Ένα πρόβλημα που οι διακινούμενοι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν συχνά είναι η μεγάλη χρονική περίοδος που απαιτείται για την αναγνώριση των διπλωμάτων και των τίτλων. Τα κράτη μέλη καλούνται να εξασφαλίσουν ότι οι διαδικασίες αυτές ολοκληρώνονται το ταχύτερο δυνατόν, ώστε να μεγιστοποιηθεί η κινητικότητα και να μην τεθούν σε κίνδυνο οι προοπτικές σταδιοδρομίας των ατόμων.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Παρά το θεμελιώδη χαρακτήρα του δικαιώματος για ελεύθερη κυκλοφορία, εξακολουθεί να φαίνεται ότι υπάρχουν ορισμένα εμπόδια ακόμα και μετά από περισσότερα από 30 έτη, γεγονός που ενδέχεται να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για ελεύθερη κυκλοφορία. Η πολύ τεχνική και περίπλοκη φύση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου σε σύμπλεξη με την εκτεταμένη νομολογία του Δικαστηρίου μπορεί να καταστήσει την ερμηνεία για τη σωστή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δυσχερή. Απαιτείται συνεπώς μια κοινή απόπειρα από τα κράτη μέλη, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τους εργοδότες (δημόσιος και ιδιωτικός τομέας).

Πολλά από τα προβλήματα που αναφέρθηκαν ανωτέρω μπορούν να επιλυθούν με την παροχή επακριβών και επικαιροποιημένων πληροφοριών. Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι η δημοσίευση της παρούσας ανακοίνωσης, που αποτελεί τμήμα της διαδικασίας αυτής θα συμβάλει στην αποσαφήνιση της ερμηνείας και την εφαρμογή των κανόνων στον τομέα αυτό για όλους τους εμπλεκόμενους¹²⁵.

Τα κράτη μέλη φυσικά είναι αρμόδια για να εξασφαλίσουν ότι εφαρμόζεται κατάλληλα το κοινοτικό δίκαιο σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν ότι λαμβάνονται τα αναγκαία εθνικά μέτρα έτσι ώστε *όλοι* οι κοινοτικοί κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία να τηρηθούν δεόντως.

Η βελτιωμένη ενημέρωση θα διευκολύνει επίσης τα μεμονωμένα άτομα να εφαρμόσουν καλύτερα τα δικαιώματά τους βάσει του κοινοτικού δικαίου και να ενισχύσουν έτσι τις ευκαιρίες αποτελεσματικής κινητικότητας. Η καλύτερη εφαρμογή αρχίζει στο εθνικό επίπεδο, και ενδέχεται να περιλαμβάνει νομικές διαδικασίες από τους μεμονωμένους εργαζομένους. Επιπλέον της διοικητικής επιτροπής για την κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων¹²⁶, η Επιτροπή δημιούργησε ορισμένα δίκτυα σε επίπεδο κρατών μελών που

¹²⁵ Βλέπε επίσης τον προγραμματισμένο δικτυακό τόπο κινητικότητας της Επιτροπής "μιας στάσης" και τον επικαιροποιημένο οδηγό για τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης όταν μετακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας.

¹²⁶ Συγκροτήθηκε δυνάμει του κανονισμού 1408/71 και απαρτίζεται από εκπροσώπους των κρατών μελών

ασχολούνται με συγκεκριμένα ζητήματα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με τα οποία τα μπορούν να επιλυθούν προβλήματα κατά πιο άτυπο τρόπο¹²⁷.

Οι εργοδότες πρέπει να αποφεύγουν τη διεξαγωγή διακρίσεων άμεσα ή έμμεσα. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι κανόνες της Συνθήκης σχετικά με τη μη διακριτική πρόσβαση στην απασχόληση είναι άμεσα εφαρμοστέοι, γεγονός που σημαίνει ότι κάποιος μπορεί να βασισθεί σε αυτούς ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να αντιμετωπίσει κάποιον εργοδότη που του αρνήθηκε μια θέση εργασίας¹²⁸.

Είναι αυτονόητο ότι η Επιτροπή θα προτείνει νέες νομοθετικές πράξεις ή τροπολογίες, ανάλογα με την περίπτωση, για να απλοποιήσει, βελτιώσει και επικαιροποιήσει την υφιστάμενη νομοθεσία¹²⁹. Η Επιτροπή καλεί τους συννομοθέτες να συζητήσουν και να εγκρίνουν τέτοιες προτάσεις το ταχύτερο δυνατόν.

Τελευταίο αλλά όχι έσχατο, οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα παρακολουθούν τους εθνικούς κανόνες των κρατών μελών και την εφαρμογή τους και θα λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική συμμόρφωση με τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης ΕΚ, συμπεριλαμβανομένης της προσφυγής στο Δικαστήριο με βάση το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ.

¹²⁷ Βλέπε παραδείγματος χάρι το δίκτυο SOLVIT για την αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων στην εσωτερική αγορά (COM(2001) 702) και το δίκτυο NARIC για την αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων (<http://europa.eu.int/comm/education/socrates/agenar.html>) και τα σημεία επαφής για την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/contact.htm και το δίκτυο συμβούλων EURES

¹²⁸ Υπόθεση C-281/98, Angonese Συλλογή [2000] I-04139

¹²⁹ Βλ. παραδείγματος χάρι την πρόταση της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση του κανονισμού 1408/71, υποσημείωση 79 ανωτέρω