



ARBEJDSKRAFTENS FRIE BEVÆGELIGHED

En af EU-borgernes fire frihedsrettigheder er arbejdskraftens frie bevægelighed. Den betyder, at arbejdstagere har ret til bevægelighed og ophold, ret til indrejse og ophold for familiemedlemmer og ret til at arbejde i en anden medlemsstat og blive behandlet på lige fod med statsborgere i denne medlemsstat. Der gælder begrænsninger for den offentlige sektor. Den europæiske arbejdsmarkedsmyndighed fungerer som et særligt agentur for den frie bevægelighed for arbejdstagere, herunder udstationerede arbejdstagere.

RETSGRUNDLAG

Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU); artikel 4, stk. 2, litra a), artikel 20, 26 og 45-48 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område; forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen;

MÅL

Arbejdskraftens frie bevægelighed har siden begyndelsen været et af EU's grundlæggende principper. Det er fastsat i artikel 45 i TEUF og er en grundlæggende ret for arbejdstagere som supplement til den frie bevægelighed for varer, kapital og tjenesteydelser i EU's indre marked. Den forudsætter afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår. Desuden fastsættes det i denne artikel, at en EU-arbejdstager har ret til at acceptere et jobtilbud, at færdes frit i landet, at blive boende med henblik på beskæftigelse og at opholde sig efterfølgende i landet på visse betingelser.

RESULTATER

Ifølge oplysninger fra Eurostat var 3,8 % af EU's borgere (17 mio. mennesker sammen med 1,4 mio. pendlere) i slutningen af 2017 bosat i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere, idet tallet var 2,5 % i 2007. Mobilitet er højest blandt personer med en videregående uddannelse.

A. De nuværende almindelige bestemmelser om fri bevægelighed

Den grundlæggende ret til fri bevægelighed for arbejdstagere er blevet indarbejdet i forskellige forordninger og direktiver siden 1960'erne. Grundforordningen om



arbejdstagernes frie bevægelighed (forordning (EF) nr. 1612/68) og det supplerende direktiv om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold (Rådets direktiv 68/360) er blevet moderniseret flere gange. På nuværende tidspunkt er de vigtigste EU-bestemmelser direktiv 2004/38/EF om ret til at færdes og opholde sig frit, forordning nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed og forordningen om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, der skal offentliggøres i foråret 2019.

1. Arbejdstagernes ret til bevægelighed og ophold

Med direktiv 2004/38/EF indførtes **unionsborgerskab** som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til at bevæge og opholde sig frit i EU. **I de første tre måneder** har enhver EU-borger ret til at opholde sig i andet EU-land uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. For længere perioder kan værtsmedlemsstaten kræve, at en borger anmelder sin tilstedeværelse i et land inden for en rimelig tidsfrist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling.

Unionsborgernes ret til at opholde sig i landet **i mere end tre måneder** er underlagt visse betingelser: For dem, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige, afhænger retten til ophold af, om de har tilstrækkelige midler til ikke at blive en byrde for værtsmedlemsstatens socialhjælpssystem, og om de har sygesikring. Studerende og personer, der gennemfører en erhvervsuddannelse, har også ret til ophold, og det samme gælder for (ufrivilligt) arbejdsløse, der er registreret som arbejdsløse.

EU-borgere opnår **permanent opholdsret** i værtsmedlemsstaten efter fem års uafbrudt lovligt ophold.

Direktivet har moderniseret bestemmelserne for **familiesammenføring** og har udvidet definitionen af »familiemedlemmer«, som tidligere var begrænset til ægtefæller, slægtninge i lige linje under 21 år eller børn eller slægtninge i opadgående linje, for hvem man har forsørgerpligt, således at den nu også omfatter registrerede partnere, såfremt registreret partnerskab i henhold til værtsmedlemsstatens lovgivning sidestilles med ægteskab. Disse familiemedlemmer har uanset deres nationalitet ret til at opholde sig i samme land som arbejdstageren.

2. Beskæftigelse

Forordning (EF) nr. 492/2011 **fastsætter regler for beskæftigelse, ligebehandling af arbejdstagere og deres familiemedlemmer**. Enhver statsborger fra en medlemsstat har ret til at søge arbejde i en anden medlemsstat på samme betingelser som de indenlandske arbejdstagere. Medlemsstaterne må ikke anvende diskriminerende praksis, f.eks. ved at begrænse jobtilbud til statsborgere eller kræve sprogkundskaber, der går ud over, hvad der er rimeligt og nødvendigt for det pågældende job. En mobil arbejdstager har desuden ret til at modtage samme bistand fra de nationale arbejdsformidlinger som statsborgere i værtsmedlemsstaten, ligesom vedkommende har ret til at opholde sig i værtslandet i en periode, som er tilstrækkelig lang til at lede efter arbejde, søge en stilling og blive ansat. Denne ret gælder for alle arbejdstagere fra andre medlemsstater, uanset om de er fastansatte, sæsonarbejdere, grænsependlere eller leverer tjenesteydelser.



Disse bestemmelser gælder dog ikke for udstationerede arbejdstagere, som ikke benytter sig af deres ret til fri bevægelighed. I stedet er det her arbejdsgiverne, der benytter sig af deres frihed til at tilbyde tjenesteydelser ved at sende deres arbejdstagere midlertidigt til udlandet. Udstationerede arbejdstagere er beskyttet af direktivet om udstationering af arbejdstagere (direktiv 2018/957 om ændring af direktiv 96/71 EF), som fastsætter de samme regler om aflønning som lokale arbejdstagere i værtslandet og regulerer perioden, hvorefter værtslandets arbejdsret finder anvendelse ([2.1.13](#)).

Hvad angår **arbejds- og ansættelsesvilkår** på værtsmedlemsstatens område, har statsborgere fra en medlemsstat, der arbejder i en anden medlemsstat, de samme sociale ydelser og skattefordele samt adgang til bolig som nationale arbejdstagere. Desuden har de ret til ligebehandling med hensyn til udøvelse af fagforeningsrettigheder.

Reglerne om forbud mod forskelsbehandling gælder også for **børn af mobile arbejdstagere**. Medlemsstaterne bør tilskynde disse børn til at deltage i almen og faglig uddannelse for at lette deres integration.

Endelig giver artikel 35 i direktivet udtrykkeligt medlemsstaterne ret til at tilbagekalde rettigheder i henhold til direktivet, når der er tale om **misbrug af disse rettigheder eller svig**.

3. Retspraksis om arbejdskraftens frie bevægelighed

Siden indførelsen af unionsborgerskabet har EU-Domstolen præciseret fortolkningen af direktivet i en række retspraksis om arbejdskraftens frie bevægelighed. En særlig onlinedatabase fra Kommissionen viser retspraksis på dette område.

Hvad angår bopæl har **jobsøgende** ret til at opholde sig i en medlemsstat i over seks måneder (EU-Domstolen, sag C292/89, Antonissen) uden at skulle opfylde yderligere betingelser, hvis de fortsætter med at søge beskæftigelse i værtsmedlemsstaten og har en 'reel chance' for at finde arbejde.

Andre sager vedrører **adgang til sociale ydelser**. Domstolen har udvidet **adgangen** hertil for EU-borgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat (sagerne C-184/99, Grzelczyk, og C-224/98, D'Hoop). **Førstegangsjobsøgendes** status har været genstand for intense drøftelser, da de ikke har en status som arbejdstager at påberåbe sig. I sagerne C-138/02, Collins, og C-22/08, Vatsouras, fandt Domstolen, at sådanne EU-borgere har ret til lige adgang til finansielle ydelser med henblik på at lette adgangen til arbejdsmarkedet for jobsøgende. En sådan ydelse kan følgelig ikke betragtes som en »social ydelse«, som der i henhold til direktiv 2004/38/EF ikke er adgang til. Medlemsstaterne kan dog kræve, at der er en reel forbindelse mellem den jobsøgende og arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat.

B. Begrænsninger af den frie bevægelighed

I henhold til traktaten kan medlemsstaterne **nægte en EU-borger ret til indrejse eller ophold** på deres område under henvisning til hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Sådanne foranstaltninger skal være begrundet i den pågældendes personlige adfærd, som skal udgøre en tilstrækkelig alvorlig og konkret trussel, som berører statens grundlæggende interesser.



I direktiv 2004/38/EF fastsættes der i denne forbindelse en række proceduremæssige garantier.

I henhold til artikel 45, stk. 4, i TEUF **gælder arbejdskraftens frie bevægelighed ikke for ansættelse i den offentlige sektor**, selvom EU-Domstolen dog har fortolket denne undtagelse meget restriktivt, idet den har udtalt, at kun stillinger, hvor der er tale om udøvelse af offentlig myndighed og ansvar for beskyttelse af statens almene interesser (f.eks. landets interne og eksterne sikkerhed), kan begrænses til landets egne statsborgere.

I en overgangsperiode efter **nye medlemsstaters tiltrædelse** kan der anvendes visse betingelser, som begrænser den frie bevægelighed for arbejdstagere fra, til og mellem disse medlemsstater. I øjeblikket gælder der overgangsperioder for kroatisk statsborgere, som skal ophæves senest i juli 2020.

C. Foranstaltninger til støtte af den frie bevægelighed

EU har gjort sig store anstrengelser for at skabe et **klima, der er befordrende for arbejdskraftens mobilitet**. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- Reform af systemet for **anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer**, der er erhvervet i andre EU-medlemsstater, med henblik på at harmonisere og lette proceduren. Dette omfatter automatisk anerkendelse af en række erhverv i sundhedssektoren og arkitekter (direktiv 2013/55/EU om ændring af direktiv 2005/36/EF [2.1.6](#)),
- Udstedelse af et **europæisk erhvervspas** i 2016 til at teste en elektronisk anerkendelsesprocedure for udvalgte lovregulerede erhverv
- **Koordineringen af de sociale sikringsordninger**, herunder overførsel af social beskyttelse, takket være forordning (EF) nr. 883/2004 og gennemførelsesforordning (EF) nr. 987/2009, som i øjeblikket er under revision ([2.3.4](#))
- Et **europæisk sygesikringskort** (2004) som bevis for forsikring i henhold til forordning nr. 883/2004 og et direktiv om **grænseoverskridende sundhedsydelse** (direktiv 2011/24/EU). Endnu en aktivitet, der er planlagt til foråret 2018, er under behandling: et forslag fra Kommissionen om indførelse af et europæisk socialsikringsnummer for at lette de administrative procedurer for borgerne og kontrollen af deres socialsikringsstatus.
- Forbedring af optjening og bevarelse af supplerende **pensionsrettigheder** (direktiv 2014/50/EU)
- Forpligtelsen til at sikre **adgang til domstolsprøvelse** for arbejdstagere, der er udsat for forskelsbehandling, og til at indstille organer, der fremmer og overvåger ligebehandling (direktiv 2014/54/EU).

I foråret 2019 træder forordningen om oprettelse af et nyt europæisk agentur, **Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA)**, i kraft. Dette agenturs vigtigste mål er at sikre bedre håndhævelse af EU-lovgivningen med hensyn til udstationerede arbejdstagere og at yde støttetjenester til mobile arbejdstagere og arbejdsgivere (Eures). Via et fælles websted for fri bevægelighed tilbyder



den ledige stillinger og oplysninger om leve- og arbejdsvilkår i EU-landene samt oplysninger om rettigheder og forpligtelser for arbejdstagere, arbejdsgivere og nationale myndigheder. Desuden støtter det koordinering mellem medlemsstaterne i forbindelse med grænseoverskridende håndhævelse, herunder fælles inspektioner og mægling med henblik på bilæggelse af grænseoverskridende tvister. Den støtter desuden koordineringen af de sociale sikringsordninger og samarbejdet mellem medlemsstaterne om bekæmpelse af sort arbejde. Dermed bidrager det til fair arbejdskraftmobilitet som en del af den sociale søjle.

Agenturet integrerer eller absorberer forskellige eksisterende europæiske initiativer af relevans for arbejdskraftens mobilitet, navnlig **Eures (European Employment Services)**, et samarbejdsnetværk, der blev oprettet af Kommissionen i 1993 med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til traktaten til støtte for arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 46 i TEUF). Netværket omfatter Kommissionen og de offentlige arbejdsformidlinger i EU og EØS-medlemsstaterne plus Schweiz samt andre partnerorganisationer (2.3.3). Gennem forordning 2016/589 (der erstatter den tidligere forordning nr. 492/2011) skal Eures yderligere forbedre selvbetjeningsværktøjerne på sin digitale platform, så der kan indføres automatiseret matchning af de jobsøgendes kvalifikationer og jobmuligheder. Medlemsstaterne er forpligtet til at videregive oplysninger om alle ledige stillinger til den europæiske jobmobilitetsportal, som Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed vil være vært for i samarbejde med den fælles digitale portal. Midlerne til Eures ydes af Den Europæiske Socialfond.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har altid understreget, at EU og dets medlemsstater bør koordinere deres indsats for at fremme arbejdstagernes frie bevægelighed.

I sin beslutning af 16. januar 2014 om overholdelse af den grundlæggende rettighed til fri bevægelighed i EU understregede Parlamentet, at retten til fri bevægelighed i arbejdsøjemed ikke kan sidestilles med misbrug af sociale sikringsordninger, og opfordrede medlemsstaterne til at afholde sig fra enhver form for foranstaltninger, der kan påvirke retten til fri bevægelighed.

Parlamentet støttede oprettelsen af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed (i sin betænkning af 20. november 2018). Det pressede på for at oprette en fælles portal for fri bevægelighed og for muligheden for, at den europæiske arbejdsmarkedsmyndighed kan foreslå fælles inspektioner på eget initiativ. Desuden tilføjede det samarbejde om sort arbejde til sine vigtigste opgaver og sikrede dermed, at den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde (som blev oprettet i 2016 med stærk støtte fra Europa-Parlamentet) fortsætter sine aktiviteter.

Susanne Kraatz
05/2019

