



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).

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 data fra Eurostat boede 3,3 % blandt EU-borgere i den erhvervsaktive alder (20-64 år) i 2019 i et andet EU-land end det, hvor de var statsborgere, hvilket er en stigning fra 2,4 % i 2009. Andelen af mobile EU-borgere varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, fra 0,8% for Tyskland til 19,4% for Rumænien. Disse mobile EU-borgere havde en højere beskæftigelsesfrekvens (75,5 %) end dem, der boede i det land, hvor de var statsborgere (73,1 %).

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 udgøres EU's-bestemmelser af [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](#).

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 »famiemedlemmer«, 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 famiemedlemmer 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 famiemedlemmer. 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 direktiv 2004/38/EF udtrykkeligt medlemsstaterne ret til at tilbageholde 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 C-292/89, 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. Der er i øjeblikket ingen overgangsperioder i kraft, idet de sidste begrænsninger for den frie bevægelighed for kroatisk statsborgere blev ophævet den 1. 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 erhvervsmæssige 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 af arkitekter ([direktiv 2013/55/EU](#) om ændring af direktiv 2005/36/EF [2.1.6](#))
- Udstedelse i 2016 af et europæiske erhvervspas for at teste en elektronisk anerkendelsesprocedure for udvalgte lovregulerede erhverv
- Koordinering 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](#)).
- Forbedring af optjening og bevarelse af supplerende pensionsrettigheder ([direktiv 2014/50/EU](#))
- Forpligtelse til at sikre adgang til domstolsprøvelse for arbejdstagere, der er udsat for forskelsbehandling, og til at udpege organer, der skal fremme og overvåge ligebehandling ([direktiv 2014/54/EU](#)).

Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA), et initiativ under den europæiske søjle for sociale rettigheder, blev oprettet den 31. juli 2019. Hovedformålet er at sikre en bedre håndhævelse af EU-reglerne om arbejdskraftmobilitet og koordinering af de sociale sikringsordninger, at yde støttetjenester for mobile arbejdstagere og arbejdsgivere, at støtte koordineringen mellem medlemsstaterne i forbindelse med håndhævelse på tværs af grænserne, herunder fælles inspektioner og mægling for at løse grænseoverskridende tvister, og at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne om imødegåelse af sort arbejde.



Agenturet integrerer eller absorberer forskellige tidligere europæiske initiativer af relevans for arbejdskraftens mobilitet, navnlig jobmobilitetsportalen, Eures (Den Europæiske Beskæftigelsestjeneste) ([2.3.3](#)) og den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde.

Covid-19-pandemien, som ramte EU i begyndelsen af 2020, førte til hidtil usete restriktioner for arbejdskraftens frie bevægelighed på tværs af EU's medlemsstater, navnlig som følge af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Som følge heraf oplevede grænsearbejdere, sæsonarbejdere og udstationerede arbejdstagere øget arbejdsløshed og alvorlige problemer med at komme frem og tilbage. I marts 2020 udsendte Kommissionen retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet suppleret med yderligere retningslinjer om fri bevægelighed for sundhedspersonale og sæsonarbejdere i henholdsvis maj og juli 2020. Den 12. oktober 2020 vedtog Rådet en henstilling om en koordineret tilgang til begrænsning af den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien, som indeholder bestemmelser om fritagelse for karantænekrav for væsentlige arbejdstagere.

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 [lovgivningsmæssige beslutning af 16. april 2019](#)). Det pressede på for at oprette en fælles portal for fri bevægelighed og for at gøre det muligt, at den europæiske arbejdsmarkedsmyndighed kan foreslå fælles inspektioner på eget initiativ. Desuden tilføjede det samarbejde om sort arbejde til dets 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.

I sin [beslutning af 17. april 2020 om en koordineret EU-indsats til bekæmpelse af covid-19-pandemien og dens konsekvenser](#) opfordrede Parlamentet til, at grænseoverskridende rejser forbliver åbne for sæsonarbejdere og grænsearbejdere, navnlig i vigtige sektorer. Den 19. juni 2020 vedtog Europa-Parlamentet en [beslutning om europæisk beskyttelse af grænsearbejdere og sæsonarbejdere i forbindelse med covid-19-krisen](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

