



VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

Een van de vier vrijheden van EU-burgers is het vrije verkeer van werknemers. Dit omvat het reis- en verblijfsrecht van werknemers, het inreis- en verblijfsrecht van familieleden en het recht om in een andere EU-lidstaat te werken en op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld. Voor betrekkingen in overheidsdienst kunnen er beperkingen gelden. De Europese Arbeidsautoriteit is een speciaal agentschap dat zich bezighoudt met het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van gedetacheerde werknemers.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); de artikelen 4, lid 2, onder a), 20, 26 en 45 t/m 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Het vrije verkeer van werknemers is reeds sinds de oprichting van de EU een van de grondbeginselen van de EU. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 45 VWEU en geldt als een fundamenteel recht van werknemers. Het vormt een aanvulling op het vrije verkeer van goederen, kapitaal en diensten binnen de Europese interne markt. Artikel 45 VWEU houdt in dat elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit, wat betreft werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden, wordt afgeschaft. Bovendien is in dit artikel bepaald dat een EU-werknemer het recht heeft om in te gaan op een aanbod tot tewerkstelling, zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van de lidstaten, in een van de lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen, en onder bepaalde voorwaarden op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld.

RESULTATEN

Volgens gegevens van Eurostat hield 3,3 % van de EU-burgers in de werkende leeftijd (20-64) in 2019 verblijf in een ander EU-land dan het land van hun staatsburgerschap. Dit percentage is gestegen ten opzichte van 2009 (2,4 %). Het aantal mobiele EU-burgers verschilt aanzienlijk tussen de EU-lidstaten. De percentages liggen tussen de 0,8 % voor Duitsland en 19,4 % voor Roemenië. De arbeidsparticipatie van deze mobiele EU-burgers was hoger (75,5 %) dan die van EU-burgers die in het land verbleven waarvan zij onderdanen waren (73,1 %).



A. Huidige algemene regeling van het vrije verkeer

Het fundamentele recht op vrij verkeer voor werknemers is sinds de jaren zestig in verschillende verordeningen en richtlijnen vastgelegd. De oprichtingsverordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (Verordening (EEG) nr. 1612/68) en de aanvullende richtlijn inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf (Richtlijn 68/360/EEG van de Raad) zijn beide verschillende keren gemoderniseerd. Momenteel staan de belangrijkste EU-bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers in [Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf](#), [Verordening \(EU\) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers](#), en [Verordening \(EU\) 2019/1149 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit](#).

1. Reis- en verblijfsrecht van werknemers

In Richtlijn 2004/38/EG wordt het EU-burgerschap geïntroduceerd als basisstatus voor onderdanen van lidstaten bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer en verblijf op EU-grondgebied. Gedurende de eerste drie maanden heeft iedere EU-burger het recht om op het grondgebied van een ander EU-land te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Voor langere perioden mag de ontvangende lidstaat van burgers eisen dat zij hun aanwezigheid in het land binnen een redelijke, niet-discriminerende termijn registreren.

Het recht van Unieburgers om langer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat blijft gebonden aan bepaalde voorwaarden: EU-burgers die geen werknemer of zelfstandige zijn, hebben alleen recht op verblijf indien zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij ten laste komen van de bijstandsregeling van het EU-gastland, en indien zij een ziektekostenverzekering hebben. Studenten en personen die een beroepsopleiding volgen hebben ook het recht op verblijf, evenals (onvrijwillig) werklozen die zich hebben ingeschreven als werkloze.

Na een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar verwerft elke EU-burger een duurzaam verblijfsrecht in de ontvangende lidstaat.

In Richtlijn 2004/38/EG zijn de bepalingen met betrekking tot **gezinshereniging** gemoderniseerd door de definitie van “familielid” – die voorheen alleen betrekking had op de echtgenoot, bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of ten laste komende kinderen, en ten laste komende bloedverwanten in opgaande lijn – uit te breiden tot geregistreerde partners, indien het geregistreerd partnerschap in de wetgeving van de ontvangende lidstaat gelijk wordt gesteld met het huwelijk. Deze familieleden hebben recht op verblijf in hetzelfde land als de werknemer, ongeacht hun nationaliteit.

2. Tewerkstelling

In Verordening nr. 492/2011 zijn **regels inzake tewerkstelling, gelijkheid van behandeling en de familie van de werknemers** vastgelegd. Alle onderdanen van de lidstaten hebben het recht om werk te zoeken in een andere lidstaat overeenkomstig de desbetreffende regelgeving zoals die van toepassing is op de nationale werknemers van die lidstaat. De lidstaten mogen onderdanen van andere



lidstaten niet discrimineren, bijvoorbeeld door banen alleen open te stellen voor nationale werknemers of taalvereisten op te leggen die onnodig en onredelijk zijn voor de baan in kwestie. Verder komen mobiele werknemers in aanmerking voor dezelfde ondersteuning vanuit de nationale diensten voor de arbeidsvoorziening als onderdanen van de ontvangende lidstaat, en hebben zij ook het recht om zodanig lang in het gastland te verblijven dat het mogelijk is werk te zoeken, naar een baan te solliciteren en een aanstelling te krijgen. Dit recht is in gelijke mate van toepassing op alle werknemers uit andere lidstaten, of zij nu in vaste dienst zijn, of seizoenarbeider, grensarbeider of dienstverlener zijn.

Deze regels zijn echter niet van toepassing op gedetacheerde werknemers, omdat gedetacheerde werknemers geen gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer. In dat geval zijn het juist de werkgevers die gebruikmaken van hun vrijheid van dienstverlening om werknemers tijdelijk naar het buitenland te sturen. Gedetacheerde werknemers genieten bescherming in het kader van de detacheringsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2018/957 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG), waarin is vastgelegd dat zij recht hebben op dezelfde beloning als lokale werknemers in het ontvangende land, en waarin is bepaald na hoeveel tijd de arbeidswetgeving van de ontvangende lidstaat van toepassing is ([2.1.13](#)).

Voor de arbeidsvoorwaarden geldt dat werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat en werkzaam zijn op het grondgebied van een andere lidstaat dezelfde sociale en fiscale voordelen en toegang tot huisvesting als nationale werknemers genieten. Bovendien hebben ze recht op gelijke behandeling ten aanzien van de uitoefening van de vakbondsrechten.

Bepalingen om discriminatie tegen te gaan, hebben tevens betrekking op de kinderen van mobiele werknemers. De lidstaten moeten de schoolgang en opleiding van deze kinderen bevorderen zodat ze beter kunnen integreren.

Ten slotte zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 35 van Richtlijn 2004/38/EG uitdrukkelijk bevoegd de in het kader van de richtlijn toegekende rechten in te trekken in geval van misbruik of fraude.

3. Jurisprudentie inzake het vrije verkeer van werknemers

Sinds de invoering van het EU-burgerschap heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in verschillende rechtszaken inzake het vrije verkeer van werknemers de interpretatie van de richtlijn verder verduidelijkt. Een speciaal daarvoor bedoelde online gegevensbank van de Commissie geeft een overzicht van de jurisprudentie op dit gebied.

Werkzoekenden hebben het recht om langer dan zes maanden in een andere lidstaat te verblijven (HvJ-EU, zaak C-292/89 Antonissen) zonder aan specifieke voorwaarden te hoeven voldoen, indien zij werk blijven zoeken in de ontvangende lidstaat en een reële kans maken te worden aangesteld.

In andere arresten van het HvJ-EU is de toegang tot sociale uitkeringen behandeld. Zo heeft het HvJ-EU de toegang tot sociale uitkeringen voor EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven uitgebreid (zaken C-184/99 Grzelczyk en C-224/98 D'Hoop). Over de situatie van starters op de arbeidsmarkt is intensief gediscussieerd, aangezien zij



nog niet de status van werknemer hebben. In de zaken C-138/02 Collins en C-22/08 Vatsouras heeft het HvJ-EU geoordeeld dat dergelijke EU-burgers recht hebben op gelijke toegang tot de financiële steun die bestemd is ter vergemakkelijking van de toegang tot de arbeidsmarkt voor werkzoekenden; dergelijke steun kan immers niet worden aangemerkt als “sociale bijstand”, waarvan geen gebruik kan worden gemaakt uit hoofde van Richtlijn 2004/38/EG. De lidstaten mogen echter wel eisen dat de werkzoekende een reële band heeft met de arbeidsmarkt van de lidstaat in kwestie.

B. Beperkingen op het vrije verkeer

Uit hoofde van het Verdrag mogen de lidstaten EU-onderdanen de toegang tot of het verblijf op hun grondgebied weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Dergelijke maatregelen moeten zijn gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat een voldoende ernstige en werkelijke bedreiging voor de fundamentele belangen van de staat moet vormen. In dit opzicht voorziet Richtlijn 2004/38/EG in een reeks procedurele waarborgen.

Overeenkomstig artikel 45, lid 4, VWEU, is het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op betrekkingen in overheidsdienst, hoewel deze uitzondering in zeer enge zin is uitgelegd door het HvJ-EU, dat heeft geoordeeld dat alleen de betrekkingen die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag of de verantwoordelijkheid voor het beschermen van het algemeen belang van de betrokken lidstaat (bijvoorbeeld de interne of externe veiligheid), tot de eigen onderdanen mogen worden beperkt.

Gedurende een bepaalde overgangperiode na de toetreding van nieuwe lidstaten kunnen bepaalde voorwaarden van toepassing zijn die een beperking inhouden van het vrije verkeer van werknemers van, naar en tussen deze lidstaten. Er gelden momenteel geen overgangperiodes. De laatste beperkingen van het vrije verkeer voor Kroatische onderdanen zijn op 1 juli 2020 opgeheven.

C. Maatregelen ter bevordering van het vrije verkeer

De EU heeft zich grote inspanningen getroost om een gunstig klimaat te scheppen voor de mobiliteit van werknemers. Hierbij gaat het onder meer om:

- een hervorming van het systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties behaald in andere EU-lidstaten, om de procedure te harmoniseren en vlotter te laten verlopen. Hieronder valt de automatische erkenning van bepaalde beroepen in de gezondheidssector en van architecten ([Richtlijn 2013/55/EU](#) tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG [2.1.6](#));
- de uitgave in 2016 van een Europese beroepskaart om een elektronische erkenningsprocedure te testen voor bepaalde gereguleerde beroepen;
- de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, waaronder het meenemen van sociale bescherming, dankzij [Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#) en [Uitvoeringsverordening \(EG\) nr. 987/2009](#), die momenteel wordt herzien ([2.3.4](#));
- een Europese ziekteverzekeringskaart (2004) als verzekeringsbewijs overeenkomstig Verordening nr. 883/2004, en een richtlijn betreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg ([Richtlijn 2011/24/EU](#)).



- verbeteringen in de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten ([Richtlijn 2014/50/EU](#));
- de verplichting om rechtsmiddelen te waarborgen voor werknemers die te maken hebben met discriminatie, en instanties aan te wijzen die gelijke behandeling bevorderen en hierop toezicht houden ([Richtlijn 2014/54/EU](#)).

De Europese Arbeidsautoriteit (ELA), een initiatief in het kader van de Europese pijler van sociale rechten, is op 31 juli 2019 opgericht. Deze autoriteit heeft als voornaamste doelstellingen: het waarborgen van een betere handhaving van de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit en de coördinatie van sociale zekerheid, het verlenen van ondersteunende diensten aan mobiele werknemers en werkgevers, het ondersteunen van de coördinatie tussen de lidstaten bij grensoverschrijdende rechtshandhaving, met inbegrip van gezamenlijke inspecties en bemiddeling om grensoverschrijdende geschillen op te lossen, en het bevorderen van de samenwerking tussen de lidstaten bij de aanpak van zwartwerk.

Het agentschap combineert verschillende eerdere Europese initiatieven die van belang zijn voor arbeidsmobiliteit, waaronder met name het portaal voor beroepsmobiliteit, Eures (Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening), ([2.3.3](#)) en het Europees platform voor de aanpak van zwartwerk.

De COVID-19-pandemie, waardoor de EU begin 2020 werd getroffen, leidde tot ongekende beperkingen van het vrije verkeer van werknemers tussen de EU-lidstaten, met name als gevolg van de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. Dit zorgde voor meer werkloosheid en ernstige verplaatsingsproblemen onder grensarbeiders, seizoenarbeiders en gedetacheerde werknemers. In maart 2020 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd met betrekking tot de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers tijdens de COVID-19-uitbraak, die later zijn aangevuld met richtsnoeren voor het vrije verkeer van gezondheidswerkers en seizoenarbeiders in respectievelijk mei en juli 2020. Op 12 oktober 2020 heeft de Raad een aanbeveling goedgekeurd voor een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in verband met de COVID-19-pandemie, die bepalingen bevat over het opschorten van quarantainevereisten voor mensen met een vitaal beroep.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft steeds benadrukt dat de EU en haar lidstaten hun inspanningen ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers op elkaar af moeten stemmen.

In zijn [resolutie van 16 januari 2014 over de eerbiediging van het fundamentele recht van vrij verkeer in de Europese Unie](#) herinnert het Parlement eraan dat het recht op vrij verkeer voor werkdoeleinden niet in verband moet worden gebracht met misbruik van socialezekerheidsstelsels, en verzoekt de lidstaten af te zien van handelingen die het recht van vrij verkeer zouden kunnen aantasten.

Het Parlement heeft in zijn [wetgevingsresolutie van 16 april 2019](#) de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit gesteund. Het heeft tevens aangedrongen op de oprichting van een centraal portaal inzake het vrije verkeer, en op de mogelijkheid om de



Europese Arbeidsautoriteit de bevoegdheid te geven op eigen initiatief gezamenlijke inspecties voor te stellen. Bovendien heeft het Parlement samenwerking bij de aanpak van zwartwerk tot een van de kerntaken van de Autoriteit gemaakt, en ervoor gezorgd dat het Europees platform tegen zwartwerk (opgericht in 2016 met grote steun van het Europees Parlement) zijn werkzaamheden kan voortzetten.

In zijn [resolutie van 17 april 2020 over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden](#) heeft het Parlement ertoe opgeroepen om grensoverschrijdend verkeer voor grensoverschrijdende en seizoenarbeiders toe te staan, vooral in sectoren die van essentieel belang zijn. Op 19 juni 2020 heeft het Parlement een [resolutie over Europese bescherming van grensoverschrijdende en seizoenarbeiders in het kader van de COVID-19-crisis](#) aangenomen.

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

