



FRI RÖRLIGHET FÖR ARBETSTAGARE

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av EU-medborgarnas fyra friheter. Den omfattar arbetstagarnas rätt till rörlighet och uppehålle, familjemedlemmars rätt till inresa och uppehålle och rätten att arbeta i en annan medlemsstat och att behandlas på lika villkor som medborgarna i den medlemsstaten. Begränsningar gäller för offentliga tjänster. Europeiska arbetsmyndigheten är ett särskilt organ för den fria rörligheten för arbetstagare, däribland utstationerade arbetstagare.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Artiklarna 4.2 a, 20, 26 och 45–48 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

MÅL

Fri rörlighet för arbetstagare har varit en grundläggande princip ända sedan EU bildades. Den fastställs i artikel 45 i EUF-fördraget som en grundläggande rättighet för arbetstagare och kompletterar den fria rörligheten för varor, kapital och tjänster på den europeiska inre marknaden. Den innebär att all diskriminering på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön, och övriga arbets- och anställningsvillkor. Dessutom föreskriver artikeln att en arbetstagare från EU har rätt att acceptera ett erbjudande om anställning, att röra sig fritt inom landet, att uppehålla sig i en annan medlemsstat för att arbeta och att under vissa omständigheter stanna kvar där.

RESULTAT

År 2019 bodde enligt Eurostat 3,3 % av alla EU-medborgare i arbetsför ålder (20–64 år) i ett annat EU-land än det där de är medborgare – en ökning jämfört med tio år tidigare, 2009, då andelen var 2,4 %. Andelen sådana s.k. rörliga EU-medborgare skiljer sig dock kraftigt från land till land – från 0,8 % av tyskarna till 19,4 % av rumänerna. Det visar sig också att anställningsgraden är högre bland rörliga EU-medborgare (75,5 %) än bland dem som bor i samma land som de är medborgare i (73,1 %).

A. Nuvarande allmänna bestämmelser om den fria rörligheten

Den grundläggande rätten till fri rörlighet för arbetstagare har funnits inskriven i olika förordningar och direktiv sedan 1960-talet. Inrättandeförordningen om fri rörlighet för arbetstagare (förordning nr 1612/68) och det kompletterande direktivet om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning (rådets direktiv 68/360) har förnyats flera gånger. De viktigaste EU-bestämmelserna i dag är direktiv [2004/38/EG om rätten](#)



[till rörlighet och bosättning, förordning 492/2011 om fri rörlighet för arbetstagare](#) och [förordning 2019/1149 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten](#).

1. Arbetstagarnas rätt till fri rörlighet och uppehälle

Genom direktiv 2004/38/EG införs unionsmedborgarskap som grundstatus för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att flytta och bosätta sig fritt inom EU. De första tre månaderna har varje EU-medborgare rätt att uppehålla sig på en annan EU-medlemsstats territorium utan några villkor eller formaliteter, förutom kravet på ett giltigt id-kort eller pass. För längre perioder har den mottagande medlemsstaten rätt att kräva att en medborgare rapporterar sin närvaro i landet inom rimlig och icke-diskriminerande tid.

Unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i mer än tre månader på vissa villkor: För dem som inte är anställda eller egenföretagare beror uppehållsrätten på om de har tillräckliga resurser för att inte bli en börda för den mottagande medlemsstatens socialförsäkringssystem och om de är sjukförsäkrade. Studenter och personer som genomgår yrkesutbildning har också uppehållsrätt, liksom (ofrivilligt) arbetslösa som har anmält sig som arbetslösa.

Alla unionsmedborgare får rätt till permanent uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten efter fem års oavbruten laglig bosättning.

Direktivet moderniserade **familjeåterföreningen** genom att utvidga definitionen av familjemedlem (tidigare avsågs endast make/maka, släktingar i nedstigande led under 21 år eller underhållsberättigade barn samt underhållsberättigade släktingar i uppstigande led) till att nu även omfatta registrerade partner om den mottagande medlemsstaten jämställer registrerade partnerskap med äktenskap. Oavsett nationalitet har dessa familjemedlemmar rätt att uppehålla sig i samma land som arbetstagaren.

2. Sysselsättning

I förordning nr 492/2011 fastställs regler för sysselsättning, likabehandling och arbetstagares familjer. Varje medborgare i en medlemsstat har rätt att söka arbete i en annan medlemsstat i enlighet med de bestämmelser som gäller för nationella arbetstagare. Medlemsstaterna får inte tillämpa någon form av diskriminering, till exempel att begränsa arbetserbjudanden till medborgare i det egna landet eller kräva språkkunskaper utöver vad som är rimligt och nödvändigt för jobbet i fråga. Dessutom har en mobil arbetstagare rätt till samma stöd från den nationella arbetsförmedlingen som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, och har även rätt att stanna i den mottagande medlemsstaten tillräckligt länge för att kunna söka efter och ansöka om ett jobb samt bli anställd. Denna rättighet ska tillämpas i lika stor utsträckning för alla arbetstagande från andra medlemsstater, oavsett om de är fast anställda, säsongarbetare, gränspendlare eller tjänsteleverantörer.

Dessa bestämmelser gäller emellertid inte utstationerade arbetstagare, eftersom de inte använder sin rätt till fri rörlighet. Det är i stället arbetsgivare som utnyttjar sin frihet att tillhandahålla tjänster i syfte att tillfälligt skicka iväg arbetstagare utomlands. Utstationerade arbetstagare skyddas av direktivet om utstationering av arbetstagare (direktiv EU 2018/957 om ändring av direktiv 96/71/EG), som föreskriver samma



löneregler som för lokala arbetstagare i värdlandet och reglerar den period efter vilken arbetsrätten i värdlandet är tillämplig (se faktablad [2.1.13](#)).

När det gäller arbets- och anställningsvillkor på den mottagande medlemsstatens territorium har medborgare i en medlemsstat som arbetar i en annan medlemsstat samma sociala och skattemässiga förmåner och tillgång till bostad som nationella arbetstagare. De har dessutom rätt till lika behandling när det gäller fackliga rättigheter.

Reglerna mot diskriminering gäller också för barn till mobila arbetstagare. Medlemsstaterna bör uppmuntra dessa barn att delta i skola och utbildning i syfte att underlätta deras integration.

Slutligen medger artikel 35 i direktiv 2004/38/EG uttryckligen medlemsstaterna rätten att i fall av missbruk eller bedrägeri dra tillbaka varje rätt som utfärdats enligt direktivet.

3. Rättspraxis om fri rörlighet för arbetstagare

Sedan unionsmedborgarskapet infördes har Europeiska unionens domstol förfinat tolkningen av direktivet i en rad olika mål om fri rörlighet för arbetstagare. Kommissionen har en särskild webbdatabas där rättspraxis på detta område presenteras.

Vad gäller bosättning har arbetssökande rätt att uppehålla sig en längre period än sex månader (domstolen, mål C-292/89, Antonissen) utan att behöva uppfylla några villkor om de fortsätter att söka arbete i den mottagande medlemsstaten och har "en reell möjlighet" att bli anställda.

Andra mål rör tillgången till sociala förmåner. Domstolen har utvidgat tillgången för unionsmedborgare bosatta i en annan medlemsstat (målen C-184/99, Grzelczyk, och C-224/98, D'Hoop). Statusen för förstagångssökande har diskuterats intensivt på grund av att dessa arbetssökande ännu inte har någon ställning som arbetstagare. I målen C-138/02, Collins, och C-22/08, Vatsouras, fann domstolen att unionsmedborgare har rätt till lika tillgång till det ekonomiska stöd som är till för att underlätta tillgången till arbetsmarknaden för arbetssökande. En sådan förmån kan följaktligen inte betraktas som socialt stöd, till vilket direktiv 2004/38/EG inte beviljar tillgång. Medlemsstaterna kan däremot kräva en reell koppling mellan den arbetssökande och arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten.

B. Begränsningar av den fria rörligheten

Fördraget tillåter att en medlemsstat vägrar en unionsmedborgare rätten till inresa eller bosättning på dess territorium av skäl som gäller allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Sådana åtgärder måste grundas på den berörda personens uppträdande, vilket måste utgöra ett tillräckligt allvarligt och akut hot mot landets grundläggande intressen. I direktiv 2004/38/EG finns även en rad förfarandegarantier.

Enligt artikel 45.4 i EUF-fördraget tillämpas inte den fria rörligheten på anställning i offentlig tjänst. Detta undantag har dock tolkats mycket restriktivt av domstolen, och därför är det enbart tjänster som innebär att man deltar i myndighetsutövning och har ansvar för att skydda statens allmänna intressen som kan begränsas till de egna medborgarna (till exempel statens inre eller yttre säkerhet).



Under en övergångsperiod efter anslutning av nya medlemsstater kan vissa villkor tillämpas som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare från, till och mellan dessa medlemsstater. För närvarande gäller inga övergångsperioder sedan de sista begränsningarna av den fria rörligheten för kroatiska medborgare hävdades den 1 juli 2020.

C. Åtgärder för att främja den fria rörligheten

Europeiska unionen har gjort stora insatser för att skapa en miljö som gynnar arbetstagarnas rörlighet. Bland insatserna ingår följande:

- Reform av systemet för erkännande av yrkeskvalifikationer som utfärdats i andra EU-medlemsstater i syfte att harmonisera och underlätta förfarandet. Detta inbegriper automatiskt erkännande av ett antal yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn och av arkitekter ([direktiv 2013/55/EU](#) om ändring av direktiv 2005/36/EG (se faktablad [2.1.6](#)).
- Utfärdande (2016) av ett europeiskt yrkeskort för att testa ett förfarande för elektroniskt erkännande av utvalda reglerade yrken.
- Samordning av de sociala trygghetssystemen, inbegripet möjligheten att överföra social trygghet, tack vare [förordning \(EG\) nr 883/2004](#) och [tillämpningsförordning \(EG\) nr 987/2009](#), som för närvarande ses över (se faktablad [2.3.4](#)).
- Ett europeiskt sjukförsäkringskort (2004) som försäkringsbevis i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004 och ett direktiv om gränsöverskridande hälso- och sjukvård ([direktiv 2011/24/EU](#)).
- Förbättringar när det gäller intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter ([direktiv 2014/50/EU](#)).
- Skyldigheten att säkerställa rättslig prövning för arbetstagare som blivit diskriminerade och att utse organ som främjar och övervakar likabehandling ([direktiv 2014/54/EU](#)).

Europeiska arbetsmyndigheten är ett initiativ inom den europeiska pelaren för sociala rättigheter och inrättades den 31 juli 2019. Den har som främsta uppgift att se till att EU:s bestämmelser om arbetskraftens rörlighet och samordning av de sociala trygghetssystemen tillämpas bättre, ge stödjänster till mobila arbetstagare och arbetsgivare, hjälpa till att samordna den gränsöverskridande tillämpningen mellan medlemsstaterna med bland annat gemensamma inspektioner och medling i gränsöverskridande tvister och främja samarbete mellan medlemsstaterna för att bekämpa svartarbete.

Myndigheten har tagit med eller tagit över olika europeiska initiativ av relevans för arbetskraftens rörlighet, i synnerhet portalen för rörlighet i arbetslivet, även kallad Eures (det europeiska nätverket för arbetsförmedlingar) ([2.3.3](#)), och det europeiska forumet för att bekämpa odeklarerat arbete.

Coronapandemin som drabbade EU i början av 2020 fick till följd att arbetskraftens fria rörlighet i EU:s medlemsstater begränsades på ett sätt som aldrig tidigare skådats, främst på grund av att inre gränskontroller återinfördes. Det gav ökad arbetslöshet och allvarliga svårigheter att återvända för gräns- och säsongarbetare



och utstationerade arbetstagare. I mars 2020 utfärdade kommissionen riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19, som följdes upp av ytterligare vägledning om fri rörlighet för hälso- och sjukvårdspersonal och säsongsarbetare i maj respektive juli 2020. Den 12 oktober 2020 antog rådet en rekommendation om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, som innehåller bestämmelser om slopade karantänkrav för samhällsviktiga arbetstagare.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet har alltid betonat att EU och dess medlemsstater bör samordna sina insatser för att främja den fria rörligheten för arbetstagare.

I sin [resolution av den 16 januari 2014 om respekt för den grundläggande rätten till fri rörlighet i EU](#) påminde parlamentet om att denna rätt av arbetsmässiga skäl inte bör kopplas samman med missbruk av de sociala trygghetssystemen, och uppmanade medlemsstaterna att avstå från varje åtgärd som kan påverka rätten till fri rörlighet.

Parlamentet stödde inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet (i sin [lagstiftningsresolution av den 16 april 2019](#)). Det har drivit på för att skapa en gemensam portal för fri rörlighet och möjligheten för Europeiska arbetsmyndigheten att föreslå gemensamma inspektioner på eget initiativ. Dessutom har parlamentet gjort samarbetet i kampen mot odeklarerat arbete till en av sina viktigaste uppgifter, vilket innebär att det europeiska forumet för bekämpning av odeklarerat arbete (som grundades 2016 med starkt stöd från Europaparlamentet) nu kan fortsätta sin verksamhet.

I sin [resolution av den 17 april 2020 om en samordnad EU-insats mot covid-19-pandemin och dess konsekvenser](#) begärde parlamentet att gränsöverskridande resor skulle förbli möjliga för säsongs- och gränsarbetare, särskilt i samhällsviktiga sektorer. Den 19 juni 2020 antog parlamentet en [resolution om europeiskt skydd av gränsöverskridande arbetare och säsongsarbetare i samband med covid-19-krisen](#).

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

