FRI BEVÆGELIGHED FOR ARBEJDSTAGERE

Dette faktablad forklarer den frie bevægelighed, som er en af de fire grundlæggende frihedsrettigheder, der er garanteret EU-borgerne.
Dette omfatter arbejdstageres ret til at flytte til og opholde sig i et andet EU-land, mens deres familiemedlemmer har samme ret til at rejse ind i det pågældende land og bosætte sig sammen med dem. Når de er indrejst, har enkeltpersoner ret til at arbejde på samme vilkår som lokale statsborgere, hvilket sikrer en retfærdig behandling med hensyn til beskæftigelse, løn og arbejdsvilkår. Der kan dog gælde visse begrænsninger for stillinger i den offentlige forvaltning eller inden for national sikkerhed.
For at værne om disse rettigheder spiller Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) en central rolle i håndhævelsen af EU-reglerne om arbejdskraftmobilitet og koordinering af de sociale sikringsordninger og tilbyder vejledning og støtte, navnlig til udstationerede arbejdstagere (dem, der midlertidigt sendes til et andet EU-land af deres arbejdsgiver).

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. Den er fastsat i artikel 45 i TEUF og er en grundlæggende ret for arbejdstagere, som supplerer den frie bevægelighed for varer, kapital og tjenesteydelser på EU's indre marked. Dette princip betyder, at en enhver forskelsbehandling for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, som er begrundet i nationalitet, er forbudt. EU-arbejdstagere har også ret til at acceptere et jobtilbud, der er fremsat i et andet EU-land, til at bevæge sig frit inden for landet, til at opholde sig med henblik på at arbejde og til efterfølgende at opholde sig i landet på visse betingelser.

Statsborgere fra EFTA-landene (Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz) har ret til at arbejde i EU med samme rettigheder og forpligtelser som EU-arbejdstagere. EU har desuden særlige aftaler med andre lande uden for EU.

RESULTATER

Antallet af tilflyttere fra EU i den erhvervsaktive alder har ligget forholdsvis stabilt i de seneste fem år. I 2024 udgjorde tilflyttere fra EU i den erhvervsaktive alder ca. 10,1 million (+ 1,8 % i forhold til det foregående år), og tilflyttere i alle aldre udgjorde ca. 14 millioner. Desuden nåede antallet af grænsearbejdere i EU op på ca. 1,87 millioner i 2024, hvilket er en stigning på 2 % i forhold til det foregående år, og der blev registreret

5,6 mio. udstationerede arbejdstagere, hvilket er en lille stigning i forhold til 2023 (+ 0,8 %).

A. De nuværende almindelige bestemmelser om fri bevægelighed

Den grundlæggende ret til arbejdskraftens frie bevægelighed er siden 1960'erne blevet udviklet i forskellige forordninger og direktiver. Grundforordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed (forordning (EØF) nr. 1612/68) og det supplerende direktiv om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold (Rådets direktiv 68/360/EØF) er blevet moderniseret adskillige gange. De vigtigste EU-bestemmelser findes i øjeblikket i direktiv 2004/38/EF om ret til at færdes og opholde sig frit, forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed, direktiv 2014/54/EU om foranstaltninger til fremme af arbejdstagernes ret til fri bevægelighed og forordning (EU) 2019/1149 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. Når det drejer sig om længere perioder, kan værtsmedlemsstaten kræve, at en borger anmelder sin tilstedeværelse i landet inden for en rimelig og ikkediskriminerende tidsfrist.

Unionsborgeres ret til at opholde sig i landet i **mere end tre måneder** er underlagt visse betingelser: Dem, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige, skal være sygeforsikret og råde over tilstrækkelige midler til ikke at blive en byrde for værtsmedlemsstatens socialsikringssystem. 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** ved at udvide definitionen af "familiemedlemmer" (som tidligere var begrænset til ægtefæller, direkte efterkommere under 21 år eller børn, for hvem man har forsørgerpligt, samt slægtninge i opstigende linje, for hvem man har forsørgerpligt), så den nu også omfatter registrerede partnere, såfremt værtsmedlemsstatens lovgivning sidestiller registreret partnerskab med ægteskab. Disse familiemedlemmer har uanset deres nationalitet ret til at opholde sig i samme land som arbejdstageren.

Endelig giver artikel 35 i direktiv 2004/38/EF udtrykkeligt medlemsstaterne ret til at tilbagekalde rettigheder i henhold til direktivet, når der er tale om **misbrug** af disse rettigheder eller om **svig**.

2. Beskæftigelse

Forordning (EU) nr. 492/2011 fastsætter **regler for beskæftigelse og for ligebehandling af arbejdstagere og deres familiemedlemmer**. Enhver statsborger fra en medlemsstat har ret til at søge arbejde i en anden medlemsstat på lige fod med denne medlemsstats egne arbejdstagere. Medlemsstaterne må ikke anvende diskriminerende praksis, f.eks. ved at begrænse jobtilbud til statsborgere eller stille

krav til 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 den nationale arbejdsformidling som statsborgere i værtsmedlemsstaten, ligesom vedkommende har ret til at opholde sig i værtslandet i en periode, som er af en tilstrækkelig varighed til at kunne lede efter arbejde, søge en stilling og blive ansat. Denne ret gælder for alle arbejdstagere, 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 (EU) 2018/957 om ændring af direktiv 96/71/EF), som fastsætter, at der for disse gælder de samme regler om aflønning som for lokale arbejdstagere i værtslandet, og som regulerer perioden, hvorefter værtslandets arbejdsret finder anvendelse (2.1.13).

Hvad angår **arbejds- og ansættelsesvilkår** på værtsmedlemsstatens område, har statsborgere fra én medlemsstat, der arbejder i en anden medlemsstat, ret til de samme sociale ydelser og skattefordele samt adgang til bolig som værtsmedlemsstatens egne 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 med henblik på at lette deres integration.

3. Retspraksis om arbejdskraftens frie bevægelighed

Siden indførelsen af unionsborgerskabet har EU-Domstolen præciseret fortolkningen af direktiv 2004/38/EF i en række domme vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed. En onlinedatabase oprettet af Kommissionen viser retspraksis på dette område.

B. Begrænsninger af den frie bevægelighed

I henhold til TEUF kan medlemsstaterne **begrænse arbejdstageres frie bevægelighed** af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden. Sådanne foranstaltninger skal være begrundet i den pågældendes personlige adfærd, som skal udgøre en tilstrækkeligt alvorlig og konkret trussel mod statens grundlæggende interesser. I direktiv 2004/38/EF fastsættes der i den forbindelse en række proceduremæssige garantier.

I henhold til artikel 45, stk. 4, i TEUF **finder arbejdskraftens frie bevægelighed ikke anvendelse på beskæftigelse i den offentlige sektor**, selv om denne undtagelse er blevet fortolket meget restriktivt af EU-Domstolen.

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 er der ingen gældende overgangsperioder.

Brexit satte den 31. december 2020 en stopper for arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Det Forenede Kongerige og EU-27. Rettighederne for de EU-27-borgere, der allerede boede og arbejdede i Det Forenede Kongerige, og de britiske statsborgere,

der boede og arbejdede i EU-27, er omfattet af udtrædelsesaftalen, som giver dem mulighed for fortsat at blive boende eller arbejde, sikrer ikkeforskelsbehandling og beskytter deres socialsikringsrettigheder. Socialsikringsaspekterne af alle nye grænseoverskridende situationer, der er påbegyndt fra og med den 1. januar 2021, er omfattet af handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige.

C. Foranstaltninger til støtte for den frie bevægelighed

EU har gjort en stor indsats for at fremme **arbejdstagernes mobilitet**, herunder:

- en reform af ordningen for **anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer**, som fastsætter bestemmelser om automatisk anerkendelse af forskellige erhverv i sundhedssektoren og af arkitekter (direktiv 2013/55/EU om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer) (2.1.6)
- indførelse af et **europæisk erhvervspas** for udvalgte lovregulerede erhverv
- **koordinering af socialsikringsordninger**, herunder overførsel af social beskyttelse, takket være forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (som i øjeblikket er ved at blive revideret) (3.6.4)
- iværksættelse af et pilotprojekt vedrørende et europæisk socialsikringspas (ESSPASS), som vil blive efterfulgt af et lovgivningsforslag i andet halvår af 2026
- indførelse af et **europæisk sygesikringskort** og vedtagelse af et direktiv om **grænseoverskridende sundhedsydelser** (direktiv 2011/24/EU om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser)
- forbedring af mobile arbejdstageres adgang til supplerende **pensionsrettigheder** (direktiv 2014/50/EU)
- sikring af, at der findes **retslige procedurer, som kan give oprejsning** til arbejdstagere, der udsættes for forskelsbehandling, og af, at der er etableret organer, der fremmer ligebehandling og fører tilsyn hermed (direktiv 2014/54/EU)
- Initiativer, der letter mobiliteten for arbejdstagere fra lande uden for EU til EU, såsom direktivet om fastboende udlændinge (direktiv 2003/109/EF), direktivet om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (direktiv (EU) 2021/1883, også kendt som direktivet om det blå EU-kort), direktivet om en kombineret tilladelse (direktiv 2011/98/EU) og forslaget til forordning om oprettelse af en EU-talentpulje.
- Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) blev oprettet i 2019 for at håndhæve EU-reglerne om arbejdskraftmobilitet og koordinering af de sociale sikringsordninger og sikre, at arbejdstagere og virksomheder kan operere gnidningsløst på tværs af grænserne, samtidig med at deres rettigheder beskyttes. Den støtter koordinering mellem medlemsstaterne i forbindelse med grænseoverskridende håndhævelse, herunder fælles inspektioner, og mægler i grænseoverskridende tvister. Agenturet har overtaget jobmobilitetsportalen, **Eures (Den Europæiske Beskæftigelsestjeneste)** og den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde. I maj 2025 offentliggjorde Europa-Kommissionen sin første evaluering af myndighedens resultater. Fremadrettet forventes Kommissionen at foreslå ny lovgivning inden udgangen af 2026 for yderligere

at udvide ELA's mandat og styrke dens rolle med hensyn til at sikre rimelige arbejdsvilkår på et europæisk arbejdsmarked i udvikling.

Kommissionen er i færd med at udarbejde en pakke om fair arbejdskraftmobilitet, der skal offentliggøres inden udgangen af 2026, og som vil omfatte lovgivningsforslag om styrkelse af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, et europæisk socialsikringspas og et initiativ vedrørende overførsel af færdigheder.

D. Indvirkningen af covid-19-pandemien og Ruslands aggression mod Ukraine på arbejdskraftens frie bevægelighed

Covid-19-pandemien førte til hidtil usete begrænsninger af arbejdskraftens frie bevægelighed på tværs af EU's medlemsstater, navnlig som følge af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Disse begrænsninger påvirkede især grænsependlere, sæsonarbejdere og udstationerede arbejdstagere. Som reaktion herpå udsendte Kommissionen specifikke retningslinjer for arbejdskraftens frie bevægelighed, og Rådet vedtog en henstilling om en koordineret tilgang med bestemmelser om fritagelse af væsentlige arbejdstagere for karantænekrav.

Efter den russiske invasion af Ukraine flygtede millioner af mennesker fra Ukraine til EU. Kommissionen foreslog straks at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse og give personer på flugt fra Ukraine opholdstilladelse og adgang til uddannelse og til arbejdsmarkedet. Kommissionen har taget en række initiativer for at sikre en hurtig og effektiv integration af ukrainske flygtninge på EU's arbejdsmarked og for at lette anerkendelsen af deres akademiske og faglige kvalifikationer. Over 4,35 millioner mennesker fra Ukraine nyder i øjeblikket godt af den midlertidige beskyttelsesmekanisme (tal fra december 2025).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har altid understreget, at EU og dets medlemsstater bør samordne deres indsats for at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed.

I sin beslutning om overholdelse af den grundlæggende rettighed til fri bevægelighed i EU (af 16. januar 2014) mindede Parlamentet om, at retten til fri bevægelighed i EU i arbejdsøjemed ikke bør være forbundet med misbrug af socialsikringsordninger, 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 beslutning af 16. april 2019). Det pressede på for, at der blev oprettet en fælles portal for fri bevægelighed, og for at gøre det muligt for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed at foreslå fælles inspektioner på eget initiativ. Desuden føjede det samarbejde om sort arbejde til myndighedens vigtigste opgaver og sikrede dermed, at den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde (oprettet i 2016 med stærk opbakning fra Parlamentet) kan fortsætte sine aktiviteter. Med henblik på fremtiden påpegede Parlamentet i sin beslutning af 18. januar 2024 om revision af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds mandat et behov for at styrke og udvide ELA's mandat.

Under covid-19-pandemien vedtog Parlamentet i april 2020 en beslutning om en EU-koordineret indsats til bekæmpelse af covid-19-pandemien og dens konsekvenser

og i juni 2020 en beslutning om europæisk beskyttelse af grænsearbejdere og sæsonarbejdere i forbindelse med covid-19-krisen. Et år senere henledte Parlamentet i sin beslutning om EU-reglernes indvirkning på den frie bevægelighed for arbejdstagere og tjenesteydelser (af 20. maj 2021) endnu en gang opmærksomheden på grænsearbejderes, udstationeredes, sæsonarbejderes, grænsependleres og andre mobile arbejdstageres særligt sårbare situation under covid-19-pandemien og opfordrede til, at det reviderede direktiv om udstationering af arbejdstagere blev gennemført, håndhævet og overvåget bedre. Det opfordrede også til oprettelse af en kvikskranke for arbejdstagere og arbejdsgivere, som skulle levere digitale tjenester i forbindelse med arbejdskraftmobilitet og udstationering af arbejdstagere.

Parlamentet opfordrede i sin beslutning om indførelse af et europæisk socialsikringspas (af 25. november 2021) Kommissionen til at fremskynde sine planer om et digitalt europæisk socialsikringspas (ESSPASS) med det formål at lette overførslen af socialsikringsrettigheder for mobile arbejdstagere.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Transport, Beskæftigelse og Sociale Anliggender. Der kan findes yderligere oplysninger på webstedet for Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026