



VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

Een van de vier vrijheden van EU-burgers is het vrije verkeer van werknemers. Daarbij gaat het onder meer om 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 voet van gelijkheid 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); artikel 4, lid 2, punt a), en de artikelen 20, 26 en 45 tot en met 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Het vrije verkeer van werknemers is van meet af aan een van de grondbeginselen van de EU geweest. 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 dienstverband, zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de betreffende lidstaat, in een van de lidstaten te verblijven voor het uitoefenen van een beroep en nadien onder bepaalde voorwaarden op het grondgebied van die lidstaat verblijf te houden.

Onderdanen van EVA-landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) hebben het recht om in de EU te werken, en genieten daarbij dezelfde rechten en plichten als EU-werknemers. De EU heeft ook speciale overeenkomsten met andere landen buiten de EU.

RESULTATEN

Volgens gegevens van Eurostat hield 3,9 % (10,2 miljoen) van de EU-burgers in de werkende leeftijd (20-64) in 2021 verblijf in een ander EU-land dan het land van



hun staatsburgerschap, tegenover 2,4 % in 2009. Daarnaast werden er 1,7 miljoen grensarbeiders en 3,6 miljoen detacheringen geregistreerd.

A. Huidige algemene regeling van het vrije verkeer

Het fundamentele recht op vrij verkeer voor werknemers is sinds de jaren 1960 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](#), [Verordening \(EU\) 2019/1149 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit](#) en [Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken](#).

1. Reis- en verblijfsrecht van werknemers

Met Richtlijn 2004/38/EG werd het EU-burgerschap geïntroduceerd als basisstatus voor onderdanen van de 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 in een andere lidstaat te verblijven, 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 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.

Met 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. Werk

Met Verordening (EU) nr. 492/2011 zijn regels inzake werk, gelijkheid van behandeling en de gezinsleden van 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 onredelijk en onnodig 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 lang genoeg in het gastland te verblijven om 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 als seizoenarbeider, grensarbeider of dienstverlener werken.

Deze regels zijn echter niet van toepassing op gedetacheerde werknemers, omdat gedetacheerde werknemers geen gebruik maken 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 genieten als nationale werknemers. Bovendien hebben ze recht op gelijke behandeling ten aanzien van de uitoefening van 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 Richtlijn 2004/38/EG verder verduidelijkt. Een speciaal daarvoor bedoelde [onlinegegevensbank](#) van de Commissie geeft een overzicht van de jurisprudentie op dit gebied.



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 wordt in Richtlijn 2004/38/EG voorzien in een reeks procedurele waarborgen.

Op grond van artikel 45, lid 4, VWEU is het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op banen in de publieke sector, hoewel deze afwijking door het HvJ-EU op zeer restrictieve wijze is uitgelegd.

Gedurende een bepaalde overgangsperiode 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 zijn momenteel geen overgangsperiodes van kracht.

Door de Brexit is er op 31 december 2020 een einde gekomen aan het vrije verkeer van werknemers tussen het VK en de EU-27. De rechten van de burgers van de EU-27 die al in het VK woonden en werkten, en die van Britse burgers die al in de EU-27 woonden en werkten, vallen onder het terugtrekkingsakkoord, waardoor hun recht om in het betreffende land te blijven of te werken behouden blijft, non-discriminatie wordt gewaarborgd en hun socialezekerheidsrechten worden beschermd. Alle nieuwe grensoverschrijdende situaties die op 1 januari 2021 en daarna zijn ingegaan, vallen onder de [handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK](#) met betrekking tot sociale zekerheid.

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 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 (EG) 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. De 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.

De Autoriteit neemt verschillende eerdere Europese initiatieven voor haar rekening die van belang zijn voor arbeidsmobiliteit, waaronder met name het portaal voor beroepsmobiliteit, Eures (Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening), en het Europees platform voor de aanpak van zwartwerk.

D. Gevolgen van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne voor het vrije verkeer van werknemers

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 leidde tot verminderde mobiliteit en meer werkloosheid onder grensarbeiders, seizoenarbeiders en gedetacheerde werknemers. In maart 2020 vaardigde de Europese Commissie richtsnoeren uit met betrekking tot de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19. Op 13 oktober 2020 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een [aanbeveling betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie](#), die bepalingen bevat over het opschorten van quarantainevereisten voor mensen met een vitaal beroep. Deze aanbeveling is op 1 februari 2021 [vernieuwd](#).

Na de Russische invasie in Oekraïne zijn miljoenen mensen uit Oekraïne naar de Europese Unie gevlucht. Om doeltreffende bijstand te kunnen verlenen, kwam de Commissie onmiddellijk met een voorstel voor een [richtlijn tijdelijke bescherming](#). Op grond van die richtlijn krijgen mensen die Oekraïne ontvluchten een verblijfsvergunning en toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt. De Commissie heeft ook een [richtsnoer](#) opgesteld om mensen te helpen toegang te krijgen tot werk, opleiding en volwassenenonderwijs. Dit richtsnoer heeft tot doel de snelle en doeltreffende integratie van Oekraïense vluchtelingen op de Europese arbeidsmarkt te waarborgen en de erkenning van hun academische en beroepskwalificaties te vergemakkelijken. Uit cijfers van juli 2023 blijkt dat momenteel meer dan 4,1 miljoen mensen uit Oekraïne profiteren van het mechanisme voor tijdelijke bescherming.



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 moeten afstemmen.

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 het de lidstaten af te zien van handelingen die het recht van vrij verkeer zouden kunnen aantasten.

Het Parlement heeft in zijn [resolutie van 16 april 2019](#) zijn steun uitgesproken voor de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit. Het heeft er tevens op aangedrongen een centraal portaal inzake het vrije verkeer op te richten en de Autoriteit 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 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. Een jaar later, in een resolutie van 19 mei 2021 [over de gevolgen van de EU-regels voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen](#), wees het Parlement nogmaals op de bijzonder kwetsbare positie van grensarbeiders, gedetacheerde werknemers, seizoensarbeiders en grensoverschrijdende en andere mobiele werknemers tijdens de COVID-19-pandemie en pleitte het voor de aanpak van de structurele tekortkomingen in de Europese en nationale regelgevingskaders. Tevens pleitte het Parlement voor een betere tenuitvoerlegging, handhaving en monitoring van de herziene detacheringsrichtlijn en voor de opzetting van een éénloketsysteem waar werknemers en werkgevers toegang hebben tot digitale diensten voor arbeidsmobiliteit en de detachering van werknemers.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy
10/2023

