



DE DANSKE VELFÆRDSYDELSER I ET EU-RETTLIGT PERSPEKTIV

November 2015



DE DANSKE VELFÆRDSYDELSER
I ET EU-RETSLIGT PERSPEKTIV
© Dansk Arbejdsgiverforening

Ansvarsh. red. Christiane Mißbeck-Winberg
Udgivet: November 2015

Forord

DA ønsker med denne rapport at bidrage til debatten om, hvordan vi også i fremtiden kan have den frie bevægelighed for arbejdskraft i EU og samtidig sikre det danske velfærdssystem mod utilsigtet brug.

Bidrag til en aktuel politisk debat

Det danske velfærdssystem bygger på en samfunds-kontrakt mellem stat og borger, hvor den enkelte borger hovedsageligt via skatten bidrager til finansieringen af velfærdssystemet. Systemet er kendetegnet ved universelle ydelser, som i europæisk sammenhæng er relativt lette at få adgang til, og som samtidig er relativt høje. Den danske velfærdsmodel kan derfor virke attraktiv for borgere fra en række EU-lande, hvis systemer er arbejdsmarkedsbaserede, altså hvor deltagelse på arbejdsmarkedet er et centralt parameter for tildeling af ydelser, og hvor ydelserne i øvrigt generelt er lavere end i Danmark.

Debatten om EU-borgeres adgang til danske velfærdsydelser fylder i perioder meget i medierne og danskernes bevidsthed. Når DA nu tager emnet op og præsenterer forslag til justeringer, der lægger op til øget kontrol og til dels en opstramning i forhold til de gældende regler og gældende retspraksis, så er det ikke udtryk for, at vi mener, at vi her og nu står over for et omfattende problem med EU-borgeres misbrug af vores velfærdssystem. Det er til gengæld udtryk for, at vi tager danskernes bekymring alvorligt, og at vi samtidig vil sikre den danske befolknings fortsatte åbenhed over for udenlandsk arbejdskraft.

Emnet fylder meget for danskere

Tidspunktet er også valgt ud fra en betragtning om, at forslagene kan spille ind i de politiske diskussioner om Storbritanniens fremtidige rolle i EU. Henover de kommende måneder pågår forhandlingerne mellem Storbritannien og EU, og her er EU-borgernes adgang til de britiske velfærdsydelser et centralt tema.

UK's forhandlinger er et åbent vindue

Det er vigtigt at slå fast, at DA arbejder for at sikre, at den frie bevægelighed af arbejdskraft ikke bliver svækket, og at virksomhederne har optimale vilkår

Adgang til kompetencer som forudsætning for vækst

for at skabe vækst, bl.a. gennem nem adgang til kompetencer udefra. Samtidig ønsker DA velfærdsordninger, der kan spille sammen med et åbent og internationalt arbejdsmarked. Dermed også sagt, at DA ønsker et forsørgelsessystem, hvor offentlige ydelser er lavere end de mindstelønninger, der er aftalt i den private sektor, og hvor der altid er et økonomisk incitament til at tage et job. Rapporten supplerer således DA-fællesskabets tidligere udspil på velfærdsområdet med 28 konkrete forslag til at øge beskæftigelsen i Danmark (Veje til at øge beskæftigelsen i Danmark, marts 2015).

Rapportens indhold Rapporten gennemgår de væsentligste danske velfærdsordninger, indsamler viden om emnet i andre europæiske lande og følger op med forslag til, hvordan nationale og europæiske regler kan blive justeret, så de minimerer risikoen for utilsigtet brug og øger befolkningens accept af og forståelse for behovet for at tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft i Danmark og Europa.

Rapportens struktur Rapportens første kapitel giver et kort overblik over udfordringer på det europæiske arbejdsmarked. I andet kapitel bliver de problemstillinger beskrevet, som dansk og europæisk lovgivning står over for i dag, når det gælder arbejdskraftens frie bevægelighed og landenes forskellige velfærdssystemer. Slutteligt præsenterer tredje kapitel forslag til, hvordan velfærdsordningerne kan gøres mere robuste og tidssvarende.

Rapporten i sin fulde længde foreligger også i en engelsksproget version.

Indhold



1.	Danske velfærdsordninger i en europæisk kontekst	9
2.	Rammer og gældende hovedprincipper i europæisk og dansk lovgivning	15
3.	Konkrete forslag til ændringer	33

1. Danske velfærdsordninger i en europæisk kontekst



1.1	Udfordringer på det europæiske arbejdsmarked	9
1.2	Det indre markeds friheder skaber vækst og jobs	10

1. Danske velfærdsordninger i en europæisk kontekst

Danmark er på vej ud af den økonomiske krise, der blev udløst af finanskrisen. Imidlertid ser prognoserne for de kommende års økonomiske udvikling stadig noget dystre ud, og den demografiske udvikling peger i den forkerte retning. Vi har brug for at få flere hænder og hoveder ud på det danske arbejdsmarked, hvis vi fortsat vil være et af de mest velhavende samfund i verden. Der er flere veje til en større arbejdsstyrke, og en af dem er at supplere den danske arbejdskraft med efterspurgte internationale kollegaer.

1.1. Udfordringer på det europæiske arbejdsmarked

Virksomhedernes adgang til en veluddannet og tilstrækkelig stor arbejdskraft er en grundlæggende forudsætning for et højt velfærdsniveau i EU. Det samme gælder i en dansk kontekst, så danskerne fortsat kan nyde et højt velfærdsniveau. Adgang til de rette kompetencer udgør en vigtig del af de rammevilkår, som skal sikre dansk erhvervslivs konkurrenceevne på det globale marked.

Adgang til tilstrækkelig arbejdskraft afgørende

Danske virksomheder påpeger allerede i dag flaskehalse inden for visse brancher og generel mangel på arbejdskraft på længere sigt. Behovet for at tiltrække arbejdskraft udefra for at sikre vækst og konkurrenceevne er stigende, og der bliver peget på mangel på lavtuddannede inden for nogle brancher såvel som mangel på højtuddannede og specialister inden for andre brancher.

Den demografiske udvikling vil også betyde, at det kan blive sværere at få fat i de kompetencer, som vi har brug for inden for en relativ overskuelig fremtid. Antallet af udenlandske lønmodtagere er steget over de seneste år. Tal fra Jobindsats og Danmarks Statistik viser, at det især er polakker og tyskere, som kommer

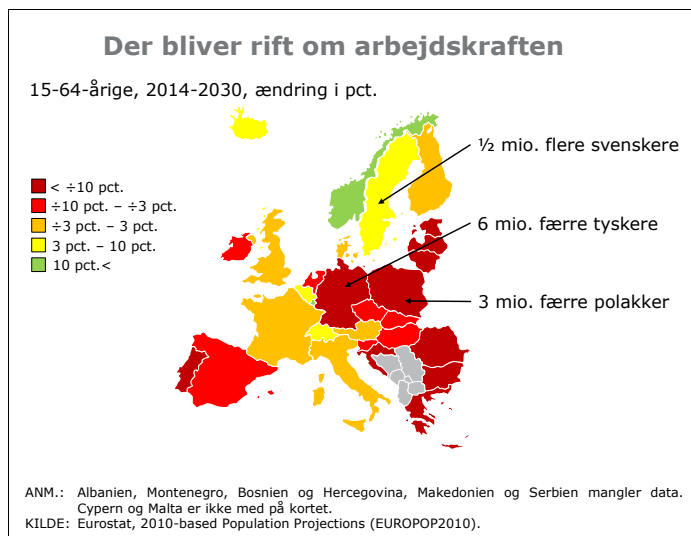
Demografien peger den forkerte vej

til Danmark for at arbejde, og at hver 16. lønmodtager i Danmark i dag er udenlandsk statsborger. Det svarer til 6 pct. af alle lønmodtagere.

Andre lande i Europa har tilsvarende demografiske udvikling

Det er netop tyskere og polakker, som vi vil få svært ved at lokke til Danmark i fremtiden. Tyskland og Polen oplever en økonomisk fremgang med øget beskæftigelse og kommer nemlig derfor selv til at mangle arbejdskraft, jf. figur 1. En prognose fra EU's statistikkontor, Eurostat, viser, at antallet af tyskere og østeuropæere i den erhvervsaktive alder (15-64 år) falder markant de kommende år. Frem mod 2030 vil befolkningen i den erhvervsaktive alder samlet set falde med næsten 17 mio. i de 28 EU-medlemslande, mens befolkningen uden for den erhvervsaktive alder vil stige med 28 mio.

Figur 1



1.2. Det indre markeds friheder skaber vækst og jobs

Det indre marked sikrer frihed til at handle og bevæge sig frit over Europas grænser og er væsentlige forudsætninger for vækst samt jobskabelse i EU.

Danmarks stigende behov for flere, der bidrager på det danske arbejdsmarked, kræver, at vi værner om den frie bevægelighed for arbejdskraft i EU og understøtter tiltag, der søger at nedbringe barrierer for mobilitet.

2. Rammer og gældende hovedprincipper i europæisk og dansk lovgivning



2.1	Grundlaget for EU-reguleringen af velfærdsordningerne	15
2.2	Nabotjek – hvad gør andre lande?	20

2. Rammer og gældende hovedprincipper i europæisk og dansk lovgivning

Rapportens anbefalinger, som er beskrevet i kapitel 3, er baseret på en analyse af EU-reguleringen af de arbejdsmarkedsorienterede velfærdsydelser, der er delt op i tre juridiske delanalyser og en analyse af andre landes forhold samt praksis på området¹.

Anbefalingerne bygger på analyse af EU-reguleringen

Analysernes formål er at give et fagligt velfunderet indblik i centrale forhold omkring vandrende arbejdskraft og dens adgang til de danske forsørgelsesordninger og andre landes praksis samt politiske overvejelser på området.

Analyserne skal således understøtte en vurdering af, i hvilket omfang det er muligt at opnå målet om mere indvandringsrobuste forsørgelsesordninger gennem europæiske initiativer, eller om udfordringerne primært skal løses inden for Danmarks grænser.

2.1. Grundlaget for EU-reguleringen af velfærdsordningerne

Siden Rom-traktaten i 1957 har princippet om at skabe et stadigt tættere samarbejde (ever closer union) stået centralt i medlemslandenes bestræbelser på at skabe et fælles europæisk rum. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der gennem en harmonisering af landene og deres systemer skal skabes et mere ensartet Europa. Tværtimod skal de enkelte landes forskellighed, herunder den kulturelle og sproglige mangfoldighed, beskyttes og styrkes.

Underbyg tværnationalt samarbejde og respekt for forskellighed

¹ Det drejer sig om følgende analyser:

- "Traktaten, chartret og forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed".
- "Opholdsdirektivet".
- "Forordning nr. 883/2004 om koordinering af sociale sikringsordninger".
- "Et nabotjek: EU-mobilitet og sociale sikringsordninger i Danmark, Tyskland, Sverige, Belgien og Storbritannien".

Medlemsstaternes forskelle manifesterer sig på mange måder, bl.a. i opbygningen af staternes velfærdssystemer, hvor der kan være forskelle i både ydelsernes størrelse, adgangen til ydelserne, og hvor finmasket det sociale net er.

EU-reguleringen bygger på, at forskellighed i de sociale systemer i medlemsstaterne anerkendes og respekteres i den overnationale regulering. Samtidig skal tilgangen i EU-reguleringen være fornuftsbaseret, således at der er en sund balance mellem EU-regulering og nationale handlingsmuligheder.

Anerkendelsen af de europæiske velfærdssystemers forskellighed skal gå hånd i hånd med et tæt samarbejde landene imellem, således at diversiteten ikke spænder ben for arbejdskraftens mobilitet eller inviterer til misbrug.

Reguleringen er udviklet over mange år og i forskellige sammenhænge. Derfor fremstår den europæiske regulering kompleks, på nogle punkter forældet og med et stigende behov for justeringer, der sikrer, at medlemslandene fortsat kan regulere deres respektive sociale systemer nationalt. Hovedparten af det europæiske regelsæt inden for det sociale sikringsområde er udviklet, inden EU blev udvidet med 10 nye medlemslande i 2004. Reglerne er derfor udviklet med sigte på mere homogene sociale systemer, end det er tilfældet i EU i dag, hvor der er stor forskel på de 28 medlemsstats sociale systemer.

Konkret peger de juridiske analyser på følgende opmærksomhedspunkter:

Grundlæggende principper

De bærende principper i EU-reguleringen – ligebehandlingsprincippet, sammenlægningsprincippet og eksportabilitetsprincippet – er vigtige instrumenter for at understøtte arbejdskraftens mobilitet, fordi de sikrer, at den vandrende arbejdstager ikke bliver for-

skelsbehandlet og ikke mister sine rettigheder, når han bevæger sig over grænsen. Samtidig kan principperne dog også anvendes af EU-borgere, der ikke bevæger sig for at søge beskæftigelse og dermed understøtte utilsigtet brug.

Faktaboks

Ligebehandlingsprincippet

Ligebehandlingsprincippet sikrer, at statsborgere i en medlemsstat i relation til adgangen til sociale sikringsydelser bliver stillet lige med statsborgere i den medlemsstat, i hvilken de er bosat eller beskæftiget. Det gælder omvendt også, at de skal bidrage til den ordning, som de er dækket af. Ligebehandlingsprincippet indebærer desuden et forbud mod både direkte og indirekte diskrimination, f.eks. ved at opstille tildelingskriterier, som statens egne statsborgere lettere kan opfylde end andre EU/EØS-borgere.

Sammenlægningsprincippet

Sammenlægningsprincippet sikrer, at personer ikke mister rettigheder, fordi de flytter til en anden medlemsstat eller får arbejde i en anden medlemsstat. Sammenlægning for at erhverve ret til en ydelse medfører, at hvor et lands lovgivning indeholder bestemmelser om, at en person skal være forsikret eller beskæftiget i en vis tid, inden den pågældende kan opnå ret til ydelser, skal der ved afgørelsen af, om disse betingelser er opfyldt, tages hensyn til pågældendes bopæls-, forsikrings- eller beskæftigelsesperioder (kvalifikationsperiode) i en anden medlemsstat.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet indebærer, at de sociale sikringsydelser kan blive udbetalt overalt inden for EU/EØS. Princippet går ud på at sikre de berettigede mod indtægtstab som følge af flytning til (eller ophold i) en anden medlemsstat end den, hvorfra ydelsen bliver udbetalt. Eksportabilitetsprincippet beskytter således erhvervede rettigheder. Der kan være undtagelser fra dette princip, hvilket er særligt relevant for arbejdsløshedsdagpenge. Disse kan alene eksporteres i tre til seks måneder og under særlige betingelser.

Manglende sammenfald mellem finansiering og kontrol

EU-reguleringen sikrer f.eks. ikke, at der altid er sammenfald mellem det EU-land, der skal finansiere de sociale ydelser, og det EU-land, der kontrollerer, om betingelserne for at modtage ydelserne er opfyldt.

Arbejdstagerbegrebet bliver fortolket bredt

Arbejdstagerbegrebet er fastlagt i en række forskellige EU-retsakter, herunder bl.a. i traktaten. Begrebet er derfor et EU-retligt begreb, som medlemslandene ikke kan fortolke. Det kan alene EU-Domstolen – og domstolens fortolkning er meget bred.

Arbejdstagerbegrebet er ikke nærmere defineret i EU-retsakterne. EU-Domstolen har i en lang række afgørelser fortolket og udfyldt begrebet. EU-Domstolens praksis viser, at der bliver stillet ganske beskedne krav til indtjening og arbejdstid, når det bliver afgjort, hvorvidt man er arbejdstager eller ej. Eksempelvis har EU-Domstolen slået fast, at man er arbejdstager, selv om indtjeningen ligger under det i værtslandet fastlagte eksistensminimum, eller selv om man kun arbejder ganske få timer om ugen.

Det forekommer nærliggende at foreslå en nærmere EU-retlig definition af arbejdstagerbegrebet i EU-retten. Det forhold, at begrebet er udviklet af EU-Domstolen på baggrund af bl.a. traktatens bestemmelser, rejser imidlertid det spørgsmål, hvordan en sådan nærmere fastlæggelse af begrebet skal foregå, og hvilken type retsakt, der vil være nødvendig.

Umiddelbart forekommer det naturligt, at EU-medlemslandene kan definere arbejdstagerbegrebet i de retsakter, der tillægger arbejdstagere særlige rettigheder. Eksempelvis kunne man formulere nogle principper i forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, i opholdsdirektivet, i forordningen om vandrende arbejdstagere osv.

Man er imidlertid nødt til at overveje, hvorvidt en sådan begrebsafklaring, som medlemslandene alle skal være enige om, vil være i stand til at opnå det ønskede mål. EU-Domstolens praksis bygger på forskellige retskilder, og for at være helt sikker på at kunne opnå

den ønskede effekt, skal alle retsakter formentlig ændres, herunder også traktatens bestemmelser. Det er således ikke sikkert, at det vil være nok med en isoleret afgrænsning af arbejdstagerbegrebet i de enkelte retsakter.

Reglerne om sammenlægning af perioder med beskæftigelse eller forsikring i EU-lande indebærer, at EU-borgere på grundlag af kort ophold i Danmark, kombineret med perioder med beskæftigelse eller forsikring i andre EU-lande, kan opfylde de krav, som de danske regler opstiller for adgang til ydelser. Det gælder f.eks. i relation til adgang til førtidspension, hvor det for danske statsborgere kræver fast bopæl i Danmark i tre år, mens EU-borgere skal have et års fast bopæl eller beskæftigelse i Danmark kombineret med opholds- eller beskæftigelsesperioder i andre EU-lande for at kunne få tilkendt førtidspension.

**Sammenlægnings-
princippet udfordrer
opfattelsen af optje-
ningskrav**

Et andet eksempel er reglerne for barselsdagpenge, hvor EU-borgere kan modtage ydelsen ved at sammenlægge perioder med beskæftigelse eller forsikring i andre EU-lande med ganske kort tids lønnet beskæftigelse i Danmark.

En eventuel regeljustering på nationalt plan skal dog tage højde for relevante regler på EU-plan. Særligt forordning nr. 883/2004 indeholder en række bestemmelser, der er relevante i forbindelse med ændring af nationale krav om f.eks. optjening eller kriterier for tildeling af en given ydelse.

Det ligger i Danmarks interesse, at de i europæisk sammenhæng attraktive velfærdsordninger ikke bliver brugt på en uhensigtsmæssig måde. Derfor er det også vigtigt, at danske myndigheder løbende sikrer, at reglerne for tildeling og udbetaling af ydelser til EU-borgere bliver overholdt.

**Manglende kontrol
og samarbejde**

På trods af, at Danmark de seneste måneder har indgået flere bilaterale aftaler med udvalgte EU-lande, er der stadigvæk behov for at forbedre myndighedernes muligheder for så vidt angår kontrol og samarbejde

på tværs af landegrænserne. Kontrollen med udbetaling af ydelser til andre lande er mangelfuld, og samarbejdet med andre landes myndigheder mangler at blive op- og udbygget.

2.2. Nabotjek – hvad gør andre lande?

De juridiske analyser bliver suppleret af en gennemgang af fire landes praksis og erfaringer på området. I det følgende bliver essensen af analysen gengivet, og en forsigtig konklusion af, hvor der muligvis kan blive hentet inspiration til en dansk håndtering, voves.

Danmark som referencepunkt

Nabotjekket bliver indledt med en præsentation af arbejdskraftmobiliteten i Danmark for at kunne tjene som referencepunkt for den efterfølgende gennemgang af de fire udvalgte lande, Tyskland, Sverige, Belgien og Storbritannien.

Øget ledighed blandt EU28-borgere

Gennem de seneste 7 år har Danmark oplevet en stigende erhvervsdeltagelse for EU-borgere. Ledigheden for gruppen er i samme periode steget, hvilket betyder, at beskæftigelsesfrekvensen er faldet. Beskæftigelsen for EU-borgere er dog fortsat højere end danskeres.

Relativt større træk på dagpenge

Opgørelsen over EU28²-borgernes træk på de danske velfærdsydelser viser, at 5.739 dagpengemodtagere, som svarer til 4,8 pct. af det samlede antal dagpengemodtagere, kom fra et andet EU-land i 2013. Selv om det samlede antal EU-borgere fortsat udgør en lille andel af dagpengemodtagerne, er de overrepræsenteret i ledighedsstatistikken. Til sammenligning udgør EU-borgere 4 pct. af de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere i første kvartal 2015, jf. Jobindsats.dk.

² EU28 betegner de 28 EU-medlemsstater, dog uden det rapporterende land. EU10 betegner de østeuropæiske medlemslande Bulgarien, Polen, Rumænien, Slovenien, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Estland, Letland og Litauen. EU11 er EU10-landene plus Kroatien. EU13 betegner de medlemslande, der er blevet optaget siden 2004, nemlig Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn og Cypern. I 2007 blev Bulgarien og Rumænien optaget, og i 2013 kom Kroatien til. EU15 betegner de "gamle" EU-lande, altså medlemmerne før 2004.

Tallene fra første kvartal 2014 viser, at 115 nyledige fra Østeuropa, som svarer til 10,8 pct. af samtlige nyledige fra Østeuropa, ikke var beskæftiget i Danmark i året op til deres ledighedsforløb, men det er et fåtal, der er kommet til Danmark lige op til deres ledighedsforløb.

**Dog yderst be-
grænset søgning til
danske dagpenge
fra nyledige øst-
europæere**

Ud af de 115 nyledige fra Østeuropa er det således blot 12 personer, der er flyttet til Danmark i året umiddelbart inden dagpengeforløbet. Det svarer til godt 1 pct. af de påbegyndte ledighedsforløb for østeuropæerne i første kvartal.

Langt de fleste østeuropæere, der begynder at modtage dagpenge i Danmark, har således været beskæftiget og/eller har haft bopæl i Danmark lang tid forud for dagpengemodtagelsen. Dermed er der ikke belæg for en påstand om, at østeuropæerne skulle rejse hertil alene på grund af udsigten til danske dagpenge, undtagen muligvis i et yderst begrænset antal tilfælde.

Tabel 1

Antal modtagere af dagpenge				
Statsborgere	2010	2011	2012	2013
Alle modtagere	130.758	128.022	128.676	118.529
Heraf EU/EØS/EFTA i alt	3.842	4.249	4.975	5.739
- andel af alle, pct.	2,9	3,3	3,9	4,8

ANM.: Dagpenge inkl. uddannelsesydelse – både aktivering og passive ledige indgår.
KILDE: Beskæftigelsesministeriet, EUU almindelig del, endeligt svar på spørgsmål 11 af 6. februar 2015.

I 2012 modtog i alt godt 690.000 personer børnecheck. Antallet af EU-borgere, der modtog børnecheck, var 25.600 personer. Heraf modtog 10.700 statsborgere fra EU10 (østeuropæiske medlemslande) børnecheck, jf. tabel 2.

**Samme træk på
børnecheck som
danskerne**

EU-borgere udgjorde 3,7 pct. og EU10-borgerne 1,5 pct. af det samlede antal modtagere, hvilket svarer til deres andel af den danske befolkning mellem 16 og 66 år.

Tabel 2

Antal modtagere af børnecheck

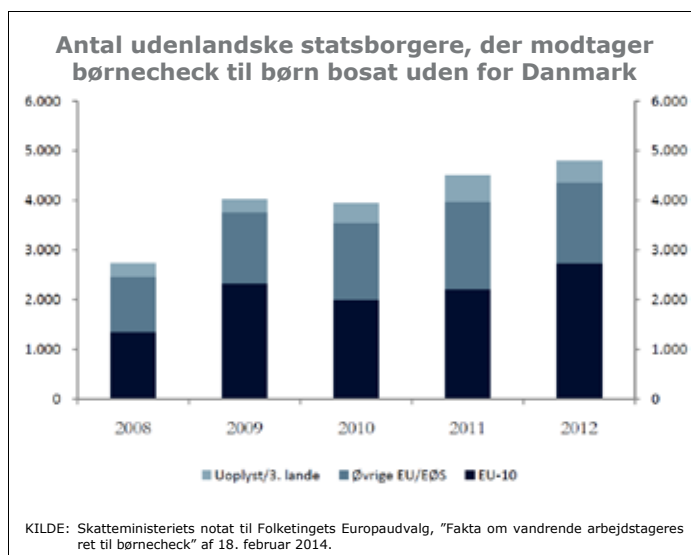
Statsborgerskab	2009	2010	2011	2012
EU/EØS/EFTA i alt	21.900	22.600	24.200	25.600
- andel af alle modtagere, pct.	3,1	3,2	3,5	3,7

ANM.: Baseret på oplysninger om udbetalinger i fjerde kvartal de pågældende år. Lovmodelberegninger på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen.

KILDE: Skatteministeriet, Folketingets Europaudvalg 2013-2014, EUU almindelig del, bilag 286 af 18. februar 2014 – tabel 2.

Nedenstående figur 2 viser, at antallet af udenlandske statsborgere, der modtog ydelse til børn, som var bosat uden for Danmark, steg fra ca. 2.700 i 2008 til ca. 4.800 i 2012.

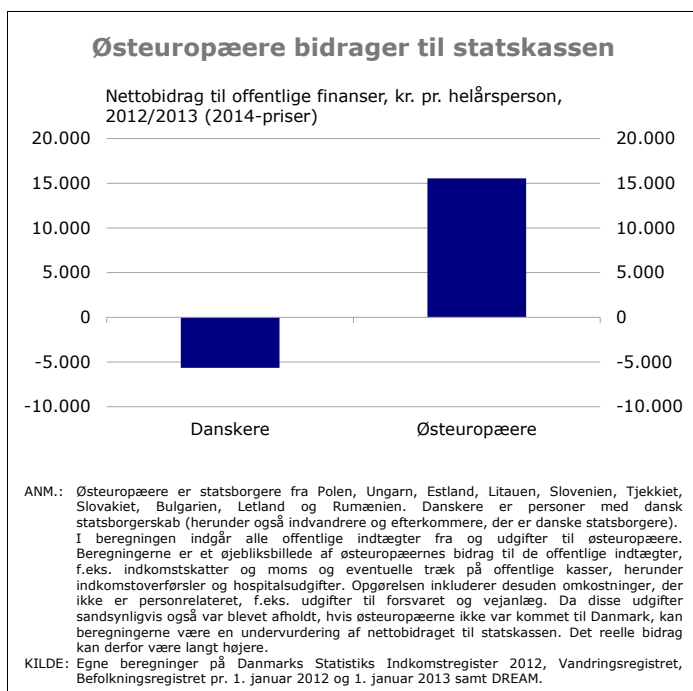
Figur 2



En samlet opgørelse over danskere, der modtager børnecheck for børn, som er bosat uden for Danmark, eksisterer ikke. Dog viser f.eks. tal fra 2013, at den tyske stat i 2013 betalte "Kindergeld" for 2.750 danske børn, bosat i Tyskland³.

Med i det samlede regnestykke hører også, at uanset deres træk på velfærdsydelser og en stigning i ledighed er østeuropæere nettobidragsgivere til den danske statskasse, jf. figur 3.

³ KILDE: Bestandsstatistiken Kindergeld der Bundesagentur für Arbeit (BA).



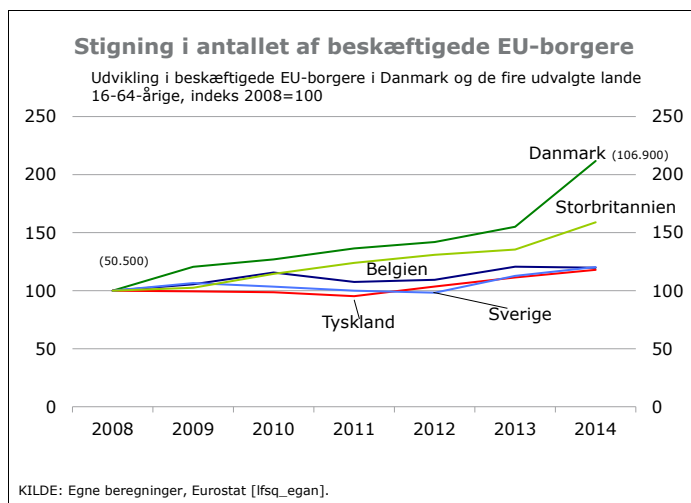
Figur 3

En af konklusionerne fra nabotjekket er, at EU-borgere generelt har en høj erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens i alle de udvalgte lande. Dette underbygger vores antagelse af, at disse borgere flytter sig for at arbejde. Det er også værd at bemærke, at der har været en stigning i antallet af beskæftigede EU-borgere både i Danmark og de fire udvalgte lande, hvoraf Danmark har oplevet den største relative stigning, jf. figur 4.

EU-borgere har generelt høj beskæftigelse

For så vidt angår EU-borgernes træk på de i rapporten udvalgte velfærdsydelser, tegner der sig et mindre entydigt billede. For nogle ydelsers vedkommende kan vi konstatere en overrepræsentation af den nationale befolkning sammenlignet med EU28 eller en af de to undergrupper, EU13 eller EU15, mens det forholder sig omvendt for andre. Eksempelvis står briterne for 6,3 pct. af sygedagpengemodtagere og EU28-borgerne for kun 1,9 pct., mens det forholder sig omvendt for arbejdsløshedsdagpenge, hvor 2,7 pct. af briterne er modtagere mod 3,1 pct. af EU28-borgere.

Figur 4



2.2.1. Tyskland

Den tyske velfærdsmodel

Den tyske (og centraleuropæiske) velfærdsmodel bygger på et princip om beskæftigelse for den enkelte som grundlag for retten til ydelser. Modellen er således hovedsageligt baseret på lovpligtige arbejdsmarkedsforsikringer, pensionsforsikring, arbejdsløshedsdagpenge, sygeforsikring og plejeforsikring, som bliver finansieret af henholdsvis lønmodtager og arbejdsgiver med halvdelen hver.

I den arbejdsmarkedsbaserede velfærdsmodel er adgangen til og omfanget af velfærdsgoder bedst for de beskæftigede og stiger med antal år på arbejdsmarkedet. Til gengæld er de, der befinder sig uden for arbejdsmarkedet, i høj grad afhængige af sociale netværk og familie. F.eks. indebærer det udvidede familieforsørgerbegreb i tysk sociallovgivning, at voksne børn har et økonomisk ansvar for deres forældre.

Demografiske udfordringer

Den demografiske udvikling i Tyskland er præget af, at befolkningsgruppen i den arbejdsdygtige alder både skrumper og bliver ældre – en tendens, der sætter arbejdsmarkedet under pres og øger behovet for indvandring. Det gældende system for arbejdsmigration er derfor i høj grad efterspørgselsdrevet og er en

integreret del af den tyske regerings demografistategi.

I Tyskland er fokus altså primært på, at man kommer til at mangle arbejdskraft fremadrettet. Man taler derfor om, hvordan man kan øge indvandringen. Selv om man ikke er interesseret i at få flere personer på overførselsindkomster, er man fra politisk side i Tyskland påpasselig med at omtale emnet som problematisk, da det i sidste ende kan skade indvandringen af efterspurgte arbejdskraft.

Fokus på indvandringens positive effekt

Der dukker dog også sager op, hvor det er tydeligt, at forvaltningen også er villig til at prøve retten til at give afslag til EU-borgere, der ikke har vist sig aktive på arbejdsmarkedet. Et eksempel er Dano-sagen, hvor myndighederne afviste at udbetale kontanthjælp til en kvinde, da man ikke mente, at hun havde godtgjort, at hun var aktiv på arbejdsmarkedet – hvilket i øvrigt blev understøttet af EU-Domstolen. Også i forbindelse med Alimanovic-sagen fik Tyskland EU-rettens ord for, at en medlemsstat kan udelukke unionsborgere fra visse ikke-bidragspligtige sociale ydelser.

2.2.2. Sverige

Sveriges velfærdsmodel bliver ofte betegnet som den universelle model, som også Danmark og de øvrige nordiske lande primært hører under. Modellen er kendetegnet ved solidaritet, da der som udgangspunkt er lige adgang til velfærdsgoder for hele befolkningen, uden at det er forbundet med forudgående økonomiske bidrag. I den universelle velfærdsmodel er det primært det offentlige, der udbyder og bærer ansvaret for velfærdsydelser.

Den svenske velfærdsmodel

Sammenlignet med de andre udvalgte lande har Sverige en mindre demografisk udfordring. Frem til 2050 vil Sverige få 700.000 personer ekstra over 65 år, men der vil i samme periode også være en tilvækst på næsten 1 mio. personer i den erhvervsdygtige alder.

Flere i den erhvervsdygtige alder

Et blik på EU-borgeres beskæftigelse og træk på det relativt generøse svenske velfærdssystem viser, at især central- og østeuropæere har et markant højere relativt forbrug af ydelserne. Eksempelvis modtager 25,7 pct. af EU13-borgere børnepenge, mens andelen er på henholdsvis 16,9 pct. for EU15-borgere og 17,6 pct. for svenskere. Tendensen gælder især for dagpenge, barsel og børnepenge.

Ingen tiltag

I Sverige har der indtil videre ikke været noget tiltag (hverken lovgivningsmæssige eller sagsbehandlingsmæssige) for at ændre de svenske indvandringsmønstre fra andre EU-lande. Dog kan det nævnes, at Sverige – som følge af den øgede tilstrømning af asylansøgere – for nylig indførte en midlertidig grænsekontrol.

2.2.3. Belgien

Den belgiske velfærdsmodel

Den belgiske velfærdsmodel ligner i sine grundtræk den tyske og hører således til den centraleuropæiske velfærdsmodel.

Ligesom for Tysklands vedkommende har den belgiske model deltagelse på arbejdsmarkedet som et centralt parameter for tildeling af sociale ydelser, men også her er der ønske om en høj grad af beskæftigelse og et vist lighedsniveau. Arbejdsgivere og arbejdstagere betaler til sociale forsikringsordninger (ca. 13 pct., henholdsvis 34 pct. af bruttolønnen), som skal sikre den enkelte. Statens rolle er at sikre et vist minimum for personer, som ikke er dækket på arbejdsmarkedet.

Vant til indvandring

Der er ikke i Belgien en generel offentlig debat om arbejdskraftens frie bevægelighed i Europa. Landet har været vant til stor indvandring fra f.eks. Sydeuropa og Nordafrika, og landets opdelte struktur gør en national debat vanskelig. Der er dog stor politisk fokus på den stadig voksende gruppe af inaktive eller f.eks. jobsøgende EU-borgere, som kommer til Belgien og glider ind i landets socialsystem.

Belgien har over en seksårig periode (2008-2014) oplevet en stor stigning i tilgangen af EU-borgere, og samtidig er en relativ stor andel af disse borgere uden for arbejdsmarkedet og trækker på offentlige sociale ydelser samt sundhedssystemet.

Som reaktion på udviklingen har belgierne valgt at fokusere på sagsbehandlingen og ikke som sådan indført ny lovgivning på området. Således benytter Belgien sig i høj grad af opholdsdirektivet til at udvise EU-borgere, som bliver en byrde for samfundet.

Strammere sagsbehandling og kontrol

Den belgiske arbejdsformidling har i samarbejde med socialkasserne i kommunerne skabt et tæt samarbejde. Registrerer man EU-borgere, som man mener arbejder for lidt eller modtager for store understøttelsesbeløb, bliver den belgiske udlændingestyrelse straks kontaktet. Denne tolker opholdsdirektivet meget stramt, og derfor bliver store grupper af EU-borgere udvist fra Belgien.

Især Spanien og Frankrig er meget utilfredse med den belgiske fremgangsmåde, og der er derfor en vis risiko for sagsanlæg ved EU-Domstolen.

2.2.4. Storbritannien

Den britiske velfærdsmodel bliver også kaldt den residuale eller liberale og er hovedsageligt at finde i de engelsksprogede lande. Denne model er karakteriseret ved en lille offentlig sektor og lave skattesatser.

Den britiske velfærdsmodel

Da de sociale ydelser fortrinsvist er forbeholdt lavindkomstgruppen, er det svært at kvalificere sig til ydelserne, som desuden er begrænsede i både omfang og værdi. En af grundene til den begrænsede adgang er, at der ifølge modellens egne antagelser ellers ville være tilbøjelighed til at udnytte velfærdsydelserne frem for at arbejde.

Storbritanniens velfærdssystem er således også kendetegnet ved betydeligt lavere satser end f.eks. satser-

ne i Danmark og Sverige, som tilhører den universelle model.

Fokus på ændring af lovgivning

Med Camerons genvalg og den kommende afstemning om Storbritanniens deltagelse i EU er der lagt en klar linje for Camerons aktuelle forhandlinger med EU. I et brev til formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, forelægger Cameron sine krav til Storbritanniens fremtidige rolle i EU. Cameron nævner bl.a. kravet om nye og mere restriktive regler for EU-borgeres adgang til Storbritanniens understøttelsessystem.

Storbritanniens nationale tiltag på området har primært været en lovændring og dermed indførelsen af Universal Credit (UC)⁴, som skal reducere tiltrækningskraften af det britiske sociale sikringssystem og det britiske almene understøttelsessystem for EU-borgere. Samtidig arbejder man på at stoppe udbetaling af børnepenge til børn, der ikke er bosat i Storbritannien, ligesom man har afskaffet udbetaling af boligstøtte til EU-borgere.

Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvorvidt tiltagene er i strid med EU-retten og kan ende med at blive afvist af EU-Domstolen.

2.2.5. Tentative konklusioner

To mulige tilgange

Overordnet set er der to former for reaktioner i de undersøgte lande:

- Strammet/ændret national lovgivning.

⁴ Universal Credit (UC) er en ny samlet socialhjælp, der erstatter tidligere bidrag som boligstøtte, indkomstfradrag, børnepenge og kontanthjælp. Det er forventningen, at UC er fuldt implementeret i 2018. Beløbet bliver modregnet indkomst og formue og bliver fastsat individuelt. Ydelsen kræver britisk statsborgerskab eller ophold i Storbritannien i tre måneder for EU-borgere. Pr. 1. marts 2015 gælder nye, strammere regler for migranter, som betyder, at EU-borgere ikke kan modtage UC uden at være i arbejde. Desuden har nytilkomne EU-borgere ikke adgang til boligstøtte og skal forlade landet, hvis de ikke er i arbejde efter tre måneders ophold i landet.

- Øget kontrol af indvandringen via strammere sagsbehandling.

Begge tiltag kan åbne op for sagsanlæg fra enten EU-Kommissionen eller andre europæiske lande ved EU-Domstolen.

Hvis man ser på tallene, er det svært at vurdere, hvilken effekt de forskellige tiltag har. Storbritannien har den laveste andel af EU-borgere på overførsler, men dette var også tilfældet, før man indførte UC (som i øvrigt ikke er fuldt implementeret endnu).

Hvilken effekt har tiltagene?

Noget virker dog i Storbritannien. EU-borgere har høj beskæftigelse og lavt forbrug af velfærdsydelse både sammenlignet med briter og med andre lande. Det ser ud til, at man har fået tiltrukket en meget nyttig gruppe af EU-borgere i Storbritannien.

Samtidig kan det have en betydning, at ydelsesniveauet er relativt lavt.

Ligesom i så mange andre sammenhænge er det fornuftigt og givtigt at lade sig inspirere af andre landes erfaringer, men lige så vanskeligt er det at overføre konkret praksis fra et land til et andet. Det samme gælder for medlemsstaternes sociale sikringssystemer og håndtering af arbejdskraftens frie bevægelighed.

Overordnet konklusion

Med dette vigtige forbehold in mente kan vi konstatere, at Storbritannien på trods af – indtil videre – åbne systemer ikke er udsat for utilsigtet brug af deres velfærdsordninger og åbenlyst formår at tiltrække EU-borgere, der kommer for og er i stand til at arbejde og bidrage til samfundet.

Derudover er der noget, der tyder på, at Belgien ser ud til at være bedre klædt på til at forhindre utilsigtet brug af deres velfærdssystem end de øvrige lande gennem bl.a. en relativ tætmasket kontrol og en stram fortolkning af opholdsdirektivet.

Nabotjekket viser også, at medlemslandene til en vis udstrækning er villige til at udfordre EU-rammerne, når national lovgivning bliver udformet. En afklaring af, om den nationale lovgivning i givet fald skulle være i strid med EU-lovgivningen, bliver derefter afprøvet ved EU-Domstolen.

Når man ser på de aktuelle tal for EU-borgeres træk på de danske velfærdsordninger, er der generelt ikke tegn på, at EU-borgere søger mod Danmark for at få adgang til danske velfærdsydelser.

Der er dog for bl.a. kontanthjælpen en vis overrepræsentation af EU-borgere i forhold til danskere, også når man tager højde for disse gruppers relative størrelse. Samtidig viser tal for træk på f.eks. SU, at der er en markant stigning i udbetalingerne til EU-borgere fra de nye EU-medlemslande.

Det er samtidig tydeligt, at andre EU-lande er bedre til at føre kontrol med, hvorvidt betingelserne for ophold m.v. efter EU-reglerne er opfyldt, og til at samarbejde med myndigheder i andre EU-lande.

3. Konkrete forslag til ændringer



3.1	Indledning	33
3.2	Generelle overvejelser om justering af EU-regelsættene	35
3.3	Kontanthjælp	37
3.4	Førtidspension	40
3.5	Børnecheck	41
3.6	Arbejdsløshedsdagpenge	43
3.7	Sygedagpenge	48
3.8	Barselsdagpenge	51

3. Konkrete forslag til ændringer

3.1. Indledning

Det aktuelle europapolitiske landskab er præget af en række begivenheder, der spiller en væsentlig rolle i diskussionen om den frie bevægelighed. Dels er det Camerons genvalg og den britiske regerings aktuelle forhandlinger med EU om den kommende folkeafstemning om en eventuel Brexit. Dels er det EU-Kommissionens præsentation af en mobilitetspakke med forudgående analyser af og forhandlinger om bl.a. udstationeringsdirektivet. Derudover foregår der forhandlinger om forordning nr. 883/2004 om koordinering af sociale sikringer i den dertil nedsatte administrative komite. Overvejelser om den europapolitiske kontekst indgår i udformningen af nedenstående forslag til justeringer.

Den politiske kontekst

Forslagene er udarbejdet på grundlag af analyserne af EU-traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed, opholdsdirektivet og forordningen om koordinering af social sikring med tilhørende retsakter.

Analysegrundlag

Målet med forslagene er at sikre, at reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed står uantastet samtidig med at sikre muligheder for justeringer i de danske velfærdsordninger, således at disse altid indeholder de fornødne incitamenters til at søge mod beskæftigelse i stedet for mod passiv forsørgelse. Det er umiddelbart vurderingen, at forslagene ikke vil påvirke den frie bevægelighed for arbejdskraft.

Med henblik på at undgå at hindre eller begrænse den frie bevægelighed i EU har DA derfor valgt i første omgang at fokusere på følgende sociale ordninger, som retter sig mod de EU-borgere, der ikke er på arbejdsmarkedet:

- Kontanthjælp.
- Førtidspension.

DA har desuden set på mulighederne for at formulere forslag, der kan modvirke utilsigtet brug af følgende arbejdsmarkedsrelaterede sociale ydelser, uden at begrænse eller hindre den frie bevægelighed for arbejdskraft:

- Børnecheck.
- Arbejdsløshedsdagpenge.
- Sygedagpenge.
- Barselsdagpenge.

Forslag til ændringer i danske regler

Forslagene er opdelt i to kategorier. Den første er forslag til administrative ændringer og ændringer i de danske retsregler, som kan blive gennemført inden for de gældende EU-retlige rammer. Den anden er forslag til ændring af EU-reglerne. Der vil oftest ikke være forslag i begge kategorier i relation til den enkelte sociale ordning.

Forslag til ændringer i de sekundære EU-regler

Forslagene om ændring i EU-reglerne er fokuseret på ændringer i de sekundære retsakter, dvs. forslag om egentlige traktatændringer er ikke medtaget.

Traktatændringer kræver en meget omfattende proces

Årsagen til denne udeladelse er den meget omfattende proces, der gælder for vedtagelse af traktatændringsforslag. Det er vurderingen, at forslag, som forudsætter traktatændringer, ikke vil have tilstrækkelig realisme til at blive gennemført inden for en kortere årrække.

Ikke forslag om ændring af arbejdstagerbegrebet i EU-traktaten

Mulighederne for at kunne gennemføre en effektiv afgrænsning af arbejdstagerbegrebet i de enkelte retsakter, som vil fungere i sammenhæng med andre EU-retsakter, vil efter vores vurdering være ganske små. Derfor indeholder notatet ikke et forslag om at få gennemført et ændret arbejdstagerbegreb i EU-retten med henblik på at sikre, at det i højere grad omfatter økonomisk aktive borgere.

Debatten om udfordringerne for medlemslandenes velfærdssystemer er ikke ny. Derfor har forskellige aktører analyseret problemstillingerne og formuleret forslag til, hvordan man imødegår udfordringerne. Det gælder såvel inden for EU-systemet i form af Den Administrative Komite for Koordinering af Sociale Sikringsordninger. Komiteen er etableret af samtlige medlemsstater med henblik på at etablere et forum, hvor man kan drøfte fælles udfordringer med forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Det gælder desuden det rådgivende udvalg for vandrende arbejdstagere og det rådgivende udvalg vedrørende social sikring. Tænketanken trESS har udarbejdet en række rapporter om forordning nr. 883/2004 og i den forbindelse peget på forslag til forbedringer. Endelig har Tænketanken Europa i notatet "Sociale ydelser og fri bevægelighed – fire bud på vejen frem" fra juni 2014 formuleret en række forslag.

Forslagene bygger på inspiration fra andre aktørers forslag

3.2. Generelle overvejelser om justering af EU-regelsættene

Mulighederne for utilsigtet brug af de sociale velfærdsordninger vil generelt stige, når den udbetalende eller finansierende myndighed ikke har mulighed for at kontrollere, om modtageren af ydelsen opfylder betingelserne for at modtage ydelsen. EU-regelsættene bygger grundlæggende på en kobling mellem den udbetalende og kontrollerende myndighed. Imidlertid sker der en afkobling af denne sammenhæng i forbindelse med eksportabiliteten af ydelserne. Det gælder f.eks. for både arbejdsløsheds-, syge- og barselsdagpenge.

Begrænsning i eksportabilitet ved manglende kontrolmulighed

Konsekvensen af en manglende symmetri er, at der gælder forskellige regler for EU-borgere, der opholder sig i Danmark, og EU-borgere, der opholder sig i andre EU-lande.

Overvejelse om sammenfald mellem finansiering og kontrol

- Man bør derfor fremadrettet sikre, at der er sammenfald mellem den finansierende medlemsstat og den medlemsstat, der kan/skal kontrollere, at betingelserne for, at den enkelte har ret til den sociale ydelse, er opfyldt. Konkrete forslag er udformet under arbejdsløsheds-, syge- og barselsdagpenge.

En mere generel beskyttelse af medlemsstaternes sociale systemer mod utilsigtede konsekvenser af reglerne om den frie bevægelighed og koordinering af social sikring er beskrevet i en betragtning til forordningen om koordinering af social sikring. Man kan overveje en slags sikkerhedsklausul, som medlemsstaterne kan gøre brug af i særlige situationer, hvor reglerne fører til nogle u hensigtsmæssige resultater.

Udfordringen med en sådan sikkerhedsklausul er imidlertid, at EU-Domstolen vil fortolke denne klausul indskrænkende og formentlig de facto tilsidesætte den, hvis den strider mod mere grundlæggende EU-retlige principper. Der gælder således fuldstændig tilsvarende betænkeligheder til en sådan sikkerhedsklausul, som der gælder for en begrænsning eller præcisering af arbejdstagerbegrebet i konkrete EU-retsakter.

Overvejelse om at indføre en sikkerhedsklausul

- Man kan overveje at fastlægge nogle kriterier i EU, som fastlægger, hvornår en medlemsstat kan modsætte sig at yde sociale ydelser til en EU-borger, fordi ligebehandlingsprincippet fører til objektivt urimelige resultater.

Herefter bliver specifikke forslag til de enkelte ydelsestyper præsenteret.

3.3. Kontanthjælp

Kontanthjælp skal etablere et økonomisk sikkerhedsnet for personer, der ikke kan forsørge sig selv i Danmark. Grundlaget for regelsættet er grundlovens § 75. For at komme i betragtning til kontanthjælp skal personer have været ude for en "social begivenhed", dvs. arbejdsløshed, sygdom, ændring af samlivsforhold m.v. Reglerne fremgår af lov om aktiv socialpolitik.

Formål

EU-borgere skal have lovligt ophold i Danmark for at få adgang til dansk kontanthjælp.

EU-borgere skal opfylde opholdskrav

EU-retligt er kontanthjælp primært reguleret af reglerne i opholdsdirektivet og forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Danmark er ikke forpligtet til at yde kontanthjælp til personer, der opholder sig i Danmark uden at arbejde, de første tre måneder. Såfremt EU-borgere ikke er selvforsørgende og ej heller arbejdssøgende, kan EU-borgeren blive udvist af Danmark efter tre måneders ophold.

EU-borgere, der er arbejdssøgende, kan opholde sig i Danmark som selvforsørgende i op til seks måneder. Disse får alene hjælp til hjemrejse, hvis de ikke finder beskæftigelse.

Førstegangsarbejdssøgende får hjælp til hjemrejse

Kontanthjælp kan ikke medtages til hjemlandet ved flytning fra Danmark. Kommunen kan under kortvarige ophold acceptere, at kontanthjælp medtages til udlandet.

Kontanthjælp er ikke eksportabel

Hvis EU-borgeren har haft arbejde i Danmark og er blevet uforskyldt ledig, bevarer EU-borgeren retten til at opholde sig i Danmark som arbejdstager. EU-borgeren har ret til en social ydelse i op til seks måneder som arbejdstager, forudsat EU-borgeren opfylder de danske rådighedsregler. EU-borgeren kan blive udvist af Danmark efter udløbet af disse seks måneder, hvis EU-borgeren ikke har fundet arbejde.

Hvis EU-borgeren har haft arbejde i Danmark i mere end et år, gælder ovennævnte seks måneders grænse ikke. EU-borgerens forhold vil herefter blive vurderet efter reglerne om rådighed for arbejdssøgende og skal bl.a. være tilmeldt jobcentret.

Adgang til tidsubegrænset ophold efter fem år i Danmark

Hvis en EU-borger opholder sig i Danmark lovligt i fem år, har EU-borgeren ret til tidsubegrænset ophold i Danmark. Dermed vil EU-borgeren få adgang til sociale ydelser på lige fod med danskere. Retten til tidsubegrænset ophold bliver først fortabt ved fravær fra Danmark i to på hinanden følgende år.

Ressourceforløbsydelse bliver behandlet som kontanthjælp

Den danske regering har vurderet, at ressourceforløbsydelsen er en kontanthjælpslignende ydelse og dermed ikke omfattet af forordning nr. 883/2004. Ydelsen er en social fordel ligesom kontanthjælp. Dette betyder, at en EU-arbejdstager, når denne har opnået status som arbejdstager i Danmark og i øvrigt opfylder betingelserne herfor, kan blive visiteret til ressourceforløb. Man kan rejse tvivl om denne vurdering.

Forbedringspotentiale – administrative regler

- Statsforvaltningens kontrol af, hvorvidt en person er selvforsørgende, er ikke systematisk, når de først én gang har undersøgt, hvorvidt betingelserne er opfyldt. Der bør være en løbende opfølgning på, hvorvidt betingelserne for ophold bliver opfyldt. Denne opfølgning skal være inden for de EU-retlige rammer, som forbyder systematisk kontrol. Der bør være særlig fokus på personer, der opholder sig i Danmark som selvforsørgende, idet disse personer efter fem år opnår ret til tidsubegrænset ophold i Danmark.
- Ligeledes bør der være en grundigere kontrol af, hvorvidt EU-borgere, der har status som arbejdstagere, men er uden arbejde efter seks måneder, får frataget deres opholdsgrundlag i Danmark.

Forbedringspotentiale – EU-regler

Efter opholdsdirektivet kan en medlemsstat undlade at yde sociale ydelser til en person, som ikke er arbejdstager, hvis den pågældende vil være en urimelig byrde for opholdslandet. Senest har EU-Domstolen i Dano-sagen, C-333/13, fastslået, at Tyskland godt kunne undlade at betale sociale ydelser til en person, som ikke havde intentioner om at arbejde eller stå til rådighed for arbejdsmarkedet i Tyskland.

- Man bør revidere reglerne i opholdsdirektivet med henblik på at præcisere, at medlemslandene gerne må undlade at yde social bistand til EU-borgere, der ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Forslaget forudsætter, at EU-borgeren ikke har fået ret til tidsubegrænset ophold i den pågældende medlemsstat.

Forslag om at ændre opholdsdirektivets regler om byrde for et lands sociale system

EU-reglerne indeholder et forbud mod at iværksætte en systematiseret kontrol af EU-borgere, der ikke er hjemmehørende i medlemsstaten. Nabo tjekket viser imidlertid, at Belgien har succes med at gennemføre en omfattende kontrol af, hvorvidt EU-borgere opfylder betingelserne for lovligt ophold m.v., og det fornødne hjemmelsgrundlag for, at andre lande kan iværksætte effektive kontrolforanstaltninger, bør sikres.

- Opholdsdirektivet indeholder et forbud mod at foretage systematisk kontrol af, hvorvidt opholdsbetingelserne er opfyldt for EU-borgere. I lyset af de konsekvenser, der kan være for et land af at skulle betale sociale ydelser til personer, som er indrejst uden intention om at bidrage til landet, bør der gives mulighed for, at landene systematisk kontrollerer, om betingelserne for lovligt ophold er til stede.

3.4. Førtidspension

Formålet er at sikre forsørgelse for varigt uarbejdsdygtige	Førtidspension er en ydelse, der skal sikre indtægtsgrundlaget for personer, der på grund af varig og væsentligt nedsat arbejdsevne ikke kan arbejde. Ydelsen løber frem til folkepensionsalderen.
Indfødsret og bopæl er krav	Udgangspunktet er, at tilkendelse af førtidspension forudsætter indfødsret og bopæl i Danmark. Personen skal have haft fast bopæl i Danmark i tre år fra det fyldte 15. år og folkepensionsalderen.
EU-borgere opfylder bopælskravet via sammenlægningsprincippet	Bopælskravet opfylder EU-borgere via sammenlægningsprincippet i henhold til reglerne i forordning nr. 883/2004. EU-borgere skal på grund af sammenlægningsreglerne efter forordning nr. 883/2004 blot have et års fast bopæl eller beskæftigelse i Danmark, forudsat de har opholds- og beskæftigelsesperioder i andre EU-lande, for at kunne opnå ret til førtidspension.
Adgang til brøkpension	Ret til fuld førtidspension forudsætter, at bopælstiden i Danmark udgør mindst $\frac{4}{5}$ af årene fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. Er bopælstiden kortere, bliver pensionen fastsat efter forholdet mellem bopælstiden og $\frac{4}{5}$ af tiden fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes.
Kan blive eksporteret	Man kan tage tilkendt førtidspension med til et andet EU-land.

Forbedringspotentiale – danske regler

Med henblik på at sikre en vanskeligere adgang til førtidspension i Danmark for personer, der ikke har levet deres fulde liv i landet, bør beregningsbrøken ophæves. Ophævelsen betyder ikke, at EU-borgere mister rettigheder, idet det forudsættes, at EU-borgeren har optjent tilsvarende rettigheder under ophold i andre EU-lande.

Nationale regler

- Beregningsbrøken bør ophæves, således at alene den fulde bopælstid i Danmark fra det 15. år til tidspunktet for tilkendelse af førtidspension kvalificerer til fuld pension. Ved kortere opholdstid i Danmark sker der en forholdsmæssig reduktion.

Forbedringspotentiale – EU-regler

Sammenlægningsreglerne bliver af mange opfattet på den måde, at EU-regler giver en bedre retsstilling for udenlandske EU-borgere i forhold til den retsstilling, som nationale borgere nyder. Derfor skal det være muligt at stille krav om længere tids ophold og begrænsning i sammenlægningsreglerne, førend der opnås ret til førtidspension i Danmark. Derfor kan man overveje følgende ændringer i EU-regelsættet:

- Indførelse af et krav på fem års ophold som betingelse for ret til førtidspension og indførelse af en undtagelse fra sammenlægningsprincippet i artikel 6 i forordning nr. 883/2004.
- Det kan forekomme mindre hensigtsmæssigt, at en dansk førtidspension, som er fastsat med udgangspunkt i leveforholdene i Danmark, kan tages med til et andet land, hvor leveomkostningerne er betydeligt lavere end i Danmark. Derfor bør man kunne indeksere førtidspension, som bliver udbetalt i andre EU-lande, efter leveomkostningerne. En sådan regel skal indføres i forordning nr. 883/2004.

3.5. Børnecheck

EU-borgere opnår ret til børnecheck i Danmark efter kortvarigt ophold. Denne ret gælder uanset, om barnet bor i Danmark eller i et andet EU-land.

Tilsvarende får danskere, hvis børn bor i udlandet, børnecheck.

Børnechecken er fastsat på grundlag af vurderinger af leveomkostningerne i Danmark. Derfor kan værdien af børnechecken variere stærkt, hvis den bliver udbetalt i et andet EU-land.

Børnechecken er reguleret i forordning nr. 883/2004, som bl.a. indeholder et forbud mod at indføre optjeningskrav og/eller bopælskrav. Det er EU-retten, som sætter grænserne for reguleringen af børnechecken, hvorfor der ikke er grundlag for at formulere forslag til forbedring af de danske regler.

Forbedringspotentiale – EU-regler

- Man bør graduere udbetalingen af børnechecken efter leveomkostningerne i udbetalingslandet. Alternativt kan man indsætte et loft, således at børnechecken ikke kan udgøre mere end den tilsvarende ydelse i det land, hvor barnet lever.

Der er rejst tvivl om, hvorvidt det er muligt at gennemføre en indeksering af niveauet for børnechecken alene via en ændring af forordning nr. 883/2004 om koordinering af social sikring, eller om en sådan ændring skal følges op af en hjemmel i traktaten. Baggrunden for denne indvending er, at forslaget reelt vil ramme udenlandske statsborgere markant hårdere end danske statsborgere og dermed er udtryk for indirekte diskrimination i EU-retlig forstand. Derfor kan man som alternativ til forslaget om indeksering foreslå en ændring af det kompetente land. Dette forslag vil have samme effekt som en indeksering, uden at man kan kritisere det for at være udtryk for indirekte forskelsbehandling.

- Artikel 67 i forordning 883/2004 ændres således, at den kompetente medlemsstat bliver det land, hvor barnet opholder sig. Dermed er det opholdslandet, der fastsætter og udbetaler børneydelsen og kontrollerer, om forudsætningerne for at kunne modtage ydelsen er til stede.

3.6. Arbejdsløshedsdagpenge

En EU-borger, der har arbejdet tilstrækkeligt i et andet EU-land inden ankomsten til Danmark, kan opnå ret til dagpenge i Danmark ved medlemskab af dansk a-kasse og 296 timers arbejde i Danmark inden for de seneste tre måneder. Det er en forudsætning, at der er beskæftigelse og forsikringsperioder i andre EU-lande, som kan medregnes ved opfyldelsen af det generelle beskæftigelseskrav i dagpengesystemet.

EU-borgere kan let blive medlem af en dansk a-kasse

Medlemsskabet af den danske a-kasse skal være søgt senest otte uger efter ankomst til Danmark eller senest otte uger efter, at forsikringsdækningen i et andet EU-land ophørte.

Ved beregningen af størrelsen af de danske dagpenge danner alene indtægten fra arbejde i Danmark grundlag. Det følger af artikel 62 i forordning nr. 883/2004. Det er således alene den danske indtægt, der bliver lagt til grund ved beregning af dagpengene. Den indtægt, som EU-borgeren har haft i et andet EU-land, kan efter de gældende regler ikke anvendes som grundlag for beregningen af danske dagpenge.

Kun dansk indtægt til grund ved beregning af dagpenge

Der gælder særlige regler for de såkaldte grænsearbejdere, hvor indtægten i hjemlandet kan medregnes. En grænsearbejder er en person, som arbejder i et land, men som er bosat i et andet land, hvortil vedkommende som hovedregel vender tilbage hver dag eller mindst én gang om ugen.

**Arbejdsløse kan
modtage dagpenge
til udlandet**

EU-borgere, som er blevet arbejdsløse i arbejdslandet, kan efter artikel 64 i forordning nr. 883/2004 efter at have været arbejdssøgende i arbejdslandet i fire uger søge beskæftigelse i et andet EU-land.

Til dette brug kan de tage deres dagpenge med til det andet EU-land i tre måneder. Arbejdslandet kan dispensere fra fireugerskravet og forlænge retten til dagpenge fra arbejdslandet til seks måneder. Efter danske regler kan perioden med danske dagpenge højst være tre måneder.

Konkret indebærer reglerne, at en EU-borger, der har været beskæftiget i et andet EU-land og efter et kortere ophold med arbejde og efterfølgende ledighed i Danmark tager tilbage til et andet EU-land, kan modtage de danske dagpenge i op til tre måneder. EU-borgeren kan endvidere fortsat modtage dagpenge, hvis han vender tilbage til Danmark efter udløbet af de tre måneder.

**Underlagt kontrol-
foranstaltninger**

Forudsætningen for at modtage dagpenge i Danmark er, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Når et medlem af en a-kasse modtager danske dagpenge i et andet EU-land efter artikel 64, er medlemmet underlagt de kontrolforanstaltninger, der gælder i det pågældende land.

Det land, som en dagpengemodtager bosætter sig i eller arbejder i, skal underrette danske myndigheder om tilmelding til den stedlige arbejdsformidling og den nye adresse. De udenlandske myndigheder skal desuden straks underrette danske myndigheder, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt personen opfylder betingelserne for at modtage dagpenge.

Der er hjemmel til, at danske myndigheder kan anmode om oplysninger fra de udenlandske myndigheder hver måned, ligesom der er hjemmel til, at der kan indgås konkrete aftaler mellem Danmark og andre EU-lande om særlige kontrolprocedurer og frister.

Et folketingsvar fra beskæftigelsesministeren i maj 2014 viser, at de danske a-kasser ikke foretager nogen form for systematisk registrering af indberetninger om manglende overholdelse af kontrol- og rådighedsregler i andre EU-lande⁵.

Ingen systematisk registrering af regler i andre EU-lande

Det fremgår af svaret af 1. september 2014 på spørgsmål nr. 400 BEU, at 10 danske a-kasser ud af 26 har oplyst, at de har modtaget underretning fra et andet EU-land om, at et medlem ikke har overholdt det pågældende lands kontrolforanstaltninger. Det fremgår ikke, hvilken reaktion denne oplysning har givet anledning til.

Ingen opgørelse af reaktioner fra danske a-kasser

En opgørelse i Dagpengekommissionens rapport fra oktober 2015 viser, at henholdsvis 1.110, 1.370, 1.300 og 1.520 medlemmer af en dansk a-kasse modtog dagpenge i et andet EU-land i henholdsvis 2011, 2012, 2013 og 2014. Heraf var 300, 430, 570 og 840 borgere i et andet EU-land end Danmark.

Stigende eksport af dagpenge

Det er dog Dagpengekommissionens opfattelse, at det danske dagpengesystem hidtil har vist sig robust i forhold til den stigende internationalisering. Kommissionen vurderer derfor, at der overordnet set er tale om begrænsede problemstillinger, som bør adresseres.

Begrænset problemstilling

Forbedringspotentiale – administrative regler

Indenfor de givne EU-retlige rammer foreslår vi følgende ændringer:

- Når Danmark betaler dagpenge, som udbetaltes i et andet EU-land, så skal kontrollen med forudsætningerne for udbetalingerne være bedre.

⁵ Der henvises til svar af 1. maj 2014 på spørgsmål nr. 311 BEU.

- EU-reglerne indebærer i dag, at der ikke er sammenfald mellem det land, der udbetaler dagpengene, og det land, der kontrollerer, hvorvidt betingelserne for at modtage dagpenge er opfyldt. Derfor bør der gennemføres en skærpet opfølgning på sager, hvor der udbetaltes dagpenge til personer, der opholder sig i andre EU-lande. Der skal være en systematisk opfølgning på, hvorvidt dagpengemodtageren har opfyldt rådighedsforpligtelsen i den periode, hvor dagpengemodtageren har modtaget dagpenge i et andet EU-land. Denne kontrol kan passende indføres, når dagpengemodtageren vender tilbage til Danmark. Såfremt rådighedsreglerne ikke har været opfyldt, bliver sanktionssystemet taget i brug i relation til fremtidige udbetalinger i Danmark.
- Danske a-kasser skal desuden fra udenlandske myndigheder have oplysninger om, hvorvidt der har været kontakt mellem den ledige og den udenlandske myndighed med henblik på at kunne vurdere, om vilkårene for at udbetale dagpenge fortsat er til stede. Et bedre flow af oplysninger mellem danske myndigheder (herunder a-kasserne) og udenlandske myndigheder skal sikres gennem myndighedssamarbejde, der er baseret på bilaterale aftaler mellem danske og udenlandske myndigheder.

Forbedringspotentiale – EU-regler

Overvejelserne om ændring af EU-reglerne koncentrerer sig dels om muligheder for at stille krav til adgang til det danske dagpengesystem i artikel 61 i forordning 883/2004, optjenings- og beregningsreglerne i artikel 62 i forordningen og reglerne om eksportabilitet i artikel 64.

Det danske optjeningskrav på 296 timers beskæftigelse inden for tre måneder har været omtvistet i lyset af en mulig traktatbrudssag, der er rejst over for Finland, som har et lignende krav – dog på fire ugers beskæftigelse. Der er derfor behov for at sikre en klar og utvetydig hjemmel for det danske optjeningskrav i artikel 61 i forordningen.

- Det bør gennem en ændring af artikel 61 i forordning 883/2004 sikres, at Danmark kan stille krav om forudgående beskæftigelse i Danmark i tre måneder som adgangskrav til det danske dagpengesystem. De øvrige EU-medlemslande vil naturligvis have tilsvarende muligheder.

En sådan justering af artikel 61 skal følges op af ændringer i reglerne om social sikring af vandrende arbejdstagere, således at det sikres, at en arbejdstager ikke mister sin dagpengeret i det land, som han kom fra, uden at have mulighed for at optjene dagpengeret i Danmark.

Der må ikke opstå muligheder for, at arbejdstagere, der flytter sig for beskæftigelse, risikerer at stå uden social sikring.

Efter de gældende regler i artikel 62 i forordning 883/2004 må Danmark alene lægge vægt på indtægten ved beskæftigelse i Danmark ved beregningen af dagpengene. Dette gælder også, selv om beskæftigelseskravet i de danske dagpengeregler bliver opfyldt ved beskæftigelse i Danmark og i andre EU-lande. I den danske debat har der været sat spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i, at det er indtægten i hele beskæftigelsesperioden, som bliver talt med for danskere, mens det alene er indtægten i en del af beskæftigelsesperioden, der bliver talt med for EU-borgere. Vi foreslår derfor følgende justering af artikel 62:

- Ændring af artikel 62 i forordning nr. 883/2004, således at EU-borgeres indtægter fra beskæftigelse i et andet EU-land end det land, hvor pågældende søger om dagpenge, skal indgå i beregningen af den danske dagpengeydelse. Samtidig skal den indkomst fra udladnet, som satsberegningen bliver baseret på, korrigeres til dansk lønniveau.

En relativ let mulighed for at optjene ret til danske dagpenge, der er kombineret med muligheden for at tage de relativt høje danske dagpenge med til et andet EU-land i tre måneder, har givet anledning til kritik.

- Ændring af artikel 64 i forordning nr. 883/2004, således at dagpenge, som udbetales i en medlemsstat, indekseres i forhold til leveomkostningerne i det land, som ydelsen medbringes til, og at den maksimalt kan svare til niveauet for opholdsstatens egne borgere.

Kun 2 promille af samtlige dagpengemodtagere benytter sig af muligheden for at eksportere dagpenge. Alligevel er der stigende opmærksomhed på EU11-borgernes tiltagende eksport af danske dagpenge. Det er derfor vigtigt, at den nuværende begrænsning i adgangen til eksport ikke bliver mere lempelig end i dag. En mulighed er desuden at skærpe betingelserne for, hvornår man kan tage dagpenge med til udlandet.

- Ændring af artikel 64 i forordning nr. 883/2004, således at man forlænger den arbejdsløshedperiode, som går forud for, at dagpenge kan medtages til udlandet. I dag er den mindst fire uger, og fremover skal den være op til seks måneder (medlemsstaterne skal selv kunne træffe beslutning herom).
- Ændring af artikel 64 i forordning nr. 883/2004, således at dagpenge kun kan medtages fra f.eks. Danmark til et andet EU-land, hvis der er mindst seks måneders beskæftigelse i Danmark forud for de fire ugers ledighed, som berettiger til at søge arbejde i et andet EU-land.

3.7. Sygedagpenge

EU-statsborgere kan få danske sygedagpenge umiddelbart

EU-statsborgere, der kommer direkte fra beskæftigelse og forsikringsdækning i et andet EU-land og dermed opfylder beskæftigelseskravet i sygedagpengeloven,

er ved sygdom berettiget til sygedagpenge i Danmark, hvis de blot har påbegyndt arbejde i Danmark.

Hvis den sygemeldte EU-borger har modtaget sygedagpenge i udlandet inden ankomst til Danmark, tæller disse perioder også med ved opgørelsen af varighedsbegrænsningen efter de danske regler.

Ved beregningen af de danske sygedagpenge er det alene den indtægt, som er opnået i Danmark, der bliver lagt til grund for beregningen. En arbejdsperiode på f.eks. 14 dage i Danmark vil medføre, at sygedagpengene bliver beregnet efter danske regler og alene på grundlag af de 14 dages danske indtægt.

Den sygemeldte EU-borger, der har opnået ret til danske sygedagpenge, vil også kunne medtage danske sygedagpenge til et andet EU-land. Forordningen sikrer, at man ikke mister allerede optjente sygedagpengeretigheder ved flytning til et andet EU-land. Forordningen sikrer også, at sygedagpengene uanset bopæl bliver beregnet efter reglerne i den stat, som skal betale dagpengene.

EU-borgere kan medtage danske sygedagpenge til udlandet

Den sygemeldte skal ved ophold i et andet land medvirke i opfølgningen og må ikke forhale helbredelse m.v.

Medvirke i opfølgning

Kontrol og opfølgning for modtagere af danske sygedagpenge følger ved ophold i en anden EU-stat de danske regler herom. Danske myndigheder kan anmode bopælslandet om at varetage opfølgning i et andet land.

Kontrol og opfølgning skal om nødvendigt ske i udlandet

Gennemførelsesforordningen nr. 997/2009, artikel 27, indeholder procedurer, som en person skal foretage for at få sygedagpenge m.v. og for samarbejdet mellem institutionerne i de involverede stater.

Reglerne for lægeerklæring følger efter forordningen reglerne i den udbetalende stat, men det er op til lægen i bopælsstaten at vurdere f.eks. arbejdsdygtigheden og varigheden.

Lægeerklæring følger danske regler ved danske dagpenge

Det fremgår dog også, at en sådan lægeerklæring ikke fritager "forsikringstageren for at overholde forpligtelserne i henhold til den gældende lovgivning, navnlig med hensyn til den pågældendes arbejdsgiver".

Det fremgår også, at hvis det er relevant, kan arbejdsgiveren og/eller den udbetalende stat opfordre arbejdstageren til at deltage i aktiviteter, der skal fremme mulighederne for og bistå vedkommende med hensyn til at vende tilbage til beskæftigelse.

Gennemførelsesforordningen fastsætter, at der altid kan kræves undersøgelse af forsikringstageren af en udpeget læge.

**Lægeerklæringer
lagt til grund uanset
oprindelse**

Om lægeerklæringer og andre erklæringer om helbredet fremgår, at disse bliver lagt til grund og har samme juridiske værdi, uanset hvor de er udfærdiget.

Forbedringspotentiale – administrative regler

Indenfor de givne EU-retlige rammer kan man overveje følgende områder, hvor de danske regler kan blive ændret:

- Der skal etableres en langt stærkere og mere systematisk samlet kontrol i forbindelse med udbetaling af sygedagpenge og i relation til myndighedernes opfølgningsindsats.
- Samarbejdet mellem de danske myndigheder og myndighederne i andre EU-lande bør forbedres gennem indgåelse af bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger m.v.

Forbedringspotentiale – EU-regler

Med henblik på at hindre utilsigtet brug af den danske sygedagpengeordning kan man overveje at sikre hjemmel til, at sygedagpenge ud over en kortvarig

periode alene kan blive udbetalt til personer, der opholder sig i Danmark. EU-borgere, der er syge ud over fire uger, skal kunne modtage sygedagpenge fra det land, hvor de opholder sig, da dette land har mulighed for at foretage kontrol.

- Indførelse af et bopælskrav i artikel 21 i forordning nr. 883/2004, således at sygedagpenge ud over en periode på fire uger ikke kan udbetales til personer, som ikke har bopæl i det pågældende EU-land, der udbetaler sygedagpengene. Bestemmelsen skal suppleres med en undtagelse vedrørende grænsearbejdere.

3.8. Barselsdagpenge

EU-borgere, som har været beskæftiget i et andet EU-land, opnår ret til barselsdagpenge i Danmark, hvis blot de ganske kortvarigt har lønnet beskæftigelse i Danmark.

Sammenlægningsprincippet – medregning af tidligere beskæftigelse

Efter de danske regler forudsætter barselsdagpenge beskæftigelse i 120 timer inden for 13 uger. EU-borgere, der har været beskæftiget i et andet land, kan medregne beskæftigelse i andre EU-lande, når dette krav skal være opfyldt.

Årsagen er reglerne om sammenlægning i artikel 6 i forordning nr. 883/2004 og det forhold, at der er tale om en social sikringsydelse i forordningens forstand.

En person, der er omfattet af de danske regler for social sikring på det tidspunkt før fødslen eller adoptionen, hvor retten til barselsdagpenge indtræder, er berettiget til barselsdagpenge i hele fraværperioden, uanset hvor den pågældende opholder sig.

Det betyder, at en EU-borger kan optjene ret til barselsdagpenge i Danmark, jf. betingelserne ovenfor, og derefter rejse til et andet EU-land og modtage barsels-

dagpenge i den fulde periode på 52 uger (forudsat der er 52 ugers barselsdagpenge på udrejsetidspunktet).

Der er desuden ikke systematisk kontrol med, om betingelserne for udbetaling af barselsdagpenge er til stede.

En mor eller far (herunder også en kommende mor eller far), der er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge i Danmark, og som rejser til udlandet for at søge arbejde, har ret til barselsdagpenge fra Danmark i udlandet, hvis fraværet begynder i den periode, hvor den pågældende opholder sig i udlandet for at søge arbejde. Det er muligt at søge arbejde i et andet EU-land i tre måneder på danske arbejdsløshedsdagpenge.

Forbedringspotentiale – administrative regler

Danske barselsdagpenge er attraktive på grund af det relativt høje ydelsesniveau og de relativt lange ydelsesperioder. Det er et nationalt politisk spørgsmål, hvorvidt man ønsker at foretage ændringer heri.

Det nytter ikke at skærpe optjeningskravene i de nationale regler, da reglerne om sammenlægning af beskæftigelsesperioder reducerer effekten.

- Indførelse af kontrol med, hvorvidt betingelserne for udbetaling af barselsdagpenge er til stede ved udbetaling til EU-borgere i andre EU-lande. Ligeledes bør Danmark sikre samkøring med andre lande, således at der ikke sker samtidig udbetaling fra både Danmark og det EU-land, hvor barnet opholder sig.

Forbedringspotentiale – EU-regler

Muligheden for at udøve kontrol forudsætter ophold i det land, som finansierer udbetaling af en ydelse. Der-

for bør barselsdagpenge ud over en kortvarig periode ikke kunne eksporteres.

- Indførelse af et bopælskrav i artikel 21 for udbetaling af ydelsen til en borger, der opholder sig i en anden medlemsstat end den medlemsstat, der udbetaler ydelsen. Feks. kan udbetalinger op til tre måneder accepteres, jf. fireugesreglen ved sygedagpenge.

