

NOTAT

28. juni 2017

MERE "FAIR BEVÆGELIGHED" ER ALLEREDE PÅ VEJ I EU

Kontakt:

Jurist, Nadja Schou Lauridsen

+45 21 54 87 97

nsl@thinkeuropa.dk

RESUME En ny alliance mellem Dansk Folkepartis formand, Kristian Thulesen Dahl, og Socialdemokratiets formand, Mette Frederiksen, skal ifølge de to partiledere presse regeringen til at "gøre noget ved problemerne" med den fri bevægelighed. Udmeldingen har været udlagt som en kritik af både regeringen og EU, men på nogle områder ser alliancen ud til at sparke en åben dør ind.

I løbet af det seneste år har Kommissionen nemlig fremlagt en række forslag, der kan sikre mere "fair" bevægelighed. Det gælder f.eks. et revisionsforslag til forordningen for sociale ydelser. Udspillet går i nogle henseender i Danmarks retning, der indføres f.eks. en optjeningsperiode for dagpenge og et stærkere værn mod velfærdsturisme. Det er dog ikke lykkedes Danmark at få Kommissionen til at stille forslag om indeksering af børnepenge, men regeringen arbejder på at indgå alliancer med andre lande for at sikre danske interesser.

Set med danske øjne er de økonomiske rationaler i at skærpe adgangen til sociale ydelser for andre EU-borgere små, men politisk synes der at være udtalt ønske om at sikre mere såkaldt "fairness". Her må man dog holde sig for øje, at stramningerne, f.eks. indeksering, i stort omfang også vil ramme danskere, der tager arbejde i andre EU-lande. Halvdelen af de børnepenge, der eksporteres, går f.eks. til danske statsborgeres børn.

Forhandlingerne er præget af store uenigheder, særligt mellem de øst- og vesteuropæiske lande. Sidste revision tog fem år at få på plads, og det forventes, at de nuværende forhandlinger tidligst kan afsluttes i 2018.

HOVEDKONKLUSIONER:

- En ny alliance mellem Socialdemokratiet og regeringens støtteparti, Dansk Folkeparti, skal presse regeringen til at begrænse de negative konsekvenser af den fri bevægelighed.
- Alliancens udmelding har i pressen været udlagt som en frontal kritik af EU (og af regeringens arbejde), men på nogle punkter er de på linje med Kommissionens ønske om også at sikre mere "fair bevægelighed", der bl.a. har udmøntet sig i to forslag til revision af reglerne for fri bevægelighed.
- Pakkerne indeholder bl.a. et revisionsforslag til forordningen om sociale ydelser. Kommissionen lægger bl.a. op til at indføre en optjeningsperiode for dagpenge og til stærkere værn mod velfærdsturisme, da en række domme fra EU-Domstolen samles og ordnes i et fælles lovgrundlag.
- Forslaget vil ikke revolutionere området, men justere en række parametre mht. hvilket land, der skal betale velfærdsydelser og hvornår.
- Kommissionens forslag om en optjeningsperiode for dagpenge blåstempler den danske fortolkning af de nuværende regler, hvis legitimitet der ellers er blevet sat et alvorligt spørgsmålstegn ved. Samtidig vil Danmark sandsynligvis kunne stramme de nuværende optjeningsregler.
- Til gengæld er Danmark imod at forlænge den periode, man som arbejdsløs kan søge job i udlandet på danske dagpenge, fra tre til seks måneder. Og det danske ønske om at indeksere børnepengene til levestandarden i det land, hvor barnet bor, er indtil videre ikke en del af forslaget.
- De økonomiske incitamentter til at stramme adgangen til velfærdsydelser for andre EU-borgere er set med danske øjne minimale. Samtidig er det vigtigt at holde sig for øje, at stramningerne også vil berøre danske statsborgere, som arbejder, bor eller har familie i udlandet.
- Forhandlingerne er i fuld gang og præget af et skel mellem øst og vest. Den danske regering har dog haft held til at finde alliancer med en række lande, herunder Tyskland. Danmark kan blive nødt til at indgå nogle kompromisser i processen, men vinden synes i nogen grad at blæse i dansk retning, selvom det endnu er usikkert, hvordan forhandlingerne ender.
- Lovgiverne i EU (Rådet og Europa-Parlamentet) ventes tidligst at nå til enighed om forslagene i 2018, men det er ikke urealistisk, at de komplicerede forhandlinger trækker ud.

Den 16. juni 2017 lancerede Kristian Thulesen Dahl (DF) og Mette Frederiksen (S) en fælles "EU-front", der skal presse statsminister Lars Løkke Rasmussen og regeringen til at få "gjort noget ved problemerne" med den fri bevægelighed.¹ Samtidig skrev Mette Frederiksen i en kronik i Politiken, at "fri bevægelighed også skal være fair bevægelighed."²

Meldingen fra særligt Dansk Folkeparti skal formentlig ses i lyset af, at et flertal i Folketinget bestående af regeringspartierne og Dansk Folkeparti for godt et år siden vedtog et beslutningsforslag nr. 48 om gennemførelsen af initiativerne i planen *Dansk velfærd i Europa*³ – et forslag som Socialdemokratiet ikke lagde stemmer til. Forslaget brød ifølge Socialdemokratiet, SF og Radikale med den europapolitiske tradition i Danmark, hvor et stort flertal i Folketinget står sammen om retningen for Danmarks forhold til EU.⁴ Partierne var dog langt hen ad vejen enig i indholdet af beslutningsforslaget.

Et af initiativerne i *Dansk velfærd i Europa* går på, at regeringen skal arbejde for, at EU-reglerne for velfærdsydelse til vandrende arbejdstagere revideres, og at revisionen skal sigte efter følgende:

- give større muligheder for at lave optjeningsprincipper
- begrænse mulighederne for "eksport" af velfærdsydelse
- indeksere velfærdsydelse efter leveomkostningerne i det land, hvori ydelse modtages

Det ligger godt i tråd med en målsætning i regeringsgrundlaget, som lyder: "Velfærdsydelse skal så vidt muligt forblive i Danmark og gå til dem, som arbejder, bor og bidrager til Danmark i en længere periode."⁵ Baggrunden for initiativerne i *Dansk velfærd i Europa* var bl.a. den meget ophedede debat forud for Europa-Parlamentsvalget i 2014 og senere folketingsvalget i 2015, hvor netop velfærdsydelse til EU-borgere var et brandvarmt emne. Og spørgsmålet

¹ Thulesen og Frederiksen går sammen i en ny EU-front mod Lars Løkke, Jyllands-Posten, 16. juni 2017, s. 1 og 8-9.

² Mette Frederiksens kronik: Europa for folket, Politiken, 16. juli 2017.

³ Folketingstidende C, 2015-16, 21. april 2016, Folketingsbeslutning nr. 48 om gennemførelse af initiativerne i planen »Dansk velfærd i Europa«

⁴ I betænkningen står der: Nyorientering af europapolitikken skal ikke foregå via fragmenterede beslutningsforslag, men skal fastlægges af en bred aftalekreds og med hensyntagen til Danmarks samlede forhold til EU. Danmarks interesser er bedst tjent ved at fastholde traditionen for stabilitet i en bred EU-kreds. S, RV og SF er på lange stræk enige i det politiske indhold i beslutningsforslaget, herunder indførelsen af optjeningsprincipper, sikring af dagpengeregler og arbejdet for at få taget EU-reglerne for velfærdsydelse til vandrende arbejdstagere op til revision snarest muligt.

⁵ Regeringsgrundlaget for trekløverregeringen, 2016, Danmark i Europa, <https://www.regeringen.dk/regeringsgrundlag/danmark-i-europa/>.

om velfærdsydelse har siden været et tilbagevendende politisk tema.

I et interview til Jyllands-Posten peger Kristian Thulesen Dahl og Mette Frederiksen med deres nye fælles EU-front bl.a. på, at velfærdsydelse til andre EU-borgere ikke har været prioriteret højt nok af regeringen. Der er ifølge de to partiledere ikke sket noget på området siden regeringsskiftet. Men en gennemgang af området viser, at der både i EU-regi og fra den danske regerings side arbejdes på flere fronter for at komme bekymringerne i møde.

Årsagen er dog ikke – hvad nogle måske tror – at det er et økonomisk problem for Danmark lige nu. Adskillige analyser viser, nemlig at EU-borgere i Danmark stadig er en økonomisk gevinst for samfundet. Senest har Dorte Sindbjerg Martinsen og Gabriel Pons Rodger analyseret registerdata over alle EU-borgere bosat i Danmark i perioden 2002-2013.⁶ Konklusionen på undersøgelsen er, at EU-borgere ikke bare betaler for deres egne træk på velfærdssystemet, men at de også i bidrager med 21.205 kr. i gennemsnit om året.⁷ Fra 2002-2013 har EU-borgere bidraget med 23 mia. kr. i den danske statskasse.⁸ En lignende konklusion er Finansministeriet kommet frem i en analyse fra 2017.⁹ Det er med andre ord en klar dansk overskudsforretning, at EU-borgerne har ret til fri bevægelighed til Danmark og efterfølgende bo, arbejde og betale skat i landet.

Forhandlinger i EU er i fuld gang

I pressen er Kristian Thulesen Dahl og Mette Frederiksens udmelding blevet udlagt som en kritik af regeringen og EU. Men i forhold til EU kan man med rette spørge, om de to partiledere ikke sparker en åben dør ind – eller simpelthen ligger sig i slipstrømmen af en udvikling, som allerede er ved at ske.

I løbet af det seneste års tid har Kommissionen nemlig ad to omgange lanceret den længe ventede mobilitetspakke, der netop har som mål at sikre "fair bevægelighed". Den første del blev fremlagt i marts 2016 og den anden del kort før jul. Første forslag er en revision af udstationeringsreglerne med henblik på, at sikre ligeløn for lige arbejde,¹⁰ mens anden del går ud på at sikre en mere fair

⁶ The Fiscal Impact of EU Immigration on the Universalistic Welfare State, Dorthe Sindbjerg Martinsen og Gabriel Pons Rodger, SFI.

⁷ Staten tjener 21.205 kroner om året per EU-borger i Danmark, Politiken, 2016, <http://politiken.dk/indland/politik/art5722960/Staten-tjener-21.205-kroner-om-året-per-EU-borger-i-Danmark>.

⁸ 'Velfærdsturister' har betalt milliarder til dansk velfærd, Videnskab.dk, 2016, <http://videnskab.dk/kultur-samfund/velfaerdsturister-har-betalt-milliarder-til-dansk-velfaerd>.

⁹ Økonomisk analyse: Indvanderers nettobidrag til de offentlige finanser, Finansministeriet, 2017.

¹⁰ Læs mere om forslaget her: Forhandlinger om udstationering går i dansk retning, Tænketanken EUROPA, 2017, <http://thinkeuropa.dk/politik/forhandlinger-om-udstationering-gaar-i-dansk-retning>.

koordinering af velfærdsydelserne på tværs af grænserne.¹¹ I dette notat kigger vi nærmere på det seneste forslag om velfærdsydelser.

Under fremlæggelsen af forslaget udtalte den ansvarlige kommissær Marianne Thyssen: "We need labour mobility to make the Single Market prosper, and help restore economic growth and competitiveness. But mobility needs to be based on clear, fair and enforceable rules. This is a fair proposal: it safeguards free movement, while strengthening the tools to address possible abuse".¹² Udtalelsen ligger på en måde i tråd med de ønsker Kristian Thulesen Dahl og Mette Frederiksen har til den fri bevægelighed, men der er dog ikke nødvendigvis enighed om, hvad "fairness" er. Det skal afgøres i de politiske forhandlinger, men faktum er, at. "fair bevægelighed" allerede er på EU's dagsorden.

Ingen af forslagene er vedtaget endnu. Derfor har Kristian Thulesen Dahl og Mette Frederiksen på sin vis ret i, at der ikke er sket særligt meget siden regeringsskiftet i 2015. At EU ikke rider samme dag, som der sadles, er dog ingen hemmelighed. Det tager – ligesom i Folketinget – tid, før de mange aktører med meget forskelligartede interesser når til enighed. Samtidig er sagen betændt medlemslandene imellem, hvor særligt de østeuropæiske lande lægger vægt på, at deres borgere skal sikres ligebehandling for ikke at blive en slags andenrangsborgere, mens nogle af de mere velstillede lande såsom Danmark ønsker mindre ligebehandling ved at indføre f.eks. optjeningsperioder. Sidste gang man åbnede for en revision af reglerne, tog det fem år at nå til enighed.

Det betyder dog ikke, at der ikke sker noget på området. Og der synes at være en vis vilje til at imødekomme nogle af Danmarks ønsker. Derfor arbejder den danske regering, de danske Europa-Parlamentarikere og arbejdsmarkedets parter allerede nu for at skabe alliancer i Europa.

Revisionsforslag er ikke revolutionerede

Det nye forslag fra Kommissionen er en mindre revision af forordning 883/04 om koordinering af sociale sikringsydelser, der kort sagt er til for at sikre koordinering af, hvilket lands velfærdssystem vandrende arbejdstagere er

¹¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og af forordning (EF) nr. 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (Tekst af relevans for EØS og for Schweiz) (herefter benævnt forslaget). Reglerne gælder også for EØS-landene (Norge, Lichtenstein og Island) og Schweiz. I det følgende benævnes for nemheds skyld alene EU, selvom den korrekte betegnelse er EU/EØS/Schweiz.

¹² Fairness at the heart of Commission's proposal to update EU rules on social security coordination, Kommissionen, 2016, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2699>.

dækket af. Denne sikring af arbejdstagere sker ud fra tre grundprincipper, som står stort set uændrede, siden der første gang blev vedtaget regler på området for godt 60 år siden. *Se figur 1 nedenfor.*

Man indså allerede med Rom-traktaten, at uden koordinationsregler ville risikoen, for at vandrende arbejdstagere falder i et juridisk tomrum uden dækning eller kun delvis dækning, være stor og dermed til skade for den fri bevægelighed. Man ønskede også at undgå dobbeltdækning, dvs. hvor arbejdstageren er dækket i såvel hjemlandet og arbejdslandet. Man kan sige, at reglerne søger at undgå, at arbejdstagerne sættes mellem to stole, men også at arbejdstageren ikke får for mange stole.

Netop vandrende arbejdstageres ret til ligebehandling i forhold til sociale ydelser blev også behandlet i Folketinget forud for Danmarks tiltrædelse til EU i 1972. Den dagældende forordning om koordinering af sociale sikringsordninger (forordning 1408/71 fra 1971) indgår som en del af forarbejderne til tiltrædelsesloven.¹³

Koordinationsreglerne er blevet ændret og opdateret mange gange, senest med forordning 883/04 der blev vedtaget i 2004 og trådte i kraft i 2010. Denne forordning er dog ikke radikalt anderledes end forløberen, men nærmere en større justering af reglerne.¹⁴ Grundstrukturen står altså stadig ved magt.

Figur 1. Tre principper for koordinering af sociale sikringsydelser

Ligebehandlingsprincippet sikrer, at unionsborgere sidestilles med et medlemslands statsborgeres adgang til sociale ydelser. Det indebærer et forbud mod direkte og indirekte diskrimination af unionsborgere, herunder optjeningsperioder eller tildelingskriterier, der gør det lettere for nationale statsborgere at opfylde kriterier for.

Sammenlægningsprincippet sikrer, at unionsborgere ikke mister deres rettigheder ved at flytte og arbejde mellem medlemslandene. Det skaber en sikkerhed for at borgernes optjente anciennitet til sociale sikringsydelser ikke ophører i forbindelse med anvendelse af retten til fri bevægelighed.

Eksportabilitetsprincippet beskytter borgere der vælger at tage deres sociale sikringsydelser, såsom pension, med til et andet EU/EØS land. Regler om eksport af ydelser sikrer, at erhvervede rettigheder vedholdes ved flytning eller ophold i et andet EU/EØS land.

Kilde: Forordning 883/04

Det nye forslag er ikke en revolution. Man kan sige, at forslaget rykker lidt på vægtningen af de to stole for at sikre, hvad der i Kommissionen optik er en mere fair balance. Den ekstremt omfattende konsekvensanalyse, der er vedlagt

¹³ Folketingstidende 1971-72, Tillæg F, sp. 3634 og Tillæg A, sp. 4597-4598.

¹⁴ 50 years of Social Security Coordination, Report of the conference celebrating the 50th anniversary of the European coordination of Social security, 2008, s. 24

forslaget, vidner om, at det har været svært at finde den rette balance. Her redegør forskellige forskere for forskellige løsningsmuligheder og deres konsekvenser inden for området. Analyserne fylder 2.000 sider.¹⁵

Særligt fire dele af forslaget er relevante i dansk kontekst. Det første forslag er at indføre et stærkere værn mod velfærdsturisme. To af forslagene handler om dagpenge – der indføres en tre-måneders optjeningsperiode (også kaldet karenperiode) og perioden, hvor dagpenge kan medbringes til udlandet, forlænges fra tre til seks måneder. Den fjerde del er det (i danske øjne) manglende forslag om at indeksere børnepenge, når barnet bor i udlandet.

Værn mod velfærdsturisme styrkes

Med Kommissionens forslag præciseres det, at medlemslandene kan gøre adgangen til sociale sikringsydelser betinget af, at ikke-erhvervsaktive mobile EU-borgere har lovligt ophold i det kompetente medlemsland i overensstemmelse med reglerne i opholdsdirektivet. Dermed samles og ordnes en række domme fra EU-Domstolen, der giver medlemslandene medhold i, at de kan begrænse ikke økonomisk aktive EU-borgeres ret til sociale ydelser. Dommene gør det sværere at shoppe velfærdsydelser, da ikke-erhvervsaktive EU-borgere ikke har ret til sociale ydelser i andre EU-lande. Medlemslandene kan således afvise åbenlyse tilfælde af velfærdsturisme.¹⁶

Med forslaget samles den nuværende retspraksis i EU-lovgivningen og dermed styrkes medlemslandenes værn mod velfærdsturisme. Om det vil betyde en ændring af dansk ret, er usikkert, da EU-Domstolens retspraksis allerede er en del af dansk ret.

Dansk optjeningskrav til dagpenge blåstemples

Det følger af de nuværende EU-regler, at vandrende arbejdstagere har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i det EU-land, de er beskæftiget i, når eventuelle beskæftigelses- og/eller kvalifikationsperioder er opfyldt. Til opfyldelse af dem følger det af sammenlægningsprincippet (*se figur 1*), at den berørte kan medregne perioder fra andre EU-lande. Dermed undgås det, at unionsborgeren står uden arbejdsløshedsunderstøttelse, såfremt vedkommende skulle blive arbejdsløs, imens han arbejder i et andet land.

¹⁵ Kommissionens konsekvensanalyse kan findes her: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#empl.

¹⁶ Læs mere i notatet: Lydhør EU-Domstol sætter stopper for sociale ydelser til ikke erhvervsaktive, Tænketanken EUROPA, 2016, <http://thinkeuropa.dk/politik/lydhoer-eu-domstol-saetter-stopper-sociale-ydelser-til-ikke-erhvervsaktive>.

I Danmark betyder det, at EU-borgere beskæftiget i Danmark ikke behøver at leve op til de danske krav om at have været medlem af en A-kasse i minimum ét år og arbejdet mindst 1924 timer inden for tre år, hvis han eller hun har været forsikret i andre EU-lande i tilsvarende periode.¹⁷

Selvom EU-reglerne i dag giver mulighed for, at EU-borgere kan opnå dagpenge på en hurtigere måde end danskere, er der dog stort set ingen personer, der gør brug af denne ret. Langt størstedelen af de EU-borgere, der modtager dagpenge i Danmark, har altså optjent retten til dagpenge på helt almindelig vis.

Det har ellers flere gange været påpeget af politikere og organisationer, at reglerne ville kunne true det danske velfærdssystem og føre velfærdsturisme. Bl.a. har Dansk Folkeparti over for Ugebrevet A4 påpeget, at det vil koste Danmark dyrt og kunne føre til social turisme.¹⁸ I en anden artikel beskriver Ugebrevet A4, hvordan ”danske dagpenge er under stærkt pres på grund af EU-regler. I værste fald kan reglerne betyde, at Danmark tvinges til at sænke dagpengeniveauet.”¹⁹

Nye tal viser dog, at det kun er 18 personer, der i 2015 fik dagpenge ved at sammenlægge tidligere forsikringsperioder fra andre lande.²⁰ Heraf var kun en enkelt person fra Østeuropa. De anslået 6.600 dagpengepengemodtagere fra EU og EFTA har altså optjent ret til dagpenge på præcis de samme vilkår som danske arbejdstagere.

Disse tal kommer formentlig ikke til at ændre sig, hvis Kommissionens forslag går igennem. Kommissionen foreslår nemlig en optjeningsperiode på tre måneder, før vandrende arbejdstagere kan benytte sig af sammenlægningsprincippet. Og det er faktisk allerede sådan Danmark fortolker de nuværende regler.

I Danmark har man fortolket reglerne således, at man kan stille krav om, at unionsborgeren forud for at kunne gøre brug af sammenlægningsprincippet, har været beskæftiget 296 timer på tre måneder og inden for otte uger har meldt sig ind i en A-kasse.²¹ Finland har som det eneste andet land et optjeningskrav a la

¹⁷ Bekendtgørelse om arbejdsløshedsforsikring ved arbejde m.v. inden for EØS, Færøerne og i det øvrige udland § 2, stk. 3.

¹⁸ Østarbejdere kan få dagpenge efter første uge, Ugebrevet A4, 2008,

http://www.ugebreveta4.dk/oestarbejdere-kan-faa-dagpenge-efter-foerste-uge_18409.aspx.

¹⁹ EU-regler truer danske dagpenge, Ugebrevet A4, 2013, http://www.ugebreveta4.dk/eu-regler-truer-danske-dagpenge_14029.aspx.

²⁰ Nye tal: Kun 18 EU-borgere fik hurtigere dagpenge i 2015, Berlingske, 2017, <https://www.b.dk/politiko/nye-tal-kun-18-eu-borgere-fik-hurtigere-dagpenge-i-2015>.

²¹ Bekendtgørelse om arbejdsløshedsforsikring ved arbejde m.v. inden for EØS, Færøerne og i det øvrige udland § 2, stk. 3.

det danske.

Kommissionen udfordrede i 2013 den finske ordning, hvor der kræves fire ugers beskæftigelse. Argumentet fra Kommissionen var, at EU-borgere skulle kunne benytte sammenlægningsprincippet efter bare én dags beskæftigelse. Samtidig problematiserede Kommissionen, at arbejdstageren slet ikke var dækket af nogen sikringsordning i optjeningsperioden.²² Flere eksperter erklærede sig dengang enige med Kommissionens vurdering.²³ Den finske sag blev indstillet af Kommissionen i maj 2015, hvilket formentlig skal ses i lyset af, at man allerede dengang diskuterede nye regler på området.

Set i lyset af det kan Danmark og Finland være ganske tilfredse med, at Kommissionen nu selv har fastslået, at der indføres en optjeningsperiode på tre måneder i hele EU.²⁴ For at sikre at arbejdstageren ikke står uden socialt sikkerhedsnet i optjeningsperioden, vil arbejdstageren i perioden være arbejdsløshedsforsikret i det tidligere beskæftigelsesland.²⁵

Med forslaget ser det ud til, at Danmark (og Finland) kan beholde eksisterende regler og evt. vælge at skærpe reglerne. I dag er det nemlig sådan, at EU-borgere, der arbejder i Danmark, kan opfylde beskæftigelseskravet på to måneder, da timekravet på 296 svarer til to måneders fuldtidsbeskæftigelse. Det kan således se ud til, at det bliver muligt for Danmark at stille strengere krav, hvis Kommissionens forslag vedtages i dets nuværende form.

I Danmark træder anden del af dagpengereformen i kraft til sommer. Der ændres de nuværende optjeningskrav, der er timebaseret, til et indkomstbaseret optjeningskrav på 18.218 kroner om måneden. Der ændrer dog ikke ved, at EU-borgere stadig kan optjene retten via det timebaserede optjeningskrav på 296 timer inden for tre måneder.²⁶ Det bør undersøges, om dette krav kan gøres

²² Beskæftigelsesministeriets sammenfatning og opdatering af tidligere kortlægning m.v. vedrørende adgang til velfærdsydelse i lyset af EU-retlige forpligtelser, Europaudvalget 2016-17, EEU alm.del Bilag 521 offentligt, 2017, s. 8.

²³ EU-eksperter: Danmark og Finland taber sag om dagpenge, Altinget, 2014, <http://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/eu-eksperter-danmark-og-finland-taber-sag-om-dagpenge>, og EU-professor: Thorning og Finland vil tabe dagpengesag, DR, 2014, <http://www.dr.dk/nyheder/politik/eu-professor-thorning-og-finland-vil-tabe-dagpengesag> og EU-jurister dumper Thornings dagpengeoffensiv, Berlingske, 2014, <https://www.b.dk/politiko/eu-jurister-dumper-thornings-dagpengeoffensiv>.

²⁴ Forslagets art. 61(1).

²⁵ Forslagets art. 61(2). Bemærk at art. 64a, der også er en ny bestemmelse giver mulighed for, at Unionsborgere, der har været beskæftiget i mindre end 3 måneder, kan eksportere arbejdsløshedsunderstøttelsen (se forslaget art. 64a).

²⁶ Folketingstidende A, L181, 27, april 2016, Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love og om ophævelse af lov

indkomstbaseret, når (og hvis) de nye EU-regler om tre måneders optjening bliver vedtaget. Det vil betyde, at Danmark kan kræve, at EU-borgere, der arbejder i Danmark skal have tjent mindst 18.218 kroner om måneden i tre måneder, før der kan sammenlægges forsikringsperioder fra andre lande. Dette vil for mange udgøre en skærpelse i forhold til det nuværende optjeningskrav.²⁷

Der er altså tale om en vigtig indrømmelse for Danmark. Ikke fordi det er mange personer eller penge, men fordi den (muligvis) traktatstridige praksis i Danmark blåstemples. Samtidig udbredes optjeningsprincippet til hele EU, hvilket er i tråd med Dagpengekommissionens anbefalinger.²⁸ Sidst men ikke mindst vil forslaget, hvis det vedtages i den nuværende form, formentlig kunne føre til en skærpelse af de danske regler for optjening.

Dansk modstand mod eksport af dagpenge

Det er dog også elementer i forslaget, som ikke flugter med de danske ønsker.²⁹ Med forslaget forlænges den periode, som dagpengemodtagere kan tage dagpenge med til udlandet med henblik på at søge job. I dag er perioden tre måneder, men med mulighed for forlængelse i op til seks måneder. Med forslaget vil den obligatoriske periode blive udvidet til seks måneder med mulighed for forlængelse i hele perioden.³⁰ Forslaget er en gammel travet, der også var på bordet – men ikke kom igennem – ved forhandlingerne om de regler, der siden 2010 har været gældende.

Baggrunden for forslaget om udvidelse er, at der ifølge Kommissionen er for få, der eksporterer dagpenge, og at de tre måneder, der er mulighed for at eksportere dagpenge i dag, ikke giver en realistisk chance for at finde et arbejde.³¹ Kun 27.000 personer i EU har eksporteret arbejdsløshedsunderstøttelse i 2014, svarende til omkring 1 pct. af de arbejdsløse.³²

om akutjob og jobpræmie til arbejdsgivere og lov om uddannelsesordning for ledige, som har opbrugt deres dagpengeret, s. 106.

²⁷ Det kan dog ikke udelukkes, at der vil være nogle tilfælde, hvor en sådan ændring til føre til en lempelse, det gælder hvis en person tjener 18.218 kr./md. men arbejder mindre end 296 timer på tre måneder. Dvs. deltidsjob med en relativ høj løn.

²⁸ Dagpengekommissionens samlede anbefalinger, 2015, s. 118.

²⁹ Både regeringen, DA, LO, FA og FTF er imod forslaget, mens DM er tilhænger af forslaget. Se Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg om forslag til ændring af forordning 883/03 om koordinering af de sociale sikringsordninger og forordning 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning 883/04, s. 11-22.

³⁰ Forslagets art. 64.

³¹ Kommissionens konsekvensanalyse, 2016, s. 67.

³² Ibid. s. 69.

Figur 2. 1.618 tager danske dagpenge med til udlandet

Dagpengemodtagere i alt (fuldtidspersoner, 2014)	105.502
Dagpengemodtagere, der eksporterer dagpenge (berørte, ej fuldtidspersoner, 2015)	1.618
- Andel af eksportererede dagpenge der udbetales til danske statsborgere	43 %
- Andel af eksportererede dagpenge der udbetales til østeuropæere	42 %
- Andel af eksportererede dagpenge der udbetales til andre EU/EØS-borgere	15 %

Kilde: Dagpengekommissionen, STAR.

Mange lande har stillet spørgsmålstegn ved, om der rent faktisk er forskningsmæssigt belæg for, at en forlængelse af eksportperioden fører til øgede jobchancer. I Kommissionens konsekvensanalyse henvises der til et anekdotisk bevis, hvor ni personer har udtalt sig om spørgsmålet. Derudover henvises der til statistisk data, der viser, at en forlængelse betyder, at chancerne for at finde arbejde stiger med 3 pct. point. Tallene bygger dog alene på personer, der efter de nuværende regler har fået forlængelse. Disse personer har typisk mulighed for at få job. Samtidig er det et meget lavt antal, der ikke nødvendigvis kan tages til indtægt for, at forlængelse af perioden fra tre til seks måneder vil øge jobchancerne. Tværtimod viser de fleste studier, at længere understøttelsesperiode typisk fører til længere jobsøgningsperiode.³³

Fra dansk side er der også bekymring for, om der er et stort nok incitament til at få et arbejde i arbejdssøgningslandet, hvis det beløb, der udbetales i arbejdsløshedsunderstøttelse (i Danmark 18.395 kroner før skat), er højere end den forventede løn ved arbejde i arbejdssøgningslandet. En oversigt udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet viser, at den gennemsnitlige bruttoløn i halvdelen af EU-landene er lavere end den danske dagpengesats.³⁴ Selvom der i disse tal ikke tages højde for, at skattesatserne er forskellige fra land til land, må det antages, at rigtig mange lande har en gennemsnitsløn, der er lavere end den danske dagpengesats.

Den danske regering har også bemærket, at reglerne om eksport af dagpenge ikke længere er tidsvarende.³⁵ Reglerne blev indført før, der var billige flybilletter, billig telefoni og internet. Mens det dengang ikke var nemt at søge job fra et land til et andet, er situationen anderledes i dag. Derfor mener regeringen, at markedet selv bør og kan regulere sig. Omvendt anerkender regeringen, at det kan give god mening at flytte til det jobmarked, hvor jobchancen er størst.

³³ Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin, (2015), bestilt af Dagpengekommissionens, <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommission/Afrapportering.aspx>.

³⁴ Europaudvalget 2016, KOM(2016)0815 Bilag 5, offentligt.

³⁵ Beskæftigelsesudvalget 2016-17, BEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 230, Offentligt.

Selvom der er utilfredshed fra regeringens og størstedelen af arbejdsmarkedets parters side med forslaget, er det værd at bemærke, at forslaget er det "billigste", der var på Kommissionens bord (bortset fra status quo). Det andet forslag, der blev overvejet var, at arbejdsløshedsunderstøttelse skulle kunne eksporteres i hele perioden (i dansk kontekst i op til to år). Dertil kommer, at kontrolmulighederne styrkes i forslaget. Der bliver indført krav om månedlige afrapporteringer til ydelseslandet fra arbejdssøgningslandets kompetente myndigheder.³⁶ Dermed kommer der bedre kontrol med, at den arbejdssøgende rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet i jobsøgningslandet. Netop kontrollen har tidligere være kritiseret kraftigt.³⁷

Ingen indeksering af børnecheck (i første omgang)

Stik imod danske ønsker har Kommissionen valgt ikke at stille forslag om, at det skal være muligt at indeksere børnepenge, der eksporteres til udlandet efter ydelsesniveauet i landet, hvor barnet bor. Det har ellers længe været en dansk mærkesag, selvom det som det ses i nedenstående figur alene omfatter 1,3 pct. af de 14,5 milliarder kroner, der udbetales årligt.

Spørgsmålet om indeksering af børnepenge handler i meget høj grad om, at det ifølge regeringen og flere partier i Folketinget ikke er rimeligt, at EU-borgere modtager den samme børnecheck, selvom deres børn bor i lande, hvor leveomkostningerne er væsentligt lavere. Alle EU-lande er lavere på købekraftindekset end Danmark.³⁸

Figur 3. Få børnepenge går til børn bosat uden for Danmark

Børnepenge udbetalt i alt (mio.kr.)	14.500
Børnepenge udbetalt til EU/EØS-borgere (mio. kr.)	560
Andel af børnepenge, der går til EU/EØS-borgere	3,9 %
Eksport af børnepenge	
- Børnepenge til børn bosat uden for Danmark (mio.kr)	190
- Andel af børnepenge i alt	1,3 %
- Andel der går til danske statsborgeres børn	50,5 %
- Andel der går til EU/EØS-borgeres børn	46,3 %

Bemærkning: Tallene er fra 2013. Der findes ikke nyere tal, der indeholde en opdeling på ydelsesmodtagernes statsborgerskab. De seneste tal for børnepenge, der går til børn bosat i udlandet er fra 2016 og er 235 mio. (andel 1,6 pct.) **Kilde:** Skatteministeriet.

³⁶ Forslagets art. 55 (ændring i forordning 987/2009).

³⁷ Hullet kontrol med danske dagpenge på langfart, Berlingske, 2014, <https://www.b.dk/politiko/hullet-kontrol-med-danske-dagpenge-paa-langfart> og BEU 2013-14 Alm.del endeligt svar på spørgsmål 400, offentligt.

³⁸ Eurostats købekraftsindeks tilgået den 18. april 2017. Ikke EU-landene Norge og Schweiz, der også omfattes af reglerne, men som ikke deltager i forhandlingerne eller vedtagelsen af reglerne, er højere på indekset end Danmark.

Kommissionen overvejede i forbindelse med udformningen af revisionsforslaget forskellige modeller for ændring af reglerne, men valgte i sidste ende at beholde status quo. De andre modeller, der blev overvejet var:

- Indeksring til levestandard (både op og ned)
- Indeksring til levestandard (kun ned)
- Flytte ansvaret for udbetalingen af børnepenge fra arbejdslandet til det land hvor barnet er bosat

Kommissionen har altså undersøgt modeller, der gør det obligatorisk at indeksere eller flytter ansvaret for udbetaling til bopælslandet. Det kan undre. For den model, der blev fremlagt i forbindelse med Storbritanniens aftale med EU forud for Brexit-afstemningen den 23. juni 2016 gik på, at landene selv skulle kunne vælge, om de ønskede at der skulle ske indeksring.³⁹ Altså en frivillig ordning.

Beslutningen om, at bevare status quo er blevet begrundet med, at indeksring er bureaukratisk og svært at administrere, og at der kun kan spares meget lidt på indeksring.⁴⁰ Det er ifølge Kommissionens tal kun ca. 1 pct. af de børnepenge, der udbetales i EU-landene, der eksporteres.⁴¹ Kommissionen anfører, at problematikken er så lille, at rationalet for at indføre diskrimination ikke er stort nok. I forhold til administrative omkostninger, er det Kommissionens vurdering, at hver sag vil tage én time og dermed er for bureaukratisk. Det er dog særdeles usikre beregninger, der ikke tager højde for, at en ordning med indeksring kan indføres frivilligt, så de medlemslande, der ønsker at indeksere, kan gøre det. Der tages heller ikke højde for, at der allerede findes en indekseringsordning for familieydelse til EU-ansatte uden for Luxembourg og Belgien.

Indeksring rammer mange danskere

At tage et skridt mod indeksring af eksportable ydelser som børnepenge er dog, som Kommissionen også anfører, et skridt væk fra absolut ligebehandling. Forslaget vil ramme vandrende arbejdstagere hårdest, og vil være en markant undtagelse til det indgroede ligebehandlingsprincip i koordinationsreglerne.

Omvendt er ydelser som børnepenge tiltænkt som bidrag til omkostninger forbundet med et barns opvækst, og disse omkostninger er meget forskellige i

³⁹ A New Settlement for the United Kingdom within the European Union, Bilag V, 2016, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2016_069_I_0001.

⁴⁰ Kommissær Marianne Thyssen på pressemøde om forslaget, 13. december 2016.

⁴¹ Kommissionens konsekvensanalyse, s. 125.

Danmark ift. f.eks. Polen. Danmark det EU-land, der er dyrest at bo i, mens Polen ligger noget lavere end EU-gennemsnittet.⁴² Derfor kan der argumenteres for, at de danske børnepenge, der udbetales til et barn i Polen, bør indekseres efter polske priser.

Tages der skridt mod indeksering af børnepengene, må det også overvejes, om skridtet skal tages fuldt ud i forhold til alle eksportable sociale ydelser. Skal den danske pensionist, der bor på Mallorca have indekseret pensionen, eller skal dagpenge, der medbringes til jobsøgning i udlandet, indekseres efter levestandarden der? Og hvad med SU, der medbringes til studier i andre EU-lande?

Uanset hvad, er det vigtigt at holde sig for øje, at indeksering af sociale ydelser i meget stort omfang rammer danske statsborgere. Det er f.eks. halvdelen de børnepenge, der eksporteres, der gives til danske statsborgeres børn, ligesom 43 pct. af dagpengemodtagere, der tager dagpenge med til udlandet, er danskere.

Lange og hårde forhandlinger i vente

Forhandlingerne er kun lige begyndt, og de må forventes at blive langvarige. Den indledende drøftelse i Rådet fandt sted den 3. marts, og siden da har Kommissionen fremlagt forslaget i Europa-Parlamentet den 23. marts, og der er ligeledes blevet tildelt ordførerskaber og skyggeordførere på forslaget.⁴³ Ifølge den foreløbige tidsplan i Europa-Parlamentets Beskæftigelsesudvalg vil der blive stemt om udvalget holdning til april næste år.

Sagen bliver en af de helt store i slut 2017 og 2018, men kompleksiteten og kontroverserne i forslaget gør også, at det ikke er noget, der bare lige forhandlet på plads på kort tid. Det forventes, at forhandlingerne tidligst kan afsluttes i 2018, og der kommer ikke til at ske noget reelt før efter det tyske valg i efteråret. Dermed kan regeringens- og de danske faglige organisationers lobbyarbejde gå i gang.

Allerede nu synes vinden at blæse lidt i dansk retning i forhold til, at man ikke ønsker den periode, dagpenge kan eksporteres til udlandet, forlænget fra tre til seks måneder. Mange medlemslande, herunder Danmark, sætter spørgsmålstegn ved, om en sådan forlængelse vil gøre nogen forskel, og efterspørger videnskabeligt belæg for forslaget. Luxembourg, Sverige, Irland, Letland, Østrig og Holland

⁴² Eurostats købekraftsindeks tilgået den 18. april 2017. Ikke EU-landene Norge og Schweiz, der også omfattes af reglerne, men som ikke deltager i forhandlingerne eller vedtagelsen af reglerne, er højere på indekset end Danmark.

⁴³ Europa-Parlamentets procedurefil: 2016/0397(COD),
[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2016/0397\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2016/0397(COD))

har ligesom Danmark sat sig imod forslaget.⁴⁴ Portugal og Spanien, hvor der er særdeles høj arbejdsløshed, er for.

I forhold til forslaget om at indføre en optjeningsperiode på tre måneder for adgangen til at få "hurtige" dagpenge, er der ikke kommet noget frem om, hvordan landene står. Det er klart, at Danmark, der allerede har optjeningsperiode, går ind for forslaget. Forslaget er dog mindre kontroversielt. Danmark kæmper sammen med Tyskland, Østrig og Irland stadig for, at få tilføjet et ændringsforslag, hvor der indføres indeksering af børnepenge.⁴⁵ Holland og Finland bevæger sig desuden i samme retning.⁴⁶

Flere lande er altså med på Danmarks vogn, når det handler om indeksering, men det er meget usikkert, om et sådant forslag vil få nogen gang på jord. Kommissionens synes indtil videre ikke at være villige til at inkludere det, ligesom at Slovakiet, Tjekkiet, Estland, Slovenien, Polen, Rumænien, Ungarn og Italien har taget afstand fra forslaget, som de mener, er et brud med ligebehandlingsprincippet i EU.⁴⁷ Det er usikkert, hvordan Europa-Parlamentet stiller sig, dog synes de borgerlige i Europa-Parlamentet, at mulighederne for indeksering er værd at undersøge nærmere.⁴⁸ Om de danske ønsker til Kommissionens udspil vil gå i opfyldelse, er det stadig for tidligt at sige noget om. Men regeringen arbejder målrettet på at få de danske prioriteter igennem.

⁴⁴ Let medvind til Danmarks regerings ønsker på dagpenge og børnecheck, Fagligt.eu, 2017, <http://fagligt.eu/socialteuropa/2017/marts/bcheck.aspx>.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Troels Lund kæmper for at tage børnepenge fra østarbejdere, Finans.dk, 2017, <http://fagligt.eu/socialteuropa/2017/marts/bcheck.aspx>.

⁴⁷ Let medvind til Danmarks regerings ønsker på dagpenge og børnecheck, Fagligt.eu, 2017, <http://fagligt.eu/socialteuropa/2017/marts/bcheck.aspx>.

⁴⁸ Sven Schultze (EPP, DE) fremhævede på et møde i Europa-Parlamentets beskæftigelseskomite, at indekseringsforslaget skulle diskuteres til komiteen. Han repræsenterer den største gruppe i Europa-Parlamentet i forhold til dette forslag. [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170317IPR67577/committee-on-employment-and-social-affairs-meeting-23032017-\(pm\)](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170317IPR67577/committee-on-employment-and-social-affairs-meeting-23032017-(pm)).