

La B. v. l.

Danske sociale ydelser i lyset af udvidelsen af EU

**Den tværministerielle arbejdsgruppe om brug af sociale
ydelser i lyset af udvidelsen af EU
Den 11. april 2003**

1. BAGGRUND OG RAMME	4
SAMMENFATNING	5
DEL I. EU-RETEN	6
2. EU-RETEN I RELATION TIL INDREJSE, OPHOLD OG DEN FRIE BEVÆGELIGHED	6
2.1. UNIONSBOGERSKABET OG DOMSTOLS PRAKSIS	6
2.2. ARTIKEL 39 OM ARBEJDSKRAFTENS FRI BEVÆGELIGHED OG ARTIKEL 42 OM KOORDINERING AF SOCIAL SIKRING FOR VANDRENDE ARBEJDSSTAGERE	9
2.2.1. EU-RETEN OG GRÆNSEARBEJDERE SAMT ANDRE ARBEJDSSTAGERE	12
2.2.2. FORORDNING 1612/68 OM ARBEJDSKRAFTENS FRI BEVÆGELIGHED I EU	13
2.2.3. FORORDNING 1408/71 OM KOORDINERING AF SOCIAL SIKRING I EU	15
2.2.4. REFORM AF RFO 1408/71 OG UDVIDELSE AF FORORDNINGEN TIL OGSÅ AT DÆKKE TREDJELANDSSTATSBORGERE	17
2.3. DEN FRIE ETABLERINGSRET OG DE FRIE BEVÆGELIGHED FOR TJENESTEYDELSER	18
2.4. OPHOLDSRETS DIREKTIVERNE (STUDENTER, PENSIONISTER OG "RESTGRUPPEN")	18
2.4.1. DIREKTIVFORSLAG OM RET TIL INDREJSE OG OPHOLD M.V.	19
2.4.1.1. INDHOLD OG BAGGRUND	19
2.4.1.2. BESLUTNINGSPROCES OG UDESTÅENDE SPØRGSMÅL	20
2.4.1.3. KONSEKVENSER I FORHOLD TIL SOCIALE YDELSER	21
2.5. OPSAMLING VEDRØRENDE EU-RETEN	21
DEL II. DEN DANSKE LOVGIVNING VEDRØRENDE DE ENKELTE YDELSER I HENHOLD TIL FORORDNINGERNE	23
3. GENNEMGANG AF DEN DANSKE LOVGIVNING VEDRØRENDE DE ENKELTE YDELSER I HENHOLD TIL RFO 1612/68 OM DEN FRI BEVÆGELIGHED	23
3.1. KONTANTHJÆLP	23
3.1.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	23
3.1.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF ORDNINGEN	23
3.1.3. UTILSIGTET BRUG AF KONTANTHJÆLP	23
3.1.4. RETSTILSTANDEN VEDRØRENDE EF/EØS-OPHOLDSBEVISER	25
3.2. STØTTEORDNINGER I FORBINDELSE MED UDDANNELSE	27
3.2.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER (SU)	27
3.2.1.1. FAKTISKE BENYTTELSE AF SU	27
3.2.2. SVU (STATENS VOKSENUDDANNELSESTØTTE)	27
3.2.3. VEU-GODTGØRELSE (GODTGØRELSE VED DELTAGELSE I ERHVERVSRETET VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSE)	28
3.2.4. UTILSIGTET BRUG AF UDDANNELSESTØTTEORDNINGERNE SAMT VEU-GODTGØRELSE	28
3.3. LEDIGHEDSYDELSEN	28
3.3.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	28
3.3.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF ORDNINGEN	29
3.3.3. UTILSIGTET BRUG AF LEDIGHEDSYDELSEN	29
3.4. BØRNEPASNINGSORLOV(S)YDELSEN	29
3.4.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	29
3.4.2. FORHOLDET TIL EU-BØRGERE	30
3.4.3. UTILSIGTET BRUG AF BØRNEPASNINGSORLOV	30
3.5. ARBEJDSFORMIDLING (AF) OG DEN FRI BEVÆGELIGHED OG AKTIVERING	30
3.5.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	31
3.5.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF ARBEJDSFORMIDLINGEN I FORBINDELSE MED DEN FRI BEVÆGELIGHED	31
3.5.3. UTILSIGTET BRUG	32
3.6. FLEKSJOB OG SKÅNEJOB	32
3.6.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	32
3.6.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF ORDNINGERNE	32

4. GENNEMGANG AF DEN DANSKE LOVGIVNING VEDRØRENDE DE ENKELTE YDELSER I HENHOLD TIL RFO 1408/71 OM KOORDINERING AF SOCIAL SIKRING	33
4.1. ARBEJDSLØSHEDSDAGPENGЕ	33
4.1.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	33
4.1.1.1. DAGPENGERET PÅ GRUNDLAG AF EN UDDANNELSE	34
4.1.2. FAKTISKE BRUG AF ORDNINGEN	34
4.1.2.1. MEDREGNING AF FORSIKRINGS- OG BESKÆFTIGELSESPERIODER FRA EU/EØS-LANDE	34
4.1.2.2. BEKRÆFTELSE AF DANSKE BESKÆFTIGELSESPERIODER	34
4.1.2.3. ARBEJDSØGNING MED DANSKE DAGPENGE	35
4.1.2.4. ARBEJDSØGNING I DANMARK MED UDENLANDSKE DAGPENGE	35
4.1.2.5. UTILSIGTET BRUG AF ARBEJDSLØSHEDSDAGPENGE	35
4.1.2.6. UBALANCE GENERELT	36
4.1.2.7. UBALANCE/SÆSONARBEJDERE	36
4.1.2.8. EURES-NETVÆRKET OG SÆSONARBEJDERE	36
4.2. PENSIONSYDELSERNE	37
4.2.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	37
4.2.1.1. FOLKEPENSION	38
4.2.1.2. FØRTIDSPENSION	39
4.2.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF PENSIONSYDELSERNE M.V. I RELATION TIL FORORDNINGEN	39
4.2.3. UTILSIGTET BRUG AF PENSIONSYDELSER	39
4.3. SUNDHEDSYDELSER (SYGDOM, GRAVIDITET OG FØDSEL)	40
4.3.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	40
4.3.1.1. MELLEMSSTATSLIG REGNING	40
4.3.2 FAKTISKE BENYTTELSE AF SUNDHEDSYDELSERNE I RELATION TIL FORORDNINGEN	40
4.3.3 UTILSIGTET BRUG AF SUNDHEDSYDELSER	41
4.4.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	41
4.4.1.1. DAGPENGE VED SYGDOM	41
4.4.1.2. BARSELDAGPENGE VED GRAVIDITET OG FØDSEL	42
4.4.1.3. BESKÆFTIGELSESKRAVET I DE DANSKE REGLER OM SYGE- OG BARSELDAGPENGE	42
4.4.1.4. EU/EØS-REGLER OM SAMMENLÆGNING AF PERIODER	43
4.4.1.5. UDBETALING AF DANSKE SYGEDAGPENGE M.V. I UDlandet OG UTILSIGTET BRUG	43
4.4.1.6. OM DAGPENGE OG GRÆNSEARBEJDERE	44
4.4.2. FAKTISKE BENYTTELSE AF YDELSERNE I HENHOLD TIL FORORDNINGEN	44
4.5. YDELSER VED REVALIDERING	44
4.5.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	44
4.5.1.2. REVALIDERINGSYDELSE	45
4.5.2.1. FAKTISKE BENYTTELSE AF REVALIDERINGSYDELSE	45
4.5.3. UTILSIGTET BRUG AF YDELSER VED REVALIDERING	45
4.6. FAMILIEYDELSER	45
4.6.1. BØRNEFAMILIEYDELSEN	45
4.6.1.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	45
4.6.1.1.1. DANSK LOVGIVNING	45
4.6.1.1.2. REGLER I RFO 1408/71	46
4.6.1.2. FAKTISK BENYTTELSE AF ORDNINGEN	46
4.6.1.3. UTILSIGTET BRUG AF BØRNEFAMILIEYDELSE	46
4.6.2. BØRNETILSKUD OG BIDRAGSFORSKUD	46
4.6.2.1. JURIDISKE RETTIGHEDER OG PLIGTER	46
4.6.2.1.1. DANSK LOVGIVNING	46
4.6.2.1.2. REGLER I RFO 1408/71	47
4.6.2.2. FAKTISK BENYTTELSE AF ORDNINGEN	48
4.6.2.3. UTILSIGTET BRUG	48
BILAG I: OVERSIGT: UDVALGTE BEGREBER	49

1. Baggrund og ramme

Regeringen har nedsat en særlig tværministeriel arbejdsgruppe til belysning af mulighederne for utilsigtet brug af sociale ydelser som følge af EU-udvidelsen. Arbejdsgruppens undersøgelse er beskrevet i dette notat.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra en række ministerier (Beskæftigelsesministeriet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Undervisningsministeriet, Skatteministeriet samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration).

Udvidelsen af EU med de nye medlemslande vil medføre, at statsborgere fra disse lande, som i dag i forhold til EU-retten er tredjelandssstatsborgere¹, får status som EU-borgere. Tredjelandssstatsborgere (f.eks. russiske statsborgere) med bopæl i kandidatlandene vil derimod i forhold til EU-retten bevare deres status som tredjelandssstatsborgere.

Samtidig foreligger der en række forslag til ændringer af eksisterende forordninger samt til nye forordninger, der vil udvide personkredsen, som får rettigheder efter EU-retten, og omfanget af de ydelsesarter, der opnås ret til. Det vil kunne øge omfanget af Danmarks økonomiske forpligtelse i forhold til visse ydelser og persongrupper. Adgang til sociale sikringsydelser og offentlige ydelser kan især ske ved:

- At man opnår beskæftigelse i Danmark eller etablerer sig som selvstændig erhvervsdrivende i Danmark og derfor flytter hertil.
- At man bosætter sig i Danmark som familiemedlem til en erhvervsaktiv og opnår adgang til de bopælsrelaterede sociale ydelser.

Det er vanskeligt at komme med en helt præcis afgrænsning af ”utilsigtet brug af sociale sikringssystemer”. I dette notat forstås alene, at EU-borgere i stedet for at opnå beskæftigelse gør brug af sociale ydelser og systemer i et omfang og af en varighed, der går imod det overordnede formål med migration til Danmark: At vandrende arbejdstagere via deres aktive deltagelse på arbejdsmarkedet er selvforsørgende og bidrager positivt til udviklingen og væksten i Danmark.

Notatet beskriver, på hvilke områder der kan opnås adgang til danske sociale ydelser i henhold til gældende EU-ret og national lovgivning ud fra den gældende retstilstand om ligebehandling af EU-borgere.

Spørgsmålet om, på hvilken måde Danmark inden for tiltrædelsestraktaten kan vælge at åbne sit arbejdsmarked, er beskrevet i et andet notat fra den tværministerielle arbejdsgruppe om brug af sociale ydelser i lyset af udvidelsen af EU – notat om EU-udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed, som der henvises til. Adgangen til brug af sociale ydelser i et udvidet EU vil i nogen grad afhænge af valget af model.

På den baggrund indledes notatet i *afsnit 2* med en kort beskrivelse af retten til fri bevægelighed efter EF-traktaten, herunder retten til indrejse og ophold. Spørgsmålet om, hvorvidt ”Unionsborgerskabet” i sig selv medfører, at man opnår særlige rettigheder, overvejes i lyset af EF-domstolens seneste retspraksis. Derefter præsenteres forordning 1612/68 om den fri bevægelighed for arbejdskraft og forordning 1408/71 om koordinering af social sikring, samt udviklingen i arbejdstagerbegrebet.

¹ Statsborgere i et land uden for EU/EØS.

Endvidere beskrives retten til ophold efter de tre opholdsdirektiver vedrørende studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe samt de forventede ændringer efter det direktivforslag om ret til indrejse og ophold m.v., der i øjeblikket forhandles i EU. Disse sidstnævnte grupper opholdsret rejser ligeledes spørgsmål om adgangen til offentlige ydelser. Dernæst drøftes i *afsnit 3 og 4* – med udgangspunkt i de danske ordninger – alle enkelte sociale ydelser i relation til de to forordninger med en beskrivelse af rettigheder og pligter i forhold til ydelsen, og hvordan de pågældende ydelser administreres i dag i relation til forordningerne. Under hver ydelse beskrives mulighederne for utilsigtet brug inden for de eksisterende rammer. Ydelser ved arbejdsulykker, erhvervssygdomme og ydelser til efterladte er ikke omfattet af notatets afgrænsning af "utilsigtet brug", selv om sådanne ydelser vil være forbundet med udgifter for Danmark.

Et af de spørgsmål, som notatet ikke tager stilling til, er overenskomstdækning, samt løn og arbejdsvilkår i henhold til overenskomster og lovgivningen.

Det er i den forbindelse yderligere en forudsætning, at ulovlig utilsigtet brug i det hele taget skal forhindres gennem de muligheder, der eksisterer for tilsynsindsats og strafforfølgelse. Politiet varetager strafforfølgelsen for lovovertrædelser i forbindelse med illegal indvandring.

Endelig kan det fremhæves, at arbejdsgruppen vurderer, at fællesskabets associeringsaftaler² falder uden for gruppens kommissorium, idet disse ikke berøres af EU-udvidelsen.

Sammenfatning

De foreløbige vurderinger i den tværministerielle arbejdsgruppe viser, at særligt tre områder kan være sårbare overfor utilsigtet brug, og at mulighederne for at imødegå utilsigtet brug er relativt begrænsede inden for de gældende rammer. I prioriteret rækkefølge er det følgende områder:

- Kontanthjælpsområdet. Arbejdstagerbegrebet er meget bredt efter EF-domstolens praksis og status som arbejdstager giver ret til kontanthjælp til personer, der ikke fuldt ud kan forsørge sig selv.
- Børnepasningsorlovsydelsen kan tages med ud af landet.
- Dagpenge ved sygdom, fødsel og adoption. Der opnås hurtigt (efter et kort arbejdsforhold) ret til ydelserne, og de kan tages med ud af landet.

Dagpengeydelse ved arbejdsløshed og social pension er mindre sårbare områder end de tre første, men utilsigtet brug vurderes som en mulighed.

En særlig horisontal problemstilling er unionsborgerskabet og den praksis, som EF-domstolen har udviklet. På baggrund af domstolspraksis, som den foreligger i dag, er det arbejdsgruppens opfattelse, at en unionsborger ikke kan opnå ret til at blive forsørget i opholdslandet alene med henvisning til EF-traktatens artikel 18.

² Ud over de nye medlemslande er der indgået aftaler med Bulgarien, Rumænien, Tyrkiet, Tunesien, Israel, Marokko og Det Palæstinensiske Selvstyre (interim associeringsaftale).

Del I. EU-retten

2. EU-retten i relation til indrejse, ophold og den frie bevægelighed

Ved en beskrivelse af unionsborgernes ret til fri bevægelighed mellem medlemsstaterne efter EF-traktaten og herunder retten til indrejse og ophold kan der skelnes mellem følgende grundlag for en eventuel opholdsret:

- EF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet.
- EF-traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for arbejdskraften, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- Opholdsdirektiverne om retten til ophold for studerende, pensionister og restgruppen.

Disse tre områder dækker i princippet alle unionsborgere, uanset om de aktuelt eller ikke længere tager del i det økonomiske liv i medlemsstaten. Det gælder også disses familiemedlemmer, uanset nationalitet, som nærmere defineret i direktiver.

Afsnittet om reglerne i EU-retten m.v. indledes med en præsentation af unionsborgerskabet, jf. artikel 17 og 18 i EF-traktaten (herefter TEF). Der redegøres kort for udviklingen i domstolspraksis, for så vidt angår unionsborgerskabets selvstændige betydning.

Der næst belyses retten til sociale ydelser i henhold til TEF's artikel 39 om arbejdskraftens fri bevægelighed og TEF's artikel 42 om koordinering af medlemsstaternes lovgivning om social sikring. Der sættes i disse afsnit specielt fokus på forholdet mellem arbejdstagerbegrebet m.v. og retten til ydelser i et EU-retligt perspektiv. Herefter følger en kort omtale af retten til sociale ydelser efter TEF artikel 43 (den frie etableringsret) og 49 (den frie udveksling af tjenesteydelser). Endelig gøres kort rede for rækkevidden af de tre opholdsdirektiver for studerende, pensionister og restgruppen.

Afsnittet er således en generel præsentation af EU-retten og den seneste domstolspraksis, som er væsentlig for at forstå gennemgangen af de enkelte ydelsesformer omfattet af forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens fri bevægelighed og forordning nr. 1408/71 om koordinering af social sikring for vandrede arbejdstagere m.v., som gennemgås i afsnit 3 og 4.

2.1. Unionsborgerskabet og domstolspraksis

"Unionsborgerskabet" blev indført ved Maastricht-Traktaten i 1993 og præciseret i Amsterdam-Traktaten³. Med Nice-Traktatens ikrafttrædelse 1. februar 2003 er kravet om enstemmighed ved vedtagelse af foranstaltninger efter artikel 18, stk. 2 i TEF ændret til kvalificeret flertal, ligesom det udtrykkeligt fremgår af en ny bestemmelse i artikel 18, stk. 3, at der ikke fremover kan vedtages foranstaltninger om pas, identitetsbestemmelser, identitetskort, opholdsbeviser og heller ikke foranstaltninger om social sikring eller social beskyttelse:

"Artikel 17 (Unionsborgerskab)

1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskabet har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.
2. Unionsborgere har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.

³ For så vidt angår en nærmere forståelse og beskrivelse af den politiske baggrund for unionsborgerskabet henvises fx til "Udviklingen i EU siden 1992", DUPI 2000.

Artikel 18 (Fri bevægelighed og opholdsret)

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i de gennemførelsesbestemmelser hertil.

2. *Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at nå dette mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1. Det træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.*

3. *Stk. 2. finder ikke anvendelse på bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, og heller ikke på bestemmelser vedrørende social sikring eller social beskyttelse.”⁴*

Spørgsmålet om, hvorvidt og i bekræftende fald hvilke rettigheder der kan udledes af unionsborgerskabet efter artikel 17 og 18, har været forelagt EF-domstolen i en række sager inden for de senere år. I disse sager har EF-domstolen tillagt unionsborgerskabets indførelse i EF-traktaten en vis betydning ved fortolkning af de rettigheder, som unionsborgerne har efter EF-traktatens øvrige bestemmelser.

I sag C-85/96, Sala, Saml. 1998 I-2691, fastslog Domstolen, at unionsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat, ikke må diskrimineres i forhold til statens egne borgere, for så vidt angår ydelser mv. der er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde, uanset grundlaget for deres lovlige ophold.

Sagen vedrørte en spansk kvinde, der havde haft lønnet beskæftigelse i Tyskland, men var blevet arbejdsløs og modtog bistandshjælp. Sala fik afslag fra myndighederne i Tyskland på at modtage børnepasningsydelse, da hun ikke var tysk statsborger og ikke længere havde opholdsbevis eller anden form for opholdsdokument. At hun havde lovligt ophold, bestred Tyskland dog ikke. Domstolen udtalte, at statsborgere i en medlemsstat, der har lovligt ophold i en anden medlemsstat, kan påberåbe sig forbudet mod diskrimination i artikel 6 (nu artikel 12) i alle de tilfælde, som er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde. Domstolen konkluderede herefter i præmis 65, at

”fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat overfor statsborgere fra andre medlemsstater, **der har en anerkendt ret til at have bopæl i medlemsstaten**, stiller krav om, at disse foreviser en af medlemsstatens myndigheder udstedt formel opholdstilladelse for at kunne få tilkendt børnepasningsydelse, mens landets egne statsborgere alene skal have bopæl eller sædvanligt ophold i medlemsstaten.”

Det var således i strid med diskriminationsforbudet at betinge børnepasningsydelsen af et opholdsbevis, der ikke blev krævet af Tysklands egne borgere.

I sagen C-184/99, Rudy Grzelczyk, Saml. 2001 I-6193, tog Domstolen stilling til en lignende problemstilling vedrørende en fransk statsborger, der studerede i Belgien. Efter at have studeret i Belgien i 3 år søgte Rudy Grzelczyk de belgiske myndigheder om minimex, der er en belgisk kontanthjælpsydelse. De belgiske myndigheder afslog under henvisning til, at kontanthjælpsydelsen var forbeholdt studerende, der er belgiske statsborgere.

Domstolen har tidligere udtalt, at studiestøtte principielt ikke er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde, jf. sag 197/86, Brown, Saml. 1988 3205. Under henvisning til, at

⁴ Kursiv markerer ændringer efter Nice-Traktatens ikrafttræden.

unionsborgerskabet og kapitlet om uddannelse og erhvervsuddannelse siden er indføjet i traktaten, fastslog Domstolen i Gzelczyk-sagen, at det nu må antages, at studerende med lovligt ophold i en anden medlemsstat har samme ret som andre unionsborgere til at påberåbe sig rettigheder under EF-traktaten og herunder forbudet mod diskrimination i artikel 12. Dette forbud skal dog læses i sammenhæng med artikel 18, hvorefter unionsborgere "har ret til at færdes og opholde sig frit med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesforanstaltningerne hertil".

Retten til ophold for studerende er således fortsat undergivet de begrænsninger, der følger af direktiv 93/96 om opholdsret for studerende. Ifølge direktivets artikel 3 har studerende ikke ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten, og i henhold til artikel 4, jf. artikel 1, er de studerendes opholdsret betinget af, at de afgiver en erklæring om, at de råder over sådanne midler, at de ikke vil være en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

Domstolen fortolker herefter dette krav i direktivet således, at værtsmedlemsstaten kan fratage den studerendes opholdsret, hvis den studerende ikke længere opfylder betingelsen om egne midler, men udtaler at

"sådanne foranstaltninger kan dog aldrig blive den automatiske følge af, at en studerende, der er statsborger i en anden medlemsstat, har ansøgt om tildeling af en bistandsydelse i værtsmedlemsstaten", jf. præmis 43.

Domstolen har endvidere fastslået, at artikel 18 om unionsborgerskabet har direkte virkning. I dom af 17. september 2002 i sagen C-413/99, Baumbast, udtalte Domstolen således, at i modsætning til tiden før 1993, hvor Maastricht-Traktaten trådte i kraft, og hvor opholdsretten efter TEF tidligere var betinget af, at vedkommende udøvede en ret efter artikel 39, 43 eller 49, indførtes ved artikel 18, stk. 1, retten for enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Videre fastslås det, at det ikke kan kræves af en unionsborger, at denne skal udøve virksomhed som lønmodtager eller som selvstændig erhvervsdrivende for at opnå de rettigheder, der hjemles i TEFs anden del om unionsborgerskabet, jf. dommens præmis 81. Domstolen drager dog ikke nogle mere generelle konsekvenser af, at retten til indrejse og ophold efter artikel 18 har direkte virkning.

Domstolen undersøger herefter, om Baumbast opfylder de betingelser for ret til ophold, der er fastsat i Rådets direktiv 90/364 om opholdsret for statsborgere, der ikke har opholdsret på grundlag af andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen samt til medlemmerne af deres familie. Det konstateres, at Baumbast, der bor med sin familie i UK, arbejder som lønmodtager i tredjelande for tyske virksomheder, og at hverken han eller hans familie har gjort brug af det sociale system i UK, hvorfor han opfylder betingelsen i direktivet om, at han skal have rådighed over tilstrækkelige midler.

Med hensyn til direktivets anden betingelse om, at man skal være dækket af en fuld sygeforsikring i værtsstaten, fastslår Domstolen, at Baumbast og hans familie er dækket af en fuld sygeforsikring i Tyskland, og at det vil være et klart uforholdsmæssigt indgreb i retten til ophold efter art 18, stk. 1, hvis der ikke tillades ham en ret til ophold efter denne bestemmelse under henvisning til betingelsen i opholdsdirektivet, blot fordi den sygeforsikringsordning, som han er omfattet af, ikke dækker behandling, der ydes i værtsstaten i nødsituationer. Domstolen indfortolker således et proportionalitetsprincip i art 18, stk. 1. De begrænsninger og betingelser, der nævnes i art 18, stk.

1, skal anvendes i overensstemmelse med EU-rettens almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet. De nationale foranstaltninger, der træffes på dette område, skal være hensigtsmæssige og nødvendige med henblik på at opnå det forfulgte mål, jf. dommens præmis 91.

Endelig har EF-domstolen i dom af 11. juli 2002 i sag C-224/98, D'Hoop, fastslået, at en forskelsbehandling, der består i at behandle egne borgere dårligere, alene fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed og taget en studentereksamen i en anden medlemsstat, er i strid med de principper, der ligger til grund for unionsborgerskabet, nemlig princippet om, at unionsborgere skal tilsikres den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed. Det var således i strid med fællesskabsretten, at den belgiske lovgivning om ungdomsarbejdsløshedsydelse som betingelse for udbetaling krævede, at modtageren havde gennemført en gymnasieuddannelse i Belgien. Unionsborgerskabet sætter således grænser for medlemsstaternes mulighed for at udøve såkaldt "omvendt diskrimination", dvs., at man indrømmer egne borgere en ringere retsstilling end andre EU-borgere.

Det fremgår af den ovenfor omtalte retspraksis fra Domstolen, at enhver unionsborger efter EF-traktatens artikel 18 som udgangspunkt har ret til at tage ophold i en anden medlemsstat. Opholdsretten er dog underlagt de betingelser og begrænsninger, som følger af traktatens andre bestemmelser eller er fastsat i opholdsdirektiverne. Disse betingelser og begrænsninger fortolker EF-Domstolen imidlertid indskrænkende.

Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at det ikke kan udledes af Domstolens hidtidige retspraksis, at en unionsborger kan opnå ret til at blive forsørget i opholdslandet alene med henvisning til EF-traktatens artikel 18 i de tilfælde, hvor unionsborgerens ret til ophold efter EU-retten er betinget af, at unionsborgeren kan forsørge sig selv.

Unionsborgerskabet har dog den selvstændige betydning, at den konkrete *anvendelse* af de pågældende betingelser og begrænsninger i retten til ophold skal finde sted under overholdelse af det EU-retlige proportionalitetsprincip. Dette indebærer, at en national foranstaltning, hvorefter en unionsborger udvises eller nægtes en social ydelse under henvisning til dennes nationalitet, efter omstændighederne vil blive anset for uproportional og dermed stridende mod EF-traktatens artikel 18, hvis foranstaltningen efter en konkret vurdering fremstår som åbenbart urimelig eller uforholdsmæssig.

2.2. Artikel 39 om arbejdskraftens fri bevægelighed og artikel 42 om koordinering af koordinering af social sikring for vandrende arbejdstagere

Den frie adgang til at arbejde eller søge arbejde i ethvert medlemsland er en grundlæggende rettighed, der ifølge traktaten tilkommer enhver arbejdstager i EU. Retten til fri bevægelighed fremgår af artikel 39 i TEF:

"1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for fællesskabet.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

- c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse
- d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførselsforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

4. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration."

Den begunstige personkreds efter artikel 39 og den heraf afledte ret (jf. neden for) er medlemsstaternes "arbejdstagere". Begrebet "arbejdstager" er ikke defineret i traktaten eller i den afledte ret, men EF-Domstolen har i retspraksis fastsat visse retningslinier for, hvornår en person er omfattet af arbejdstagerbegrebet.

Udgangspunktet er, at en arbejdstager i artikel 39's forstand er en person, "der i en vis periode præsterer en ydelse mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger"⁵.

Domstolen har i en række sager beskæftiget sig med afgrænsningen af, hvor meget arbejde man skal have for at være omfattet af arbejdstagerbegrebet. Det afgørende er, at arbejdet skal være udtryk for en "faktisk og reel økonomisk aktivitet"⁶. På den ene side kræves ikke, at beskæftigelsen giver en indtægt, som er fuldt ud tilstrækkelig til at sikre det fornødne underhold. På den anden side falder beskæftigelsesformer, som har et så lille omfang, at de kun udgør et marginalsupplement, uden for begrebets anvendelsesområde. Det afhænger således af en konkret vurdering, hvorvidt der er tale om en reel økonomisk aktivitet. Domstolen har fx anset deltidsarbejde, som supplerede en formueindtægt, for at være tilstrækkeligt til at være omfattet af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Også deltidsarbejde, som blev suppleret af kontanthjælp, er blevet anset for tilstrækkeligt til at være omfattet af artikel 39.

Status som arbejdstager mistes som udgangspunkt ved arbejdsforholdets ophør. Dette udgangspunkt modificeres dog ved, at personer der reelt søger beskæftigelse i værtsstaten, fortsat anses for arbejdstagere, så længe de aktuelt og potentielt står til rådighed for arbejdsmarkedet. For personer, som søger arbejde for første gang i en anden medlemsstat, er situationen en anden, idet disse endnu ikke har opnået arbejdstagerstatus. I sag C-171/91, Tsiotras, saml. 1993 I-2925, præmis 11, udtalte Domstolen følgende:

"den ret til ophold, der efter fællesskabsretten, tilkommer arbejdstagere med statsborgerskab i medlemsstaterne, som er arbejdsløse i modtagerlandet, forudsætter, at den pågældende arbejdstager forinden på grundlag af sin ret til fri bevægelighed har udøvet en lønnet beskæftigelse i modtagerlandet."

Af samme doms præmis 8 og 9 fremgår, at personer, der søger arbejde for første gang, alene har ret til ophold i det omfang, det er nødvendigt for at kunne udøve den i artikel 39 sikrede ret til at søge arbejde:

"statsborgere i medlemsstaterne [har] som led i princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed...en ret til at opholde sig i andre medlemsstater med henblik på at udøve eller søge en lønnet beskæftigelse der. Således som Domstolen nærmere har fastslået...er retten til ophold, der i sådanne tilfælde ikke er udtrykkeligt hjemlet i traktaten, efter forholdets natur et led i princippet om fri bevægelighed."

⁵ Sag C-85/96, Sala, Saml. 1998 I-2691.

⁶ Sag C-53/81, Levin, Saml. 1982 I-1035.

Medlemsstaterne kan begrænse arbejdssøgendes ophold, så længe personerne gives en rimelig frist til at sondere arbejdsmarkedet og søge ansættelse. Således har Domstolen i sag C-292/89, Antonissen, Saml. I-745, præmis 21, godkendt, at en medlemsstat fastsatte en tidsbegrænsning på seks måneder til at søge arbejde på medlemsstatens område. Ved denne lejlighed udtalte Domstolen, at:

”Da der ikke findes fællesskabsregler, der fastsætter en frist for EF-statsborgeres ophold, når disse søger beskæftigelse i en medlemsstat, forekommer en frist på seks måneder, som fastsat i den nationale lovgivning, som hovedsagen angår, som udgangspunkt ikke utilstrækkelig til at give de pågældende mulighed for i den modtagende medlemsstat at få kendskab til beskæftigelsestilbud, der svarer til deres erhvervsmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne til at blive ansat, hvorfor en sådan frist ikke kan anfægte den tilsigtede virkning af princippet om fri bevægelighed.”

Af dommen fremgår dog også, at en person ikke kan udvises, såfremt han efter fristens udløb kan bevise, at han fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at opnå ansættelse.

Udgangspunktet om, at arbejdstagerstatus mistes ved arbejdsforholdets ophør, modificeres endvidere af, at arbejdstagerstatus bevares, såfremt den pågældende person påbegynder en erhvervskvalificerende uddannelse. Medmindre arbejdsløsheden er ufrivillig, forudsættes det dog, at der er en sammenhæng mellem den tidligere beskæftigelse og det pågældende studium.

Selv om en person ikke længere er omfattet af arbejdstagerbegrebet, fordi arbejdsforholdet er ophørt, bibeholdes visse retsvirkninger som følge af den tidligere status som arbejdstager. Domstolen har således slået fast, at visse fordele kan påberåbes af en person, som har været arbejdstager, selv om personen ikke længere er omfattet af arbejdstagerbegrebet. Dette fremgår blandt andet af sag C-43/99, Leclere, præmis 55:

”Når arbejdsforholdet er ophørt, mister den pågældende som udgangspunkt sin status som arbejdstager, idet der af denne status dog kan udspringe retsvirkninger efter arbejdsforholdets ophør...”

I samme doms præmisser 56-58 uddybes, at de retsvirkninger, der er knyttet til status som arbejdstager, og som fortsat består efter arbejdsforholdets ophør, omfatter retten til ydelser, der ”tildeles på betingelse af, at der har bestået et arbejdsforhold, som kort forinden er ophørt, og som indholdsmæssigt er forbundet med modtagernes objektive status som arbejdstagere”. Af dommen fremgår endvidere, at de nævnte fordele bevares uanset hvilken medlemsstat, man vælger at tage ophold i.

Som eksempler på fordele, som efter Domstolens praksis har kunnet bevares efter arbejdsforholdets ophør, kan nævnes retten til gratis tillægspensionspoint ved førtidig pensionering i henhold til en ordning for ansatte ved stålselskaber i Frankrig og retten til en ydelse til arbejdstagere i landbruget, hvis kontrakt var bragt til ophør som følge af braklægning af landbrugsjord.

Som det er fremgået, er det ikke muligt at opstille præcise og udtømmende kriterier for, hvornår en person er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39. På baggrund af retspraksis kan følgende retningslinier for, hvem arbejdstagerbegrebet dækker, dog opstilles:

- *Personer, der er på arbejdsmarkedet og udøver en reel økonomisk aktivitet.*

- *Personer, som efter arbejdsforholdets ophør reelt søger beskæftigelse.*
- *Personer, som efter arbejdsforholdets ophør har påbegyndt en erhvervskvalificerende uddannelse, som har tilknytning til den tidligere beskæftigelse. Kravet om tilknytning gælder dog ikke, såfremt arbejdsforholdet er ophørt ufrivilligt.*

Personer, der herefter er omfattet af arbejdstagerbegrebet, skal have adgang til ydelser, som er omfattet af traktatens materielle anvendelsesområde på lige fod med medlemsstatens egne borgere. Dette er fastslået af Domstolen i sag C-85/97, Sala, hvor Domstolen udtalte, at såfremt det kunne lægges til grund, at Sala var arbejdstager, ville de ulige vilkår for tildeling af en ydelse være i strid med traktaten.

Hertil kommer, at tidligere arbejdstagere, som ikke længere er erhvervsmæssigt beskæftigede, bevarer visse fordele, som er erhvervet i kraft af deres ansættelsesforhold, selv om de ikke længere er omfattet af arbejdstagerbegrebet, og selv om de ikke længere har ophold i medlemsstaten.

Arbejdssøgende, der ikke tidligere har været arbejdstagere, har ret til ophold i en tidsbegrænset periode. Selvom disse personer ikke er arbejdstagere, har de i en tidsbegrænset periode ret til ophold direkte i medfør af artikel 39. Spørgsmålet om, hvilke rettigheder arbejdssøgende har for så vidt angår adgang til sociale ydelser, må i dag betragtes som uafklaret. I sag 316/85, Lebon, udtalte Domstolen ganske vist, at den ligestilling, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i Rfo 1612/68, kun gælder for arbejdstagere og ikke for statsborgere, som flytter for at søge beskæftigelse. I lyset af Domstolens seneste praksis i relation til unionsborgerskabet kan det dog ikke udelukkes, at Domstolen kunne nå frem til, at arbejdssøgende har krav på visse sociale ydelser for at kunne udnytte retten til at søge arbejde. Det forekommer dog ikke sandsynligt, at Domstolen vil nå frem til et sådant resultat, idet det vil åbne op for såkaldt "social turisme", og idet de hensyn, som ligger til grund for arbejdstagernes ret til ophold og forsørgelse, næppe gør sig gældende for så vidt angår arbejdssøgende.

2.2.1. EU-retten og grænsearbejdere samt andre arbejdstagere

Reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed tilgodeser i særlig grad en bestemt gruppe: grænsearbejdere. I henhold til forordning 1408/71 art. 1 b) betyder udtrykket "grænsearbejder":

"...enhver arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som udøver sin erhvervsmæssige virksomhed på en medlemsstats område, men er bosat på en anden medlemsstats område, hvortil han vender tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen: en grænsearbejder som af det foretagende, til hvilket han normalt er knyttet, udsendes til den samme medlemsstats eller til en anden medlemsstats område, anses dog fortsat som grænsearbejder i et tidsrum af højst fire måneder, selvom han i denne periode ikke hver dag eller mindst én gang om ugen kan vende tilbage til sit bopælssted"

Grænsearbejdere kan således opdeles i to kategorier:

- De typiske grænsearbejdere, der bor i en medlemsstat og arbejder i en anden medlemsstat, og vender tilbage til bopælen mindst én gang om ugen.
- De "atypiske", der bor i en medlemsstat og arbejder i en anden medlemsstat, og vender tilbage til bopælen mindre end én gang om ugen.

I forhold til reglerne om arbejdsløshedsforsikring i forordning (EØF) 1408/71 i relation til medregning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder har disse grupper en særlig stilling i forhold til almindelige vandrede arbejdstagere. Denne særlige stilling indebærer for begge kategorier mulighed for at opnå dagpenge i bopælsstaten uden først at have haft arbejde der. For "atypiske grænsearbejdere" er der endvidere mulighed for at vælge at stille sig til rådighed i den hidtidige arbejdsstat og modtage dagpenge derfra, uanset at personen har bopæl i en anden medlemsstat.

Det er ikke muligt at afgrænse antallet af medlemsstater, en grænsearbejder kan bo eller arbejde i, til fx de nærmeste nabolande. I princippet kan en grænsearbejder bo i en ende af fællesskabet og arbejde i den anden ende og stadig bevare sin status som grænsearbejder. De eneste begrænsninger er således af praktisk karakter, dvs., den geografiske afstand kan gøre det umuligt eller økonomisk ufordelagtigt at arbejde i for stor afstand fra bopælen.

2.2.2. Forordning 1612/68 om arbejdskraftens fri bevægelighed i EU

Efter TEF artikel 39 skal enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår afskaffes.

Bestemmelsen er udmøntet i forordning (EØF) 1612/68 om arbejdskraftens fri bevægelighed, der regulerer adgangen til beskæftigelse, herunder arbejds- og levevilkår, familiemedlemmers afledte rettigheder og retten til social og skattemæssig ligestilling.

Forordningens grundlæggende princip om ligestilling med hensyn til bl.a. sociale fordele har haft væsentlig betydning for fastlæggelsen af retsstillingen for vandrede arbejdstagere. I lyset af Domstolens seneste praksis vedrørende unionsborgerskabet, har forordningen formentlig mistet en del af sin selvstændige betydning, idet Domstolen synes at have fastslået, at unionsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat, ikke må diskrimineres, for så vidt angår ydelser, der er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde, uanset grundlaget for deres lovlige ophold. Det bemærkes i denne forbindelse, at spørgsmålet om, hvorvidt unionsborgere har opholdsret, selv om de ikke kan forsørge sig selv, afhænger af deres opholdsgrundlag.

Forordningens væsentligste selvstændige indhold er herefter, at arbejdstageres familiemedlemmer gives en afledt ret til ligebehandling, samt at arbejdstagere i modsætning til andre har mulighed for at tage visse ydelser med ud af landet. Det sidste forhold beskrives nærmere nedenfor samt i forbindelse med gennemgangen af de enkelte sociale fordele.

Forordningen har som nævnt til formål at sikre arbejdstageres lige adgang til sociale fordele.

Sociale fordele fortolkes af Domstolen som alle rettigheder med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som enhver indenlandsk arbejdstager har på grundlag af status som arbejdstager eller på grund af bopæl, hvis udstrækning af rettigheden til vandrede arbejdstagere vil fremme disses mobilitet inden for EU⁷.

Domstolens praksis viser, at begrebet omfatter en lang række foranstaltninger, hvoraf kan nævnes: revalidering af handicappede arbejdstagere, rabatkort til transport af børnerige familier, rentefri barsellån, der ydes af det offentlige, og økonomisk støtte fra staten til lavindkomstfamilier med det formål at øge fødselstallet, ydelser under en ordning, der har til formål at sikre et

⁷ Sag 249/83 Hoeckx, C 185/96 Kommissionen mod Grækenland og C-57/96 Meints.

eksistensminimum, garanteret mindsteindkomst til ældre, ungdomsarbejdsløshedsydelse, alderspension, der sikrer ældre en mindsteindtægt, retten til at opnå opholdstilladelse for en samlever fra et land uden for EU, støtte til underhold og uddannelse, som tildeles med henblik på at gennemføre et erhvervskvalificerende universitetsstudium, stipendier med henblik på, at den vandrende arbejdstager kan videreføre studier i en tredje medlemsstat, studiestøtte til vandrende arbejdstagers børn, ydelser til voksne handicappede efterkommere af en vandrende arbejdstager, godtgørelse af begravelsesudgifter, som afholdes af en vandrende arbejdstager, udtrædelsesgodtgørelse til arbejdstagere i landbruget i forbindelse med nedlæggelse af landbrugsjord og børnepasningsydelse.

Domstolens praksis viser også, at begrebet ikke omfatter ydelser til krigsofre og krav på fortsat indbetaling af pensionsbidrag under værnepligt.

Da der ikke er nogen fast ramme for fortolkningen af begrebet "social fordel" og EF-domstolen synes at fortsætte sin brede og udvidende fortolkning af begrebet, bør man være yderst forsigtig med at antage, at en given social foranstaltning ikke er en social fordel i forordning (EØF) 1612/68 forstand.

I forhold til dansk lovgivning omfatter forordning (EØF) 1612/68 fsva. spørgsmålet om "en social fordel" følgende centrale ydelser:

- | | |
|---|---|
| Efter lov om aktiv socialpolitik | <ul style="list-style-type: none">• Kontanthjælp.• Aktivering (enkelte former kan evt. udeholdes)• Fleksjob og skånejob m.v.• Ledighedsydelse (støtte til personer der venter på fleksjob), inkl. grænsearbejde (jf. en afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse). |
| Efter lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik | <ul style="list-style-type: none">• AF m.v.• Formidling og aktivering. |
| Ydelser efter lov om social service | <ul style="list-style-type: none">• Daginstitutioner.• Tilbud til handicappede, herunder boligtilbud• Husly• Ydelser til pasning af døende i eget hjem. |
| Anden lovgivning | <ul style="list-style-type: none">• Efterløn.• Ligebehandling med hensyn til uddannelse og uddannelsesstøtte til en vandrende arbejdstagers familiemedlemmer.• Fleksydelse og delpension.• Børnepasningsorlov. |

Det er ikke kun ydelser efter sociallovgivningen, der kan udgøre en social fordel. Ordninger med et socialt islæt inden for andre områder vil også kunne udgøre sociale fordele i forordningens forstand, fx rabat- og støtteordninger inden for trafik, kultur og uddannelse.

En medlemsstat kan ikke gøre sociale fordele betinget af, at arbejdstageren har opholdt sig i landet i en vis periode. Der er således ikke nogen tidsgrænse eller tærskel for, om en ydelse er en social fordel, som vandrende arbejdstagere skal have ret til på lige fod med landets egne borgere.

Kontanthjælp, ledighedsydelse, delpension, fleks- og skånejob, tilbud til handicappede, husly m.v., og ydelser til pasning af døende i eget hjem kan ikke tages med ud af Danmark. Aktivering kan kun i begrænset omfang tages med ud af landet, jf. afsnit 3.5. Grænsearbejdere, der bor i et andet EU/EØS-land, har ret til, at deres børn får en daginstitutionsplads i Danmark. Efterløn, fleksydelse, uddannelse og uddannelsesstøtte til vandrende arbejdstageres familiemedlemmer, samt børnepasningsorlov kan tages med ud af landet, jf. afsnit 3.2.1 og 3.4.1.

AF kan tilbyde uddannelse i udlandet med uddannelsesgodtgørelse som aktive tilbud, men det er en betingelse, at der er tale om en anerkendt uddannelse. Det vil sige, at uddannelsen enten skal være oprettet ved lov eller i henhold til lov, eller at det pågældende lands nationale uddannelsesmyndigheder skal have anerkendt uddannelsen eller uddannelsesinstitutionen. Tilbud om uddannelse kan imidlertid ikke gives til mellemlange og lange videregående uddannelser, medmindre deltagelse sker på vilkår, der svarer til bestemmelserne om åben uddannelse i Danmark (bl.a. mod betaling af deltagergebyr). Ved deltagelse i uddannelse i udlandet kan AF betale for studieafgiften, hvis uddannelsen er led i en uddannelse her i landet. Derimod kan der ikke ydes tilskud til kost og logi, uanset at uddannelsen er led i en uddannelse i Danmark. Der kan ved deltagelse i tilbud om uddannelse i udlandet ydes befordringsgodtgørelse til daglig transport mellem bopæl i Danmark og uddannelsesstedet.

AF kan også tilbyde jobtræning og individuel jobtræning i udlandet, når 1) ansættelse sker hos en dansk arbejdsgiver/ organisation med hjemsted i Danmark, når 2) ansættelsen er frivillig for den ledige, og når 3) den ansatte er sikret hjemrejse. For jobtræning i udlandet gælder desuden, at der ydes danske overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. Der kan ikke ydes befordringsgodtgørelse ved deltagelse i tilbud om jobtræning og individuel jobtræning i udlandet.

AF's øvrige aktive tilbud kan ikke foregå i udlandet.

AF kan via EURES-samarbejdet formidle arbejdskraft til udenlandske virksomheder.

2.2.3. Forordning 1408/71 om koordinering af social sikring i EU

Traktatens artikel 42 forpligter Fællesskabet til at indføre en ordning for social tryghed, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere⁸ og deres pårørende ret til at sammenlægge alle tidsrum, der efter de nationale regler tages i betragtning for at give og opretholde ret til ydelser og betaling af ydelser inden for medlemsstaternes område. Denne pligt er udmøntet i forordning (EØF) 1408/71, der koordinerer de sociale sikringsordninger.

⁸ Arbejdstagere, der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed i henhold til Traktaten. Se også bilag 1, oversigt: udvalgte begreber.

Forordningen anvendes i forhold til de sociale sikringsgrene, der er anført i forordningens bestemmelse om sagligt anvendelsesområde. Forordningen finder anvendelse på arbejdstagere⁹, selvstændige erhvervsdrivende og studerende samt på deres familiemedlemmer og efterladte.

Forordningen harmoniserer ikke medlemsstaternes lovgivning, men sørger for en hensigtsmæssig koordinering af medlemsstaternes forskellige ordninger.

Koordineringen giver vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende ret til sammenlægning (*sammenlægningsprincippet*) af alle perioder, der i de nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at opnå retten til ydelser samt udbetaling af ydelser inden for hele området.

Forordningen dækker alene sociale sikringsydelser, der tilkendes, når en vis forsikringsbegivenhed indtræder - og som hovedregel også uden hensyn til ansøgerens indtægts- og formueforhold. Opnår en person beskæftigelse, bliver pågældende som udgangspunkt alene omfattet af beskæftigelseslandets lovgivning (*lex loci laboris*), og der må herefter ikke diskrimineres i forhold til landets egne statsborgere (*ligebehandlingsprincippet*). Tilsvarende bevares erhvervede rettigheder gennem retten til at eksportere ydelserne uden hensyn til modtagerens eventuelle bopæl eller ophold i en anden medlemsstat (*eksportabilitetsprincippet*), og der sker pro rata-beregning af pensioner (*pro rata temporis princippet*) i forhold til den tilbagelagte forsikrings- eller bopælstid. Generelt er der tale om pligtmæssige forsikringsordninger, mens fx frivillige pensionsordninger er mindre reguleret i forordningen. En undtagelse er dog den danske arbejdsløshedsforsikringsordning, som er omfattet på lige fod med de obligatoriske forsikringer, selv om det er en frivillig ordning.

Rådets forordning 1408/71 dækker nedennævnte ydelser:

- Ydelser ved sygdom, graviditet og fødsel.
- Ydelser ved invaliditet – herunder ydelser med sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen, fx revalideringsydelse.
- Ydelser ved alderdom.
- Ydelse til efterladte.
- Ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme.
- Ydelser ved dødsfald.
- Ydelser ved arbejdsløshed.
- Familieydelser.

Det betyder for Danmarks vedkommende ydelser efter en række love:

- Sygesikringsloven.
- Sygehusloven.
- Lov om Svangerskabshygien og fødselshjælp.
- Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.
- Lov om social pension.
- ATP-loven.

⁹ Det skal bemærkes, at arbejdstagerbegrebet i henhold til artikel 42 og forordning 1408 ikke er fuldstændig sammenfaldende med arbejdstagerbegrebet i artikel 39 og forordning 1612. I forordning 1408 er arbejdstagerbegrebet defineret i artikel 1, litra a. Se nærmere herom EU-Karnov I, side 332 ff.

- Arbejdsskadeforsikringsloven.
- Lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (dog ikke efterløn).
- Børnetilskudsloven.
- Børnefamilieydelsesloven.
- Revalideringsforanstaltninger.

Det kan uddybende fremhæves, at forordning nr. 1408/71 om social sikring af vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer oprindeligt er vedtaget i 1971, dvs. på et tidspunkt hvor EU bestod af seks lande. Selv om der siden 1971 er gennemført en lang række ændringer i forordningen, er den alligevel i høj grad præget af, at den er udformet til brug i forhold til de daværende EU-medlemsstaters sociale sikringssystemer.

Dette er et forhold, som man må være opmærksom på, når forordningen skal anvendes, da den tager udgangspunkt i begreber og sikringssystemer, som på mange områder passer dårligt til danske forhold.

Forordningens udgangspunkt er, at social sikring er knyttet til beskæftigelse og fortrinsvis lønnet beskæftigelse. Den er derfor skræddersyet til de sikringsordninger, som har karakter af egentlige forsikringsordninger. Det drejer sig om ordninger, som man bliver tilsluttet i kraft af (lønnet) beskæftigelse, og som finansieres af bidrag (socialafgifter) fra lønmodtagere og /eller arbejdsgivere.

Denne måde at opbygge en social sikringsordning på er typisk i mange EU-medlemsstater, ikke kun når det drejer sig om ordninger, som fra et dansk synspunkt naturligt er knyttet til beskæftigelse, men også andre ordninger som pension og sygesikring, som man i Danmark er vant til at betragte som noget, der dækker alle indbyggere uanset beskæftigelsesforhold.

2.2.4. Reform af Rfo 1408/71 og udvidelse af forordningen til også at dække tredjelandssstatsborgere

Rådet (social og beskæftigelse) godkendte i december 2001 en række parametre, der skal danne grundlag for en reform af EF – forordning 1408/71 (koordinering af de sociale sikringsordninger). Parametrene er ikke egentlige retsregler, men fastsætter de overordnede principper for det videre arbejde med moderniseringen og forenklingen af forordningen. Det Europæiske Råd har lagt op til, at reformen af forordningen skal vedtages inden udgangen af 2003.

Rådet har givet en generel tilslutning til det spanske formandskabs og det danske formandskabs arbejde med den del af reformen, som vedrører de 3 første afsnit i forordningen, og der er lagt op til, at de kommende to formandskaber afslutter dette reformarbejde.

Der er i dette reformarbejde bl.a. lagt op til, at forordningen udvides til også at omfatte ikke – erhvervsaktive, at efterløn omfattes af forordningen (uden sammenlægning af perioder fra andre medlemsstater), og at jobsøgningsperioden i en anden medlemsstat med arbejdsløshedsdagpenge skal være mindst tre måneder (og at tre måneders reglen kan bevares).

Endvidere har Rådet den 3. december 2002 opnået politisk enighed om forslaget om udvidelse af forordning 1408/71 til også at dække tredjelandssstatsborgere. Forslaget forventes formelt vedtaget i begyndelsen af 2003. Hjemlen til denne udvidelse til tredjelandssstatsborgere er EF-traktatens artikel 63, stk.4, der er omfattet af Danmarks retlige forbehold. Det skal understreges, at der ikke er tale om fri bevægelighed for tredjelandssstatsborgere. Ændringer vedrører alene adgangen til ydelser, hvis der opnås opholds- og arbejdstilladelse.

2.3. Den frie etableringsret og de frie bevægelighed for tjenesteydelser

Den frie etableringsret, der er hjemlet ved TEF artikel 43, og den frie bevægelighed for tjenesteydelser, der er hjemlet ved TEF artikel 49, giver unionsborgere ret til indrejse og ophold med henblik på at etablere sig og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller præstere eller modtage tjenesteydelser.

En statsborger i en medlemsstat, som på en stabil og vedvarende måde udøver erhvervsvirksomhed i en anden medlemsstat, er omfattet af reglerne om etableringsretten, hvorimod en person, som midlertidigt tager ophold i en anden medlemsstat for at tilbyde tjenesteydelser, er omfattet af den frie bevægelighed for tjenesteydere.

Selvstændige erhvervsdrivendes og tjenesteyderes opholdsret er reguleret ved Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser. Opholdsretten gælder også familiemedlemmer uanset nationalitet. Som udgangspunkt finder reglerne om opholdsret ikke anvendelse på rent interne forhold. Dette vil sige, at en ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en opholdsret i medlemsstaten alene under henvisning til sin status som ægtefælle. Domstolen har dog i sag C-370/90, Singh, udtalt, at etableringsretten forpligter medlemsstaterne til at tillade ophold for en ægtefælle – uanset dennes nationalitet – til en statsborger i medlemsstaten, som sammen med ægtefællen er udrejst til en anden medlemsstat for der at udøve lønnet beskæftigelse, og som på ny indrejser og etablerer sig. På linie hermed nåede Domstolen i sag C-60/00, Carpenter, frem til, at bestemmelsen om den frie udveksling af tjenesteydelser fortolket i lyset af den grundlæggende ret til respekt for familielivet, er til hinder for, at oprindelsesmedlemsstaten for en tjenesteyder, der er etableret i denne stat, og som leverer tjenesteydelser til modtagere, der er etableret i andre medlemsstater, nægter opholdstilladelse for en ægtefælle, der er statsborger i et tredjeland.

Denne særlige ”familiesammenføringsregel” er ikke begrænset til etableringsretten og tjenesteydelserne, men gælder også for bestemmelserne om arbejdskraftens fri bevægelighed.

2.4. Opholdsretsdirektiverne (studenter, pensionister og ”restgruppen”)

Med vedtagelsen i 1990 af de tre opholdsretsdirektiver om henholdsvis studerende (nu Rådets direktiv 93/96), pensionister (Rådets direktiv 90/365) og restgruppen (Rådets direktiv 90/364) har i princippet alle unionsborgere ret til ophold i enhver medlemsstat, uanset om de aktuelt eller ikke længere tager del i det økonomiske liv i medlemsstaten. Det gælder også disses familiemedlemmer uanset nationalitet, som nærmere defineret i direktiverne.

De tre direktiver opstiller et krav om, at de begunstigede skal råde over så tilstrækkelige midler, at de ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. De egne midler skal være ”tilstrækkelige” i den forstand, at de pågældende personer skal kunne opretholde en i værtslandet almindelig levestandard. Dette understøttes af Gzelczyk-sagen, som omtalt i afsnittet om unionsborgerskabet, hvor Domstolen fortolker kravet i direktivet således, at værtsmedlemsstaten kan fratage den studerendes opholdsret, hvis den studerende ikke længere opfylder betingelsen om at have tilstrækkelige egne midler. Ifølge dommen må dette dog aldrig ske automatisk som følge af, at en studerende, der er statsborger i en anden medlemsstat, har ansøgt om tildeling af en bistandsydelse i værtsmedlemsstaten.

Direktiv 90/364 fastlægger betingelserne for opholdsret for den persongruppe, der ikke har ret til ophold i medfør af andre direktiver (restgruppen). Gruppen omfatter bl.a. personer, der aldrig har haft erhvervsmæssigt arbejde, eller som er ophørt med dette uden dog at være pensionister, som dette defineres i 90/365, samt visse grænsearbejdere. En tysk statsborger, der bor i Tyskland, men arbejder i Danmark, er omfattet af TEF art. 39 og forordning nr. 1612/68. Hvis den pågældende arbejder i Tyskland, vil han ikke i medfør af forordning nr. 1612/68 kunne flytte til Danmark. Efter direktiv 90/364 vil han imidlertid kunne få opholdsret i Danmark uanset, at han bevarer sit arbejde i Tyskland (gælder også en samlevende unionsborger/person fra 3. land, selv om vedkommende ikke er omfattet af art. 10 i forordning nr. 1612/68).

Opholdsretten dokumenteres ved et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat, der udstedes af opholdslandets myndigheder. Opholdsbeviset skal udstedes, når den pågældende har vist den fornødne indrejselegitimation og har godtgjort, at vedkommende hører til i en af de grupper, der er omfattet af de nævnte direktiver. Opholdsbeviset skal gælde for hele opholdslandets område og skal have gyldighed i mindst 5 år.

Det skal som nævnt ovenfor understreges, at indrejse- og opholdsretten er udvidet til også at omfatte studerende, pensionister og "restgruppen", dvs. ikke erhvervsaktive, der hverken er studerende eller pensionister. Der er imidlertid stillet krav om for disse begunstigede, at de skal råde over så tilstrækkelige midler, at de ikke ligger værtslandets sociale system til byrde, og at de samtidig råder over en sygeforsikring. Nyere domspraksis har modificeret dette princip, jf. Gzelczyk-sagen.

2.4.1. Direktivforslag om ret til indrejse og ophold m.v.

Kommissionen har den 2. juli 2001 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv *om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.*

2.4.1.1. Indhold og baggrund

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 12, 18, 40, 44 og 52. Efter artikel 18, stk. 2, træffes der afgørelse efter proceduren om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Efter Nice-traktatens ikrafttræden skal Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal.

Formålet med direktivet er at modernisere og simplificere retten for unionsborgere og deres familiemedlemmer til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område og at søge at minimere de administrative procedurer, ligesom forslaget tilsigter at udvide definitionen af familiemedlemmer samt at begrænse mulighederne for at nægte eller inddrage en opholdstilladelse. Direktivforslaget tilstræber desuden at gøre reglerne mere ensartede for ophold for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, samt studerende og personer, der råder over tilstrækkelige midler.

Ved direktivforslagets vedtagelse vil de direktiver, der i dag gælder vedrørende EU-borgernes frie bevægelighed, blive ophævet. Endvidere vil vedtagelsen af direktivet medføre ophævelse af artikel 10 og 11 i forordning 1612/68 samt en tilpasning af forordning 1251/70 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér. Direktivforslaget foreslår en række ændringer i forhold til den nugældende retstilstand, hvoraf de væsentligste er følgende:

For det første lægger direktivforslaget op til en udvidelse af familiemedlemsbegrebet. Efter forslaget har alle unionsborgerens og dennes ægtefælles direkte efterkommere og samtlige unionsborgerens og ægtefælles slægtninge i opstigende linje ret til at tage ophold i medlemsstaten sammen med unionsborgeren. Efter de gældende regler har en arbejdstagerens og dennes ægtefælles direkte efterkommere, der er fyldt 21 år og slægtninge i opstigende linje kun en sådan ret, hvis der består en forsørgerpligt for arbejdstageren.

For det andet foreslås, at retten til ophold uden formaliteter for en unionsborger udvides fra tre til seks måneder. Ifølge forslaget har unionsborgeren og dennes familiemedlemmer dog ikke efter EU-retten krav på sociale ydelser i opholdslandet i denne periode.

For det tredje foreslås, at betingelserne for ophold på en anden medlemsstats område ud over seks måneder lempes, således at en unionsborger har ret til at opholde sig i mere end seks måneder uden krav om opholdsbevis. Det gælder uanset, at unionsborgeren ikke er arbejdstager eller selvstændig, hvis blot unionsborgeren erklærer at have tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer samt at være i besiddelse af en sygeforsikring. De gældende regler kræver dokumentation for retten til ophold.

For det fjerde, foreslås at unionsborgere og deres familiemedlemmer opnår tidsubegrænset opholdstilladelse efter fire års ophold i medlemsstaten. Efter de gældende bestemmelser udstedes der i dag en tidsubegrænset opholdstilladelse til EU-borgere og deres familiemedlemmer efter fem års ophold i Danmark. Der udstedes ikke tidsubegrænset opholdstilladelse til studerende og deres familiemedlemmer.

For det femte fastslås ligebehandlingsprincippet i direktivforslaget. Ifølge forslaget har medlemsstaterne dog ikke pligt til at give andre end arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer adgang til sociale ydelser og understøttelse, før de opnår permanent opholdsret.

Endelig foreslås, at medlemsstaterne ikke skal kunne udvise unionsborgere eller deres familiemedlemmer, efter at disse har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse.

2.4.1.2. Beslutningsproces og udestående spørgsmål

Direktivforslaget blev behandlet på rådsmødet (konkurrenceevne) den 14. november 2002. Her blev tre af de udestående spørgsmål nærmere drøftet.

Det drejede sig for det første om spørgsmålet om, hvorvidt der skal kræves dokumentation for, at EU-borgeren opfylder betingelserne for ophold eller om en erklæring fra EU-borgeren er tilstrækkelig. Medlemsstaterne er delte i deres holdning til dette spørgsmål.

Det andet spørgsmål drejede sig om, hvorvidt medlemsstaterne kan støtte det element, der vedrører udvidelse af familiemedlemsbegrebet. En udvidelse af familiemedlemsbegrebet mødte ikke støtte hos den overvejende del af medlemsstaterne.

Endelig blev spørgsmålet om udvisning drøftet. Det måtte her konstateres, at stort set ingen medlemsstater støtter Kommissionens forslag om et forbud mod udvisning af EU-borgere og deres familiemedlemmer, når disse har opnået permanent opholdstilladelse.

Det bemærkes, at det kommende græske formandskab oplyste, at de forventer at opnå politisk enighed om en fælles holdning på rådsmødet (konkurrenceevne) i maj 2003.

2.4.1.3. Konsekvenser i forhold til sociale ydelser

Hvis det foreliggende direktivforslag vedtages med den nuværende ordlyd - hvilket landepositionerne p.t. ikke tyder på, jf. ovenfor - vil der være behov for ændringer i udlændingelovgivningen, ligesom en vedtagelse skønnes at give anledning til regelændringer blandt andet på uddannelses- og socialområdet og i lovgivningen om personregistrering, erhvervelse af fast ejendom og dansk indfødsret.

En vedtagelse af direktivforslaget i sin nuværende udformning vil - særligt på grund af den betydelige udvidelse af familiebegrebet i forhold til den gældende retstilstand - indebære en udvidelse af den personkreds, der potentielt kan gøre brug af sociale ydelser. Der foreligger p.t. ikke et skøn over størrelsen af en eventuel forøgelse af antallet af medflyttende familiemedlemmer og dermed heller ikke over omfanget af en eventuel øget brug af sociale ydelser.

2.5. Opsamling vedrørende EU-retten

Sammenfattende kan det konstateres, at opholdsgrundlaget har betydning for adgangen til sociale ydelser.

Arbejdstagere skal have adgang til ydelser, som er omfattet af EF-traktatens materielle anvendelsesområde, på lige fod med medlemsstatens egne borgere. Dette følger af artikel 39. Arbejdstageres familiemedlemmer har en afledet ret til sociale ydelser i medfør af forordning 1612/68.

Arbejdssøgende har i medfør af artikel 39 ret til ophold i en tidsbegrænset periode. I lyset af Domstolens seneste praksis i relation til unionsborgerskabet kan det ikke udelukkes, at Domstolen kunne nå frem til, at arbejdssøgende har krav på visse sociale ydelser for at kunne udnytte retten til at søge arbejde. Det forekommer dog ikke sandsynligt, at Domstolen vil nå frem til et sådant resultat, idet det vil åbne op for såkaldt "social turisme", og idet de hensyn, som ligger til grund for arbejdstagernes ret til ophold og forsørgelse, næppe gør sig gældende for så vidt angår arbejdssøgende.

Studerende, pensionister og restgruppen har ret til ophold i medfør af opholdsdirektiverne. Opholdsdirektiverne indeholder dog den begrænsning i opholdsretten, at de begunstigede skal råde over så tilstrækkelige midler, at de ikke ligger værtslandets sociale system til byrde. Samtidig skal de råde over en sygeforsikring. For studerende gælder, at de skal afgive en erklæring eller på tilsvarende måde forsikre de nationale myndigheder om, at de råder over tilstrækkelige midler. For pensionister og restgruppen gælder, at de skal kunne dokumentere at råde over tilstrækkelige midler. Opholdsretten kan inddrages, såfremt indehaveren ikke længere opfylder betingelsen om tilstrækkelige midler og sygeforsikring. Dette må dog aldrig ske automatisk som følge af, at en unionsborger har ansøgt om tildeling af en bistandsydelse i værtsmedlemsstaten.

Unionsborgere har ret til ophold efter traktatens artikel 18. Denne ret er imidlertid undergivet de begrænsninger og betingelser, som følger af traktatens øvrige bestemmelser og af opholdsdirektiverne. Unionsborgerskabet giver således ikke i sig selv ret til sociale ydelser, hvis unionsborgerens ret til ophold efter EU-reglerne er betinget af, at unionsborgeren kan forsørge sig

selv. Såfremt unionsborgeren har ophold på nationalt opholdsgrundlag, medfører reglerne om ligebehandling, at unionsborgeren skal have adgang til sociale ydelser på lige fod.

På baggrund af ovennævnte gennemgang af EU-retten gennemgås de væsentligste sociale ydelser i dansk lovgivning i henhold til forordning nr. 1612/68 og 1408/71.

Del II. Den danske lovgivning vedrørende de enkelte ydelser i henhold til forordningerne

3. Gennemgang af den danske lovgivning vedrørende de enkelte ydelser i henhold til Rfo 1612/68 om den fri bevægelighed

Nedenfor følger en gennemgang af den danske lovgivning, der hører inden for forordningens rammer.

3.1. Kontanthjælp

3.1.1. Juridiske rettigheder og pligter

Det følger af lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 1, at enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter loven. Dette gælder uanset nationalitet og omfatter alle former for hjælp, bortset fra vedvarende hjælp.

For at få ret til hjælp til vedvarende forsørgelse (dvs. mere end af et halvt års varighed) gælder særlige betingelser, jf. § 3, stk. 2. For at få vedvarende hjælp til forsørgelse skal modtageren

- 1) være dansk statsborger,
- 2) være statsborger i en EU/EØS medlemsstat eller familiemedlem til en sådan og være berettiget til ophold efter fællesskabsretlige regler eller
- 3) være omfattet af en aftale (med andre stater eller organisationer).

Erhvervsaktive EU/EØS-borgere og deres familiemedlemmer i Danmark er på grundlag af EU-reglerne sidestillede med danske statsborgere med hensyn til sociale fordele, og de erhverver ret til vedvarende hjælp til forsørgelse på grundlag af erhvervsaktivitet i Danmark.

I lov om aktiv socialpolitik stilles således alene krav om lovligt ophold, for så vidt angår udbetaling af kontanthjælp. Lovligt ophold åbner umiddelbart mulighed for udbetaling af kontanthjælp, hvis man i øvrigt opfylder betingelserne. Der stilles dermed ikke et bopælskrav i lov om aktiv social politik. Adgang til fx kontanthjælp kan opnås uden, at en person har nogen egentlig tilknytning til Danmark forudsat, at man opholder sig her lovligt i henhold til udlændingelovgivningen og opfylder betingelserne.

Vedvarende behov for hjælp til forsørgelse indebærer i princippet mulighed for hjemsendelse. Hjælp til forsørgelse anses for vedvarende, hvis den er ydet i mere end et halvt år eller må påregnes at vare mere end et halvt år.

3.1.2. Faktiske benyttelse af ordningen

Det overvejes i øjeblikket, hvordan man mest hensigtsmæssigt undersøger, hvor mange EU/EØS statsborgere, der modtager kontanthjælp. Et opgørelse via Dream fra uge 48 2002 viser, at 728 personer fra de 10 nye EU-medlemsstater modtog kontanthjælp i denne uge.

3.1.3. Utilsigtet brug af kontanthjælp

Det følger af § 3, stk. 4, at Sikringsstyrelsen under visse omstændigheder træffer beslutning om hjemsendelse af borgere, der ikke har ret til vedvarende forsørgelse her i landet. Afgørelserne træffes på baggrund af en indberetning fra opholdskommunen. Sikringsstyrelsens afgørelser kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.

Sikringsstyrelsen træffer ikke afgørelse om hjemsendelse af EU/EØS borgere, der er i besiddelse af et gyldigt opholdsbevis, idet de pågældende i kraft af opholdsbeviset anses for at opholde sig lovligt i her i landet efter de fællesskabsretlige regler, jf. aktivlovens § 3, stk. 2, nr. 2. Der henvises til afsnit om retstilstanden vedrørende EF/EØS-opholdsbeviser.

I perioden fra juli 1998 (hvor Den Sociale Sikringsstyrelse overtog kompetencen fra Socialministeriet) indtil primo november 2002 har styrelsen modtaget ca. 500 indberetninger fra kommunerne og truffet afgørelse om hjemsendelse af godt 100 personer. Omkring tre-fjerdedel af disse var nordiske statsborgere fra Norge, Sverige, Finland og Island. Den resterende fjerdedel bestod af øvrige nationaliteter, heriblandt EU-borgere. Det begrænsedes antal hjemsendelser af EU-borgere skal ses i lyset af reglerne om udstedelse af opholdsbevis, jf. nedenfor.

Årsagen til, at i det overvejende grad er nordiske statsborgere, som hjemsendes, er, at der for disse statsborgere ikke kræves et opholdsbevis som dokumentation for, at de er arbejdstagere i EU retlig forstand.

Sikringsstyrelsens afgørelser om hjemsendelse kan som tidligere nævnt indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.

I perioden fra 1. juli 1998 til primo november 2002 er der indbragt 51 afgørelser for Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har ændret Sikringsstyrelsens afgørelse i 16 tilfælde. Af disse vedrørte 11 tilfælde nordiske statsborgere.

Der træffes ikke afgørelse om hjemsendelse i alle de tilfælde, hvor en person opfylder grundbetingelsen for hjemsendelse. Efter aktivlovens § 3, stk. 5, lægges der bl.a. vægt på:

- om udlændingen er gift og samlever med en dansk statsborger, en flygtning eller en udlænding, der lovligt har boet her i landet med henblik på varigt ophold i mere end 7 år,
- varigheden af opholdet her i landet,
- helbredsmæssige forhold,
- den familiemæssige og øvrige tilknytning til landet i forhold til hjemlandet, og
- om en person, der har påtaget at forsørge udlændingen, overholder eller burde overholde denne pligt.

Der er således i lov om aktiv socialpolitik mulighed for at hjemsende EU-statsborgere, hvis disse får behov for vedvarende forsørgelse og ikke længere opfylder betingelserne for at kunne anses for arbejdstagere. Hjælp til forsørgelse anses som nævnt for vedvarende, hvis den er ydet i mere end et halvt år eller må påregnes at vare mere end et halvt år. Denne grænse er nedsat fra et år til et halvt år ved en lovændring pr. 1. juli 2002 (lov nr. 351 af 6. juni 2002).

Ved samme lovændring pr. 1. juli 2002 er adgangen til hjemsendelse endvidere udvidet, således at den tidsmæssige grænse for, hvornår hjemsendelse kan ske, er udvidet fra tre år til syv år. Det indebærer, at Den Sociale Sikringsstyrelse ikke kan træffe afgørelse om hjemsendelse, hvis udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste syv år.

I forhold til borgere fra en lang række lande findes der konventionsmæssige begrænsninger, således at der kun kan ske hjemsendelse inden for en kortere årrække end syv år. Således sætter Den Nordiske Konvention om social bistand og tjenester en grænse på tre års lovlig bopæl, hvorefter der

ikke kan ske hjemsendelse, og Den Europæiske Konvention om social - og sundhedsmæssig hjælp af 11. december 1953 opererer som udgangspunkt med en fem års grænse for statsborgere fra de lande, der er omfattet af konventionen.

De ændrede regler om hjemsendelse gælder ikke for udlændinge, der inden den 1. juli 2002 havde lovligt ophold her i landet og har været indberettet til Den Sociale Sikringsstyrelse efter de hidtil gældende regler. Denne persongruppe vil være omfattet af de hidtil gældende regler.

Når Den Sociale Sikringsstyrelse træffer afgørelse om hjemsendelse, sker det med udgangspunkt i en indberetning fra kommunen. En udlænding kan godt modtage midlertidig hjælp efter kontanthjælpsreglerne. Det vil sige indtil et halvt år. Men hvis en udlænding, der ikke er omfattet af fx arbejdstagerbegrebet, får behov for vedvarende hjælp, afgør Den Sociale Sikringsstyrelse om udlændingen skal hjemsendes. Sikringsstyrelsen kan dog ikke træffe afgørelse om hjemsendelse efter denne lov, hvis udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 7 år.

Det følger af udlændingelovens § 18, at en opholdstilladelse bortfalder, når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet afgørelse om, at en udlænding, der ikke har de fornødne midler til sit underhold, skal hjemsendes.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 18 indebærer således, at en opholdstilladelse bortfalder ex lege, når de sociale myndigheder har truffet afgørelse om hjemsendelse. Udlændingemyndighederne har således ingen indflydelse på, hvorvidt der indtræder bortfald af forsørgelsesmæssige grunde.

3.1.4. Retstilstanden vedrørende EF/EØS-opholdsbeviser

Indenrigsministeriet (i dag Integrationsministeriet) har i bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler eller aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde som ændret ved bekendtgørelse nr. 684 af 12. juli 1996 (EF/EØS-bekendtgørelsen) sammenskrevet de vigtigste regler om ophold og beskæftigelse i Danmark for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne.

Det bemærkes i den forbindelse, at nordiske statsborgere er fritaget for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 1. Nordiske statsborgere kan dog, i den udstrækning de er omfattet af EU-rettens regler om arbejdskraftens fri bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v., påberåbe sig disse regler.

Afgørelse om udstedelse, forlængelse, bortfald og inddragelse af opholdsbevis og opholdstilladelse efter EF/EØS-bekendtgørelsen træffes af statsamtene med påklage til Udlændingestyrelsen.

EF/EØS-opholdsbevis udstedes til bl.a. EF/EØS-statsborgere, der ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have lønnet beskæftigelse her i landet eller godtgør at have påbegyndt selvstændig erhvervsvirksomhed eller tjenesteydelse eller at være modtager af tjenesteydelser her i landet. Det bemærkes i den forbindelse, at også personer, der er henvist til at supplere deres indtægter med socialhjælp, efter omstændighederne betragtes som arbejdstagere, jf. afsnit 2.2.

EF/EØS-opholdsbevis meddeles som udgangspunkt for 5 år. Herefter udstedes der efter ansøgning tidsubegrænset EF/EØS-opholdsbevis, medmindre den pågældende er uforskyldt arbejdsløs og har været det i de sidste 12 måneder. I så fald meddeles der alene forlængelse for 12 måneder, og

yderligere forlængelse kan herefter ikke finde sted, medmindre den pågældende på ny ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have lønnet beskæftigelse her i landet eller godtgør at have påbegyndt selvstændig erhvervsvirksomhed eller tjenesteydelse eller at være modtager af tjenesteydelser her i landet.

Tidsbegrænset EF/EØS-opholdsbevis kan inddrages, når betingelserne for dets udstedelse ikke længere er til stede og der i øvrigt ikke foreligger omstændigheder, der må antages at gøre en inddragelse særlig belastende. Inddragelse vil således som udgangspunkt ske, hvis den pågældende selvforskyldt bliver arbejdsløs, dvs. hvis den pågældende selv har opsagt sin stilling eller i øvrigt givet anledning til opsigelsen. Derimod kan der ikke ske inddragelse, hvis den pågældende er midlertidigt arbejdsudygtig på grund af sygdom eller ulykke, eller hvis den pågældende er uforskyldt arbejdsløs, eksempelvis som følge af omstrukturering i virksomheden.

EF/EØS-bekendtgørelsen indeholder ingen retningslinier for, i hvilken udstrækning og under hvilke omstændigheder udlændingemyndighederne skal føre kontrol med, hvorvidt grundlaget for besiddelse af EF/EØS-opholdsbevis fortsat er til stede.

Udlændingestyrelsen har imidlertid med henblik på statsamternes sagsbehandling i september 1995 udstedt en vejledning om EF/EØS-opholdssager. Det fremgår af vejledningen, at sagsbehandleren i forbindelse med udstedelse af EF/EØS-opholdsbevis efter et konkret skøn over sagens nærmere omstændigheder kan anføre et fremtagelsestidspunkt på f.eks. 1 år fra resolutionsdatoen eller beskæftigelsens påbegyndelse, hvor EF/EØS-borgeren skal anmodes om at indsende arbejdsgivererklæring i udfyldt stand eller oplyse årsagen til sin eventuelle arbejdsløshed. I ganske særlige tilfælde kan politiet anmodes om at undersøge, hvorvidt den pågældende rent faktisk arbejder. Det anføres i vejledningen, at dette sker yderst sjældent.

Flere statsamter foretager jævnlig stikprøvekontrol af, hvorvidt betingelserne for udstedelse af tidsbegrænset EF/EØS-opholdsbevis fortsat er opfyldt. Det gælder navnlig Københavns Overpræsidium og Statsamtet København, da sagstyper, som erfaringsmæssigt giver særlig anledning til mistanke om, at der ikke er tale om reel beskæftigelse, er hyppigere forekommende i hovedstadsområdet end i landet i øvrigt.

Modtager et statsamt fra Den Sociale Sikringsstyrelse forespørgsel om en EF/EØS-borgers opholdsgrundlag, vil statsamtet på baggrund af den derved tilvejebragte mistanke om, at der ikke er tale om reel beskæftigelse, som udgangspunkt undersøge, hvorvidt betingelserne for udstedelse af tidsbegrænset EF/EØS-opholdsbevis fortsat er opfyldt.

Er dette ikke tilfældet, inddrages opholdsbeviset, i den udstrækning der er hjemmel hertil. Det bemærkes i den forbindelse, at udlændingemyndighederne ved vurderingen af, om der foreligger omstændigheder, der må antages at gøre en inddragelse særlig belastende, ikke udviser større tilbageholdenhed i EF/EØS-opholdssager end i andre udlændingesager.

Det følger af udlændingelovens § 44 a, at Udlændingestyrelsen uden udlændingens samtykke videregiver oplysninger om bl.a. inddragelse og nægtelse af forlængelse af den pågældendes opholdstilladelse til kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor udlændingen bor eller opholder sig. I EF/EØS-sager har Udlændingestyrelsen delegeret kompetencen hertil til statsamterne.

EF/EØS-bekendtgørelsens regler om inddragelse skal ses i sammenhæng med Rådsdirektiv 68/360, artikel 7, stk. 1, hvoraf fremgår, at et gyldigt opholdsbevis ikke kan fratages en arbejdstager udelukkende med den begrundelse, at han ikke længere har beskæftigelse enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed behørigt bekræftet af den kompetente arbejdsmarkedsmyndighed. Bekendtgørelsens regler om EF/EØS-opholdsbevisets gyldighedsperiode, følger ligeledes af Rådsdirektiv 68/360, jf. direktivets artikel 6, stk. 2, litra b.

3.2. Støtteordninger i forbindelse med uddannelse

3.2.1. Juridiske rettigheder og pligter (SU)

Udenlandske statsborgere kan under visse betingelser sidestilles med danske statsborgere med hensyn til muligheden for at få SU til uddannelser i Danmark. Der gives bl.a. SU til studerende, som umiddelbart før ansøgningstidspunktet har haft erhvervsarbejde her i landet i mindst 2 år, som sammen med deres forældre har taget fast ophold her i landet, før de fyldte 20 år, eller som er omfattet af integrationsloven.

Statsborgere fra de andre EU- og EØS-lande kan endvidere få SU på lige fod med danske statsborgere, dvs. både til uddannelser i Danmark og i udlandet, i det omfang det følger af EU-retten og EØS-aftalen. Heri ligger, at der gives SU til børn af arbejdstagere fra EU- og EØS-landene. Der kan desuden gives SU til arbejdstagere fra de pågældende lande, hvis de begynder på en erhvervskvalificerende uddannelse. Det er en betingelse, at uddannelsen har tilknytning til den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse, eller at arbejdstageren ufrivilligt er blevet arbejdsløs og derfor er nødt til at omskole sig¹⁰.

Socialpædagogisk støtte (SPS) er ikke nævnt. Det vurderes, at dette område har marginal betydning i forhold til problemområdet.

3.2.1.1. Faktiske benyttelse af SU

I 2000 blev der givet SU til ca. 1250 statsborgere fra de øvrige nordiske lande og til ca. 1750 statsborgere fra de øvrige EU-medlemsstater. Langt de fleste fik SU, fordi de opfyldte betingelserne med hensyn til arbejde her i landet i mindst 2 år og indrejse før det fyldte 20. år mv. Kun i størrelsesordenen 100 studerende fik SU i henhold til EU-retten eller EØS-aftalen. Heraf modtog i størrelsesordenen 30-40 studerende SU til uddannelse i udlandet.

3.2.2. SVU (Statens Voksenuddannelsesstøtte)

Det er en betingelse for at få SVU, at den studerende er tilmeldt folkeregistret i Danmark eller er dansk statsborger eller har ret til SVU på lige fod med danske statsborgere i henhold til EU-retten eller EØS-aftalen. Der stilles endvidere krav om beskæftigelse på en arbejdsplads i Danmark eller ledighed med dagpengere.

¹⁰ I sag C-357/89, Raulin, Saml 1992 I-1027, har Domstolen udtalt, at en arbejdstager, som opgiver sit arbejde og påbegynder et fuldtidsstudium, som ikke har forbindelse med tidligere virksomhed, ikke bevarer sin status som arbejdstager, medmindre der er tale om en arbejdstager, som **ufrivilligt er arbejdsløs**.

I 2001 blev der givet SVU til ca. 50 statsborgere fra de øvrige nordiske lande og til ca. 50 statsborgere fra de øvrige EU-medlemsstater.

3.2.3. VEU-godtgørelse (Godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse)

Der kan opnås VEU-godtgørelse ved deltagelse i de uddannelser, der finansieres af Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering, herunder især AMU. Der stilles ingen statsborger- eller folkeregisterkrav, men det er en betingelse, at den pågældende enten er i beskæftigelse (som lønmodtager eller selvstændig) i Danmark, eller er ledig med ret til dagpenge. Der er en aldersgrænse på 20 år, og det er yderligere en betingelse, at den pågældende ikke har en uddannelse ud over erhvervsuddannelsesniveau.

3.2.4. Utilsigtet brug af uddannelsesstøtteordningerne samt VEU-godtgørelse

Som ovenfor beskrevet er det et meget begrænset antal EU-borgere, der i dag får uddannelsesstøtte i henhold til EU-retten eller EØS-aftalen. Det må forventes, at antallet af EU-borgere, der vil gøre brug af uddannelsesydelserne, vil stige, i det omfang antallet af EU-borgere, der tager arbejde her i landet, stiger.

Utilsigtet brug af ordningerne vil kunne komme på tale, hvis borgere fra de andre EU-medlemsstater, der er kommet til landet for at uddanne sig, tager arbejde i en kort periode for derefter at søge støtte efter EU-retten. Som anført ovenfor, vil den pågældende kun have krav på SU efter EU-retten, hvis uddannelsen har tilknytning til den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse, eller arbejdstageren ufrivilligt er blevet arbejdsløs og derfor er nødt til at omskole sig.

Det må endvidere tages i betragtning, at borgere fra de nye EU-medlemsstater vil være omfattet af de almindelige begrænsninger med hensyn til tildeling af støtte, ligesom støtte kun gives for en begrænset periode, og der stilles krav om studieaktivitet.

I relation til arbejdsmarkedetsuddannelserne og enkeltfag fra erhvervsuddannelserne er der adgangsbetingelser, der forhindrer personer, der ikke taler dansk eller kun taler lidt dansk, i at få adgang til uddannelserne: Det kan derfor ikke anses for særlig sandsynligt, at vandrende arbejdstagere uden eller med små dansk kundskaber kan anvende disse tilbud til at skaffe sig VEU-godtgørelse i noget nævneværdigt omfang.

3.3. Ledighedsydelsen

3.3.1. Juridiske rettigheder og pligter

Ledighedsydelse er en ydelse, der udbetales af kommunerne til personer, der er berettiget til fleksjob eller er ledige efter at være overgået fra fleksjob til ustøttet beskæftigelse.

Det er en betingelse for ret til ledighedsydelse fra visitationen til fleksjob, at personen enten ville være berettiget til at modtage dagpenge efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, modtog sygedagpenge eller deltog i revalidering efter en erhvervsplan. Alle øvrige kan optjene ret til ledighedsydelse ved ansættelse i fleksjob i 9 måneder inden for de seneste 18 måneder.

Der er ret til ledighedsydelse, mens man venter på et fleksjob, ved ledighed mellem to fleksjob og ved ledighed i den første periode efter overgang til ustøttet beskæftigelse. Ledighedsydelsen svarer til 91 pct. af arbejdsløshedsdagpengenes max. beløb, dog højst et beløb der svarer til hidtidig

arbejdsindtægt. Det er en betingelse for udbetaling af ledighedsydelse, at personen står til rådighed for fleksjob eller alm. beskæftigelse.

Der er ingen særlig optjening til ydelsen, men man skal være visiteret til fleksjob.

3.3.2. Faktiske benyttelse af ordningen

Juni 2002 modtog 2.500 personer ledighedsydelse.

3.3.3. Utsigtet brug af ledighedsydelsen

Kommunerne kan afprøve rådigheden og er forpligtet hertil hvert halve år. Rådighedspligten indebærer, at ydelsen kun kan udbetales til personer, der bor i Danmark. Grænsearbejdere er også omfattet. Kontrollen med ydelsen skal foretages løbende af kommunerne, som kan rådighedsafprøve personer, der modtager ledighedsydelse

3. 4. Børnepasningsorlov(s)ydelsen

3.4.1. Juridiske rettigheder og pligter

Orlov til børnepasning gælder som udgangspunkt for forældre til børn, der er født før den 27. marts 2002, og for forældre til adoptivbørn, der er modtaget før den 27. marts 2002. Lov om børnepasningsorlov ophæves den 1. juni 2011, hvilket betyder, at forældre, der er omfattet af reglerne, har mulighed for at gøre den fulde ret til børnepasningsorlov gældende, dvs. indtil barnet fylder 9 år. Orlovsperioden for hver af forældrene er op til 52 uger pr. barn, som kan deles op i perioder af 13 ugers varighed (for lønmodtagere er den mindste orlovsperiode dog 8 uger).

Lønmodtagere, selvstændige erhvervsdrivende og ledige medlemmer af en arbejdsløshedskasse kan gå direkte fra barselorlov til børnepasningsorlov, uanset at de ikke opholder sig i Danmark ved orlovens start.

Børnepasningsorloven kan for alle grupper afholdes i udlandet.

Orlovsydelsen udgør 60 pct. af arbejdsløshedsdagpengenes højeste beløb for henholdsvis fuldtidsforsikrede og deltidsforsikrede efter reglerne i arbejdsløshedsforsikringsloven. Kommunen udbetaler orlovsydelsen til kontanthjælpsmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. For forsikrede ledige foretager Arbejdsløshedskassen udbetaling på baggrund af en månedlig erklæring fra orlovspersonen, om at orlov fortsat holdes.

Opholder orlovspersonen sig (sammen med barnet) i udlandet uden for EU/EØS-landene, kan a-kassen udbetale orlovsydelsen, uden at den månedlige erklæring foreligger. Når orlovspersonen vender tilbage til Danmark, skal orlovspersonen over for a-kassen bekræfte, at betingelserne for at modtage orlovsydelsen har været opfyldt i hele perioden.

Om øvrige vilkår kan det nævnes, at ved orlov til pasning af et barn under 3 år, må barnet ikke benytte offentlig pasningsordning. Lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende skal have en bekræftelse fra kommunen om, at de opfylder beskæftigelseskravet i lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. Ledige kan få orlov, hvis de er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Modtagere af kontanthjælp/ledighedsydelse kan få orlov, hvis de er omfattet af Socialministeriets bekendtgørelse om orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere og modtagere af ledighedsydelse samt om fradrag i

orlovsydelse, der udbetales af kommunerne. Derudover er der en række specielle krav til lønmodtagere, ledige og selvstændige, som der ikke redegøres for her.

Ordningen er som nævnt ved at blive udfaset og udløber den 1. juni 2011.

3.4.2. Forholdet til EU-borgere

Når EU-borgere kommer til Danmark – og via de EU-retlige regler omfattes af de danske regler – vil de på linie med danske statsborgere kunne gå på børnepasningsorlov, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

Der vil i denne sammenhæng ikke blive stillet krav om, at barnet/børnene – der søges om orlov til – har dansk cpr. nr. Det afgørende er, at barnet/børnene er født før den 27. marts 2002.

3.4.3. Utsigtet brug af børnepasningsorlov

Utsigtet brug af ordningen vil kunne forekomme, hvor forældre påtænker at udvandre af landet – evt. for en årrække – og søger børnepasningsorlov til det første år. Efter reglerne er det fuldt lovligt at tage orloven med sig til udlandet – også selv om man ikke påtænker at vende tilbage til Danmark efter orlovens ophør.

På tilsvarende vis kan EU-borgere, der for en kortere periode har været bosiddende i Danmark, og som efterfølgende ønsker at vende hjem til deres hjemland tage orlovsydelsen "med hjem" i det første år efter udrejsen fra Danmark.

3.5 Arbejdsformidling (AF) og den fri bevægelighed og aktivering

Formålet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at sikre et velfungerende arbejdsmarked rettet mod beskæftigede, ledige og virksomhederne. Det overordnede mål er at sikre, at virksomhederne – både på kort og lang sigt – får den arbejdskraft, de har brug for og dels at medvirke til at forebygge og afhjælpe ledighed.

I forhold til de beskæftigede består indsatsen primært i jobformidling samt at yde information og vejledning om muligheden for at benytte de tilbud, som arbejdsmarkedsindsatsen indeholder. Arbejdsformidlingen spiller en central rolle i denne forbindelse.

Indsatsen over for ledige er rettet mod to grupper: dels forsikrede ledige med ret til arbejdsløshedsdagpenge dels arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Optjening af retten til arbejdsløshedsdagpenge og retten til kontanthjælp for EU/EØS-statsborgere er beskrevet i afsnit 4.1. og afsnit 3.1.

For gruppen af ledige med ret til arbejdsløshedsdagpenge, kan Arbejdsformidlingen tilbyde formidling til udstøttet arbejde, information/vejledning og udarbejdelse af en individuel handlingsplan, som grundlag for afgivelse af aktive tilbud til den enkelte ledige.

For gruppen af arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er det ligeledes Arbejdsformidlingen der varetager formidlingsindsatsen, mens det er kommunerne, der har ansvaret for afgivelse af aktive tilbud.

Hvad angår Arbejdsformidlingen kan det i øvrigt bemærkes, at EU/EØS-statsborgere, som ønsker at medtage dagpenge fra sit hjemland skal tilmelde sig Arbejdsformidlingen senest 7 dage efter

ankomsten til Danmark, og vil herefter kunne benytte sig af Arbejdsformidlingens almindelige servicetilbud.

EURES-samarbejdet i regi af AF har til opgave at vejlede personer, der ønsker at søge job eller uddannelse i Danmark og i andre EU/EØS-lande og hjælpe danske arbejdsgivere med at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til Danmark. EURES kan også vejlede og informere om arbejds- og levevilkår og ansættelsesprocedurer.

Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter lov om aktiv social politik, jf. loven § 3, stk. 1. De former for hjælp efter aktivloven, der kan ydes, er - i store træk - hjælp i form af kontanthjælp og aktivering, revalidering samt fleksjob og skånejob med løntilskud, jf. afsnit 3.6. For at få ret til vedvarende hjælp skal den pågældende opfylde de betingelser, der er omtalt under pkt. 3.1.1.

Personer, der opholder sig i udlandet, kan ikke få hjælp efter aktivloven, jf. lovens § 5, stk. 1, fordi hjælpen er bestemt til at opfylde behov her i landet. I medfør af samme bestemmelses stk. 2 kan kommunen dog i særlige tilfælde tillade, at retten til hjælp bevares under kortvarige ophold i udlandet, hvis:

- modtageren deltager i aktiviteter, der er led i aktivering eller revalidering efter denne lov,
- modtageren udøver aftalt eller fastsat samvær, som ikke kan foregå her i landet, med egne børn under 18 år,
- modtageren har brug for nødvendig lægebehandling, som den pågældende ikke kan få her i landet, eller
- der i øvrigt forligger ganske særlige forhold, f.eks. besøg hos en nær pårørende, der er alvorligt syg.

Af samme bestemmelses stk. 3 følger, at det er en betingelse for at bevare hjælpen i udlandet, at opholdet ikke hindrer, at modtageren kan opfylde de almindelige betingelser for hjælp, herunder at den pågældende kan tage imod tilbud om arbejde eller aktivering.

3.5.1. Juridiske rettigheder og pligter

Arbejdsformidlingen skal efter udvidelsen yde samme service til statsborgere fra de nye lande som til nationale statsborgere. Det er ikke muligt at skønne over omfanget af ønsker om service på nuværende tidspunkt. Tilstrømningen af arbejdskraft kommer i lyset af indhøstede erfaringer især til at ske inden for gartneri og landbrug, byggeriet og hotel – og restaurationsbranchen.

3.5.2. Faktiske benyttelse af Arbejdsformidlingen i forbindelse med den fri bevægelighed

Arbejdsformidlingen skal yde samme service til statsborgere fra de nye lande som til nationale statsborgere. Omfanget af ønsker om service er det ikke muligt at skønne over. Tilstrømningen af arbejdskraft forventes i lyset af indhøstede erfaringer især at ske inden for gartneri og landbrug, byggeriet og hotel – og restaurationsbranchen.

Ansættelsesbevisloven foreskriver i øvrigt, at arbejdstageren har krav på en kontrakt senest efter en måneds beskæftigelse. Arbejdsgiverforeningerne og AF arbejder sammen om at de ansatte sikres gode og lovlige arbejdsvilkår.

I 2. kvartal 2002 deltog i alt 115.245 personer i aktivering (AF og kommunal), og heraf var 2.126 fra EU/EØS-landene samt Schweiz. Antallet af personer, der i 2001 søgte arbejde i Danmark med udenlandske dagpenge fremgår af afsnit 4.1.2.3.

Endelig udgjorde antallet af søgninger på EURES' jobsøgningsdatabase i november 2002 cirka 16.700, hvoraf knap 50 % af søgningerne er foretaget fra europæiske lande (eksklusiv Danmark).

3.5.3. Utilsigtet brug

En del af de sager, arbejdsformidlingen kender til om underbetaling af østeuropæere, bygger på den konstruktion, at de pågældende – typisk landbrugsmedhjælpere – er praktikanter, dvs. i gang med en landbrugsuddannelse i deres hjemland, og derfor kun skal have løn som praktikanter. Sagerne kommer til AF's kundskab, hvis "praktikanterne" rager uklar med arbejdsgiveren og henvender sig til AF for at få en anden "praktikplads"

Størstedelen af de sæsonarbejdere, der kommer til Danmark fra de nuværende EU-medlemslande, har krav på at få en skriftlig arbejdskontrakt i medfør af lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet (se også afsnit 5.1.3.4). I et tæt samarbejde med gartneriernes arbejdsgiverforening og den enkelte arbejdsgiver udarbejder AF aftalerne, og det er aftalt mellem parterne, at de, der får job på denne måde, skal have udarbejdet en kontrakt, inden de forlader deres hjemland. Loven om ansættelsesbeviser foreskriver i øvrigt, at arbejdstageren har krav på en kontrakt senest efter en måneds beskæftigelse. Arbejdsgiverforeningerne og AF arbejder sammen om at tilsikre, at de ansatte sikres gode og lovlige arbejdsvilkår.

3.6. Fleksjob og skånejob

3.6.1. Juridiske rettigheder og pligter

Fleksjob og skånejob har hjemmel i lov om aktiv socialpolitik og omfatter således EU/EØS-statsborgere og disses familiemedlemmer. Fleksjob er en stilling på særlige vilkår, der gives til personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen og som ikke modtager social pension. Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante aktiverings- og revalideringsmæssige samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Kommunen betaler et løntilskud til arbejdsgiveren på henholdsvis halvdelen eller totredjedel af lønnen. Det afhænger af, hvor meget arbejdsevnen hos den ansatte er nedsat. Arbejdstiden og arbejdsvilkårene fastsættes efter en individuel vurdering. Der betales almindelig overenskomstmæssig løn. Fra 1. juli 2002 kan der også ydes tilskud til personer, der driver selvstændig virksomhed.

Grænsearbejdere har ret til fleksjob.

Skånejob med løntilskud er et tilbud til en person på førtidspension. For at få et skånejob kræves, at man ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på nedsat tid på normale vilkår på arbejdsmarkedet. Løn og øvrige arbejdsvilkår, herunder arbejdstiden, fastsættes ved aftale mellem arbejdsgiveren og den ansatte. Dette skal ske i samarbejde med de faglige organisationer.

3.6.2. Faktiske benyttelse af ordningerne

I 2. kvartal 2002 var der 18.754 personer i fleksjob, heraf var 3 pct. indvandrere.

I 2. kvartal 2002 var der 5.865 personer i skånejob, heraf var 1 pct. indvandrere.

4. Gennemgang af den danske lovgivning vedrørende de enkelte ydelser i henhold til Rfo 1408/71 om koordinering af social sikring

4.1. Arbejdsløshedsdagpenge

4.1.1. Juridiske rettigheder og pligter

For så vidt angår adgang til arbejdsløshedsdagpenge (arbejdsløshedsforsikring) kræves, at der senest skal være tilbagelagt forsikrings- og beskæftigelsesperioder i den medlemsstat, hvor kravet om ydelse stilles, for at opnå ret til disse ydelser.

Forordningens kapitel om arbejdsløshedsdagpenge indeholder væsentlige undtagelser fra de øvrige kapitler;

- det er lovligt at stille krav om beskæftigelse og forsikring for at give ret til at sammenlægge forsikrings- og beskæftigelsesperioder, og
- eksport af arbejdsløshedsdagpenge er begrænset til 3 måneder.

Det er dog ikke muligt i henhold til Rfo 1408/71 at stille krav om beskæftigelse i Danmark, hvis den person, der ønsker dagpenge,

- har boet i Danmark og arbejdet i et andet EU/EØS-land, og er blevet helt ledig (*grænsearbejdere*), eller
- har boet i et andet EU/EØS-land og arbejdet i Danmark, er vendt tilbage til sin bopæl i Danmark mindre end én gang om ugen, og ved fuld ledighed har valgt at stille sig til rådighed for arbejdsmarkedet i Danmark (*andre arbejdstagere end grænsearbejdere*).

For at kunne medregne forsikringsperioder fra et andet EU/EØS-land¹¹ skal personen søge om optagelse i en dansk A-kasse og have fået et arbejde i Danmark senest 8 uger efter, at han ophørte med at være arbejdsløshedsforsikret i det andet land¹². For at få udbetalt dagpenge¹³ skal han desuden opfylde det danske beskæftigelseskrav (52 uger inden for 3 år) med arbejde i Danmark, eller med 296 timers arbejde i Danmark inden for en periode på 12 uger/3 måneder for fuldtidsforsikrede¹⁴, og resten af beskæftigelseskravet og anciennitetskravet opfyldt ved arbejde i et andet EU/EØS-land.

¹¹ Når den vandrende arbejdstager er optaget i fx en dansk a-kasse, stilles pågældende som ethvert andet medlem.

Forsikrings- og beskæftigelsesperioder fra et andet EØS-medlemsland medregnes til opfyldelse af dagpengeretsbetingelsen i det omfang, medlemmet ikke kan opfylde betingelserne med perioder fra den danske arbejdsløshedsforsikring.

Dagpengenes størrelse påvirkes ikke af, at arbejdstageren er fra et andet EØS-medlemsland. Det bemærkes, at der i reglerne i Nordisk Konvention, som Danmark har valgt også skal gælde for EØS-statsborgere, er et særligt 5 års krav, som alene har betydning for, hvornår man skal efter arbejdsophør i et andet EØS-medlemsland skal tilmelde sig en dansk a-kasse, og hvilket beskæftigelseskrav, der stilles. Forordningens regler om medregning af perioder med arbejdsløshedsforsikring omfatter alene arbejdstagere, og ikke personer, der har drevet selvstændig virksomhed.

¹² Disse regler gælder i forhold til medlemmer af en dansk a-kasse, der ikke har været arbejdsløshedsforsikret i DK inden for de seneste 5 år. 5 års-reglen følger af Nordisk Konvention.

¹³ Dagpengeberettigede, ledige vandrende arbejdstagere er også omfattet af reglerne om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvis de ønsker at modtage danske dagpenge. De har samme rettigheder og pligter som andre forsikrede ledige, og skal også stille sig til rådighed for det danske arbejdsmarked.

¹⁴ Dette krav kan dog ikke stilles for helt arbejdsløse grænsearbejdere og "andre arbejdstagere end grænsearbejdere".

Ydelserne kan som udgangspunkt ikke eksporteres. En dagpengeberettiget arbejdsløs arbejdstager, som søger job i en anden medlemsstat, kan imidlertid bevare sine arbejdsløshedsdagpenge i indtil 3 måneder under forudsætning af, at pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen dér. Den pågældende er således stadig underkastet hjemlandets sociale sikringssystem, herunder hjemlandets regler om rådighed.

Det betyder eksempelvis, at den pågældende, hvis han omfattes af den danske arbejdsløshedsforsikring tilsvarende ved ledighed vil kunne foretage jobsøgning i eksempelvis oprindelseslandet eller et andet EØS-medlemsland i indtil 3 måneder med danske dagpenge.

Eftersom arbejdsløshedsdagpenge - i modsætning til andre sociale sikringsydelser - som udgangspunkt efter EU-retten anses som tilstrækkelige midler til egen forsørgelse, har dette betydning for fortsat ophold i Danmark. En EU-statsborger, der modtager arbejdsløshedsdagpenge, får af statsamtet udstedt et særligt "dagpengeopholdsbevis", hvis varighed er afstemt efter den periode, den pågældende er berettiget til dagpenge i.

4.1.1.1. Dagpengeret på grundlag af en uddannelse

Hvis man har afsluttet en erhvervskompetencegivende uddannelse i Danmark af mindst 18 måneders varighed, kan man efter de danske arbejdsløshedsforsikringsregler optages i en a-kasse og opnå ret til dagpenge efter udløb af en karenperiode på 1 måned (dimittendoptagelse)¹⁵. Eftersom arbejdsløshedsdagpenge efter EU-retten udgør et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag, vil man bevare sin opholdstilladelse, så længe man er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge.

4.1.2. Faktiske brug af ordningen

4.1.2.1. Medregning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder fra EU/EØS-lande

Antallet af indhentede bekræftelser af forsikrings- og beskæftigelsesperioder i et andet EU/EØS-land¹⁶ kan give et billede af, hvor mange personer, der har haft brug for at medregne udenlandske perioder for at opnå dagpengeret i Danmark. Det er ikke muligt at udskille personer, der ikke tidligere har været medlem af en dansk a-kasse.

I 2001 indhentede Arbejdsdirektoratet 449 bekræftelser fra udenlandske myndigheder for forsikrings- og beskæftigelsesperioder (attest E 301) til brug for medregning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder fra EU/EØS-lande.

I 2002 er der indhentet 456 bekræftelser. Det er en stigning på 2% ift. 2001.

4.1.2.2. Bekræftelse af danske beskæftigelsesperioder

Antallet af bekræftelser af danske beskæftigelsesperioder (E 301 DK) kan give et billede af, hvor mange personer der har arbejdet i Danmark uden at være medlem af en dansk a-kasse, og som har haft brug for dagpenge i det land, de er rejst til. Det vil ofte være personer, der kun har arbejdet i Danmark i en kort periode.

¹⁵ Optagelse som dimittend i en dansk a-kasse er også betinget af, at man havde bopæl og ophold i Danmark ved uddannelsens begyndelse.

¹⁶ Bortset fra de nordiske lande, hvor a-kasserne selv indhenter attest E 301, og Arbejdsdirektoratet derfor ikke fører statistik for antallet af indhentede attester.

I 2001 udstedte Arbejdsdirektoratet 451 bekræftelser på beskæftigelse i Danmark.

I 2002 har direktoratet udstedt 538 bekræftelser. Det er en stigning på 19% ift. 2001.

Personer, der var medlem af en a-kasse samtidig med at de arbejdede i Danmark, indhenter deres bekræftelse af forsikrings- og beskæftigelsesperioden hos a-kassen, og Arbejdsdirektoratet fører derfor ikke statistik, der dækker disse personer.

4.1.2.3. Arbejdssøgning med danske dagpenge

Antallet af tilladelser til at søge arbejde med danske dagpenge i et andet EU/EØS-land kan give et billede af, hvor mange personer, der kan have fået udbetalt danske dagpenge i et EU/EØS-land. Det er ikke muligt at udskille personer, der har opnået deres danske dagpengeret på grundlag af medregning af forsikrings- eller beskæftigelsesperioder fra andre EU/EØS-lande. Det er alene muligt at oplyse, hvor mange personer der har fået dispensation fra kravet om 4 ugers tilmelding til AF, fordi de var statsborgere i det land, de ønskede at rejse til.

I 2001 udstedte arbejdsdirektoratet i alt 1212 tilladelser til arbejdssøgning med danske dagpenge i et andet EU/EØS-land. Heraf fik 26 dispensation på grund af statsborgerskab i det andet land.

I 2002 har Arbejdsdirektoratet udstedt 1461 tilladelser til arbejdssøgning med danske dagpenge i et andet EU/EØS-land. Der er tale om en 4% stigning ift. 2001. Ud af de 1461 tilladelser er der givet dispensationer på grund af statsborgerskab i det land, de rejser til, 26 gange.

4.1.2.4. Arbejdssøgning i Danmark med udenlandske dagpenge

Antallet af personer, der søger arbejde i Danmark med udenlandske dagpenge, giver et billede af antallet af arbejdstagere, der rejser til Danmark uden først at have sikret sig et arbejde.

I 2001 søgte 202 personer arbejde i Danmark med dagpenge fra et andet EU/EØS-land.

I 2002 har 228 personer søgt arbejde i Danmark med dagpenge fra et andet EU/EØS-land. Der er tale om en 13% stigning ift. 2001.

4.1.2.5. Utilsigtet brug af arbejdsløshedsdagpenge

For at undgå utilsigtet brug af arbejdsløshedsdagpenge stilles der krav om, at man skal have været beskæftiget i Danmark og være medlem af en a-kasse. Der stilles også krav om, at de ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet i Danmark. Disse krav gælder alle ledige, også vandrede arbejdstagere.

Reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed er således ikke til hinder for en målrettet indsats imod ulovlige og strafbare forhold, da der ikke kan udledes nogen rettigheder af forordningen, hvis utilsigtet brug af arbejdsløshedsdagpenge sker ved strafbare forhold som fx falske lønsedler som dokumentation for opfyldelse af beskæftigelseskravet.

Arbejdsdirektoratet har ikke kendskab til, at reglerne om medregning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder i større omfang har været anvendt til at erhverve dagpengeret gennem spekulation i opfyldelse af dagpengeretsbetingelserne med falske lønsedler.