

Arbejdsdirektoratet har erfaringer med at afsløre sort arbejde gennem bl.a. aktioner i samarbejde med flere myndigheder.

4.1.2.6. Ubalance generelt

På baggrund af en række undersøgelser af den forventede indvandring af statsborgere fra de central- og østeuropæiske kandidatlande til det nuværende EU¹⁷ forventes der ikke voldsomme påvirkninger af arbejdsløshed eller lønniveau i de nuværende medlemsstater. De områder, der forventes at blive mest udsatte for vandringer, når arbejdskraften får lov at bevæge sig frit, er grænseregionerne mod øst i Tyskland, Østrig og Italien. Undersøgelserne belyser ikke den forventede vandring til den kreds af medlemslande, der åbner deres arbejdsmarkeder fra udvidelsens første dag.

I den forbindelse henvises også til to rapporter fra SFI om "Velfærdspolitik i et nyt Europa" og "Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa".

4.1.2.7. Ubalance/sæsonarbejdere

I det omfang udvidelsen af EU medfører en stor stigning i antallet af sæsonarbejdere fra de nye medlemslande, vil dette kunne betyde en ubalance i forhold til arbejdsløshedsforsikringen. Denne persongruppe vil ofte kunne opfylde kravet om arbejde i Danmark (296 timer inden for 12 uger/3 måneder) gennem deres sæsonarbejde for at blive berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Hvis de opnår medlemskab af en dansk a-kasse, og har været arbejdsløshedsforsikret i et andet EU/EØS-land tilstrækkeligt længe, kan de opnå ret til danske dagpenge. De har herefter ret til at bevare danske dagpenge under arbejdssøgning i andre EU/EØS-lande i 3 måneder.

4.1.2.8. EURES-netværket og sæsonarbejdere

De erfaringer, AF har med sæsonarbejdere fra andre EU/EØS-lande tyder på, at de ikke bliver medlemmer af en a-kasse, og at de søger videre til sæsonarbejde i andre lande, når der ikke er mere sæsonarbejde for dem i Danmark.

AF's erfaringer bygger særligt på, at man inden for AF-området har etableret en landsdækkende indsats vedrørende sæsonarbejdere. Initiativet er vokset kraftigt, både hvad angår udbudet af stillinger og antallet af jobsøgere. I år 2002 regner AF således med at nå op på ca. 1500 besatte stillinger hos godt 80 arbejdsgivere over hele landet, primært arbejdsgivere indenfor gartneri, frugtavl og skovbrug.

Om det fremtidige behov i forhold til sæsonarbejdskraft forudser AF færre unge mennesker, lavere arbejdsløshed og øget fleksibilitet med hensyn til ansættelsesperioder og geografi, samt ikke mindst ubegrænset adgang til arbejdskraft fra udlandet. I den situation forventes det, at efterspørgslen efter arbejdskraft øges. Det er vanskeligt at give et sikkert billede af situationen. En forsigtig vurdering tyder på et par tusinde ekstra jobs det første år inden for området. Hidtil er behovet steget ca. 25 % hvert år, primært fordi produktionen er sat i vejret pga. lettere adgang til sæsonarbejdskraft.

¹⁷ Se Beskæftigelsesministeriets besvarelse til Europaudvalget af Alm. del – bilag 32, Arbejds- og Socialministerråd, løbenr. 559 (28. oktober 2002) om en redegørelse for mobiliteten af lønmodtagere i EU-medlemsstaterne hidtil og i et udvidet EU.

4.2. Pensionsydelse

4.2.1. Juridiske rettigheder og pligter

Retten til dansk pension er som hovedregel betinget af dansk statsborgerskab og fast bopæl i Danmark. Retten er endvidere betinget af mindst 3 års bopæl i Danmark mellem det fyldte 15. og 65. år.

Kravet om statsborgerskab og bopæl er dog ophævet for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er statsborgere fra EU/EØS, samt for statsborgere fra et land med hvilket Danmark har indgået en konvention om social sikring. Kravet om statsborgerskab er endvidere ophævet for flygtninge omfattet af Geneve-konventionen og de- facto flygtninge.

Hvis en person har boet i Danmark i mindst 10 år mellem det 15. og 65. år, heraf mindst 5 år umiddelbart inden pensionen ydes, bortfalder ligeledes kravet om dansk statsborgerskab for pensioner udbetalt i Danmark.

For pensioner betyder Rfo 1408/71's sammenlægnings- og pro rata temporis-princip, at en person har mulighed for at sammenstykke en hel pension af flere brøkpensioner i forhold til forsikrings-, arbejds- og bopælsperioder i forskellige EØS-medlemslande.

Anvendelse af sammenlægningsprincippet på pensionsområdet betyder, at dokumenterede beskæftigelses- eller forsikringsperioder i oprindelseslandet kan medregnes ved opfyldelse af 3-års kravet i pensionslovens § 4. På grund af dette kan selv relativt kort beskæftigelse og evt. efterfølgende bopælsperiode i Danmark føre til opnåelse af ret til dansk pension over minimumsgrænsen på 1/40.

Ifølge den danske definition af en arbejdstager efter forordning 1408/71, bilag 1 B, skal den pågældende have været ansat i en arbejdsgivers tjeneste og have været omfattet af lov om ATP. Efter ATP-loven gælder et minimumskrav for bidragspligtens indtræden jf. § 15, stk. 3. Allerede efter 9 timers beskæftigelse indenfor 1 uge vil lønmodtageren blive omfattet af ATP-loven og kan således starte med at optjene pensionsret. Indtil 1997 var praksis, at der krævedes 1 års beskæftigelse i Danmark. I SM P-11-97 fastslog Den Sociale Ankestyrelse, at der ikke var grundlag for at opretholde denne 1-års regel.

Personer, der er omfattet af EF-forordningen, dvs. både danske og andre erhvervsaktive EU/EØS-statsborgere, kan opfylde mindstebopælskravet i Danmark på 3 år ved sammenlægning med optjeningsperioder i andre EU/EØS-lande. EF-reglerne indebærer, at der kan ydes pension på grundlag af en mindsteoptjeningsperiode på 1 år.

Efter pensionslovens § 8 optjenes ret til dansk pension som udsendt for offentlig dansk myndighed, beskæftiget i offentlig interesse i øvrigt, som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab og ophold med henblik på uddannelse. Ægtefæller og børn mellem 15 og 18 år har en afledt ret.

Hvis danske firmaer vælger at oprette filialer eller datterselskaber i de nye medlemsstater, vil der under visse betingelser kunne optjenes ret til dansk pension.

Efter praksis i henhold til pensionslovens § 8 er det muligt at optjene pensionsret i mere end et land for den samme periode. Sikringsstyrelsen har på den baggrund foreslået bestemmelsen ændret således, at optjening efter § 8 gøres subsidiær til anden optjening.

Enhver modtager af dansk social pension kan ansøge om personligt tillæg til enten enkeltstående udgifter eller som løbende supplement til pensionen. En meget lille dansk brøkpension kombineret med en lav pensionsydelse fra bopælslandet vil kunne medføre supplement af den danske pensionsydelse med personlige tillæg, hvis der i bopælslandet ikke er supplerende sociale ydelser til pensionister. Dette kan blive en realitet hvis de nye medlemsstaters sociale ydelser er lavere end den danske pensionsydelse. Der kan ikke ydes personligt tillæg til førtidspensionister, hvis sag er påbegyndt efter 1. januar 2003.

En ægtefælle til en arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller en anden person, som er berettiget til ydelser ifølge forordningen, forudsat at ægtefællen ikke er selvstændigt berettiget til ydelser efter forordningen, eller et barn under 18 år, som står under forældremyndighed af en person, er berettiget til ydelser efter forordningen.

Med udvidelsen vil Danmark i forhold til statsborgere fra de nye medlemslande få betalingsforpligtelser for disse, når de har fast bopæl eller er beskæftiget i Danmark og dermed optjener ret til pension.

4.2.1.1. Folkepension

Folkepension, der består af et grundbeløb og et pensionstillæg, kan udbetales til personer, der er fyldt 65 år. Retten til folkepension er betinget af dansk statsborgerskab og fast bopæl i Danmark. Retten er endvidere betinget af mindst 3 års bopæl i Danmark mellem det fyldte 15. og 65. år.

Ret til en fuld dansk folkepension forudsætter mindst 40 års bopæl her i riget mellem det fyldte 15. og 65. år. Hvis bopælstiden er mindre end 40 år, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 40 år.

Det er i en global sammenhæng unikt, at der i det danske system ikke stilles krav om beskæftigelse eller indbetaling af bidrag til en pensionskasse/fond. Retten til pension er således i Danmark også uafhængig af stedfunden skatteindbetaling.

Folkepensionens grundbeløb andrager i 2003 54.024 kr. Pensionstillægget andrager 54.564 kr. for reelt enlige og 25.464 kr. for andre. Herudover har folkepensionister, hvis økonomiske situation er særlig vanskelig, mulighed for at få et personligt tillæg efter en konkret individuel vurdering. Der kan endvidere efter faste regler ydes tillæg til betaling af varmeudgifter og tillæg til betaling af visse ydelser omfattet af den offentlige sygesikring (helbredstillæg).

Folkepensionister, der blot modtager 1/40 af en fuld dansk pension, har mulighed for at søge om personligt tillæg. Der er ingen beløbsmæssig overgrænse for størrelsen af et personligt tillæg. Da tillægget f.eks. kan ydes til betaling af plejehjemsophold eller større enkeltudgifter, som pensionisten har behov for, og som vurderes at være rimelige og nødvendige, kan der i praksis være tale om store beløb.

Retten til at få tilkendt og udbetalt dansk pension under bopæl i et andet EU/EØS-land gælder alle ydelser efter loven, bortset fra helbredstillæg, som er en naturalydelse.

4.2.1.2. Førtidspension

Ret til fuld førtidspension forudsætter, at bopælstiden udgør mindst 4/5 af årene fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. Er bopælstiden kortere fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 4/5 af tiden fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes.

Optjeningsreglerne for ret til dansk førtidspension er bortset fra den faktiske og teoretiske beregning ens for folke- og førtidspension. Med førtidspensionsreformens ikrafttræden den 1. januar 2003 ændres på adgangen til at søge personligt tillæg for førtidspensionister, idet personligt tillæg for disse afskaffes. Der kan således ikke ydes personligt tillæg til førtidspensionister, hvis sag er påbegyndt efter 1. januar 2003. Der ændres dog ikke ved optjeningsreglerne.

De nye førtidspensionsregler pr. 1. januar 2003 betyder, at det er en betingelse for at få tilkendt førtidspension, at 1) personens arbejdsevne er varigt nedsat, og 2) at nedsættelsen er af et sådant omfang, at pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Førtidspensionen andrager i 2003-niveau 162.036 kr. for enlige, og 137.724 kr. for gifte og samlevende.

4.2.2. Faktiske benyttelse af pensionsydelse m.v. i relation til forordningen

Den Sociale Sikringsstyrelse udbetalte i 2002 dansk pension til i alt 22.964 pensionister i udlandet, heraf 18.709 folkepensionister. Sikringsstyrelsen har ikke mulighed for at give nærmere oplysninger om statsborgerskab på disse pensionister, idet sådanne statistikker ikke føres i Styrelsen.

4.2.3 Utilsigtet brug af pensionsydelser

Kombinationen af forordningens sammenlægningsprincip og de danske nationale regler om beskæftigelse efter ATP-loven gør, at selv 9 timers arbejde i én uge og efterfølgende fast bopæl i Danmark på mindst 1 år, giver ret til dansk pension, men dog ikke ret til fuld dansk pension, idet der ved beregningen af pensionens størrelse kun indgår de år, som pågældende har boet i Danmark, dvs. 1 års bopæl svarer til 1/40, jf. afsnit 4.2.1.1.

Hvis opholdsreglerne er lempelige og dermed giver mulighed for at få kontanthjælp under ophold i Danmark, vil der under ophold/bopæl i Danmark optjenes ret til dansk pension.

Hvis betingelserne for at komme ind i en dansk arbejdsløshedskasse, eller hvis betingelserne for ret til kommunale sygedagpenge er lempelige, vil dette få en afsmittende virkning på optjening af dansk pensionsret. Der vil især kunne være utilsigtet brug i forbindelse med grænsearbejde og sæsonarbejde.

Eksempelvis vil en polsk sæsonarbejder med arbejde i Polen og arbejdsløshedsforsikring i Polen indtil udrejsen til Danmark kunne blive optaget i en dansk arbejdsløshedskasse, hvis han finder arbejde inden for 8 uger efter indrejsen i Danmark. Hvis beskæftigelseskravet (se punkt 4.1.1.) er opfyldt, vil pågældende være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge i en periode, og optjene ret til dansk pension på baggrund af hele den periode, hvor den pågældende har fast bopæl i Danmark. Dette vil efter omstændighederne være: beskæftigelsesperioden og den efterfølgende arbejdsløshedsperiode.

Et andet eksempel er i forhold til sygedagpengelovgivningen, hvor bl.a. en grænsearbejder der opfylder beskæftigelseskravet i syge- og barseldagpengelovgivningen vil kunne få udbetalt danske sygedagpenge under bopæl i oprindelseslandet eller i et andet medlemsland. Selvom modtageren er bosat i en anden medlemsstat vil lovvalget efter den nuværende praksis føre til, at den periode, hvori der udbetales danske dagpenge, tillige vil være en dansk pensionsoptjeningsperiode. Selvom sygedagpengeydelsen er en korttidsydelse bliver den dog i praksis udbetalt gennem en længere periode.

4.3. Sundhedsydelser (Sygdom, graviditet og fødsel)

4.3.1. Juridiske rettigheder og pligter

Efter dansk sundhedslovgivning har enhver, der har bopæl i Danmark, ret til ydelser i medfør af lov om offentlig sygesikring, lov om sygehushjælp og lov om svangerskabshygiejne og fødselshjælp, kommunal og amtskommunal tandpleje, forebyggende sundhedsordninger for børn og unge og vaccination mod visse sygdomme.

Enhver, der opholder sig i Danmark, har ret til vederlagsfri sygehusbehandling i tilfælde af ulykke, pludselig sygdom mv. og til hjemmesygepleje efter lægehenvielse.

Efter Rfo 1408/71 er enhver, der er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, socialt sikret her og har dermed ret til ydelser i medfør af lov om offentlig sygesikring, lov om sygehushjælp og lov om svangerskabshygiejne og fødselshjælp i Danmark. Det betyder også, at personer, der er socialt sikrede i Danmark, og som bor eller opholder sig midlertidigt i en anden medlemsstat, har ret til sygehjælp i bopæls- eller opholdsstaten til udgift for Danmark. Dette gælder også for medforsikrede familiemedlemmer. En pensionist, der bor i en anden medlemsstat end den pensionsudbetalende stat, har ret til sygehjælp i bopælsstaten til udgift for den pensionsudbetalende stat. Det er en betingelse, at pensionisten ikke modtager pension fra bopælsstaten.

4.3.1.1. Mellemstatslig regning

Sygehjælp, der ydes i en anden medlemsstat end den, hvori en person er socialt sikret, skal efter forordningens regler i princippet betales af sikringsstaten.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har imidlertid indgået aftaler med de fleste EU/EØS-lande om at undlade mellemstatslig refusion, dels ud fra et ønske om at undgå den omfattende administration, der er knyttet til gennemførelsen af mellemstatslig afregning, og dels fordi det efter de gældende registreringsregler ikke vil være muligt at identificere udgifter vedrørende sygehjælp til enkeltpersoner, der er bopælsregistreret i Danmark.

Danmark foretager således for tiden kun mellemstatslig afregning med Tyskland, Østrig, Liechtenstein, Schweiz og Italien for personer, der modtager sygehjælp under et midlertidigt ophold, samt med en række EU/EØS-lande, når personer henvises fra deres hjemland til behandling i en anden medlemsstat. Danmark betaler desuden et årligt beløb for sygesikring af danske pensionister og deres medforsikrede familiemedlemmer, der bor i Frankrig, Grækenland, Italien, Schweiz og Spanien. Med alle andre lande er der indgået aftale om at undlade refusion.

4.3.2 Faktiske benyttelse af sundhedsydelserne i relation til forordningen

I 2001 refunderede staten i alt 22,4 mio. kr. og modtog 14,8 mio. kr. i mellemstatslig refusion vedrørende de ovennævnte lande.

Der findes ingen samlet opgørelse over, hvor mange EU/EØS-borgere, der ikke er socialt sikret i Danmark, som har modtaget sygehjælp her i landet - hverken som bosatte her eller under ophold, jf. ovenfor.

4.3.3 Utilsigtet brug af sundhedsydelser

Det kan ikke udelukkes, at utilsigtet brug af sygehuseydelser vil kunne finde sted, ved at personer fra de nærmeste nye medlemslande tager arbejde her i landet med henblik på at opnå (særlig eller dyr) sygehusbehandling til sig selv eller sine familiemedlemmer, som ikke tilbydes i hjemlandet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke oplysninger, som kan danne grundlag for en vurdering af omfanget af et evt. utilsigtet brug.

Der er i øvrigt ikke umiddelbart mulighed for at hindre et sådant eventuelt utilsigtet brug, da disse personer vil være omfattet af dansk social sikring, jf. ovenfor.

4.4. Sygedagpenge og barseldagpenge ved graviditet, fødsel og adoption

4.4.1. Juridiske rettigheder og pligter

4.4.1.1. Dagpenge ved sygdom

Dagpenge ved sygdom ydes ved fuld eller delvis uarbejdsdygtighed på grund af sygdom til personer, der har tilknytning til arbejdsmarkedet med lønindtægt, selvstændig erhvervsindtægt eller lignende indtægt. Retten til dagpenge er som hovedregel betinget af, at indtægten er skattepligtig i Danmark, og at der er ophold her i landet.

Personer, der har ophold i Danmark og indtægt, der ikke er skattepligtig her i landet, har alligevel ret til dagpenge, hvis indtægten er skattepligtig i et andet land, hvor der efter lovgivningen ikke er ret til dagpenge eller anden erstatning for tab af lønindtægt. Personer, der er omfattet af reglerne i Rfo 1408/71 om social sikring af vandrende arbejdstagere, er berettiget til dagpenge, når de er omfattet af dansk lovgivning om social sikring, uanset om indtægten er skattepligtig her i landet.

Personer, der er skattepligtige her i landet, har ikke ret til dagpenge, hvis de har ret til dagpenge eller anden erstatning for tab af indtægt efter et andet lands lovgivning. For at modtage dagpenge skal beskæftigelseskravene i sygedagpengeloven være opfyldt. Disse krav er forskellige afhængig af, om der er tale om en lønmodtager eller en selvstændig erhvervsdrivende. Dagpengeretten er desuden betinget af, at sygefraværet anmeldes og dokumenteres rettidigt.

Retten til sygedagpenge falder bort, hvis den sygemeldte mod lægens opfordring hertil nægter at modtage nødvendig lægebehandling, eller mod lægens eller kommunens opfordring nægter at deltage i hensigtsmæssig optræning for at genvinde arbejdsevnen. Dagpengeretten bortfalder også, hvis den sygemeldte ved sin adfærd forhæler helbredelsen eller uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning af sagen.

Sygedagpenge er en korttidsydelse, som skal søges afløst af andre sociale eller arbejdsmarkedsmæssige ydelser og foranstaltninger, når der ikke er udsigt til, at den sikrede kan blive rask og genvinde arbejdsevnen. Udbetalingen af dagpengene ophører derfor, når der er udbetalt dagpenge eller løn under sygdom for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder. Dagpengeperioden kan dog i en række situationer forlænges, f.eks. hvis det må anses for overvejende sandsynligt, at revalidering vil blive iværksat.

For så vidt angår sygedagpenge til arbejdsledige gælder, at der er ret til dagpenge for en lønmodtager, der ville have haft ret til arbejdsløshedsdagpenge eller en ydelse, der træder i stedet herfor, hvis uarbejdsdygtigheden på grund af sygdommen ikke var indtrådt.

4.4.1.2 Barseldagpenge ved graviditet og fødsel

Ret til barseldagpenge har personer, der har tilknytning til arbejdsmarkedet med lønindtægt, selvstændig erhvervsindtægt eller lignende indtægt. For både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende anvendes det samme beskæftigelseskrav, som gælder for ret til dagpenge ved sygdom.

Hvis en arbejdsgiver yder løn under fravær på grund af barsel, har arbejdsgiveren ret til refusion fra den fraværsdag, hvor lønmodtageren har ret til barseldagpenge. Refusionen udbetales af kommunen.

Med hensyn til dagpengeperiodens længde gælder, at forældrene tilsammen har ret til 52 ugers fravær med udbetaling af dagpenge – fordelt med 4 uger før fødslen og 48 uger efter fødslen. Moderen har ret til dagpenge i de første 14 uger efter fødslen, mens faderen i samme periode har ret til dagpenge i 2 sammenhængende uger. Efter udløbet af den 14. uge efter fødslen har forældrene tilsammen ret til dagpenge i 32 uger. Disse uger kan moderen og faderen frit dele mellem sig.

Forældrene har mulighed for en fleksibel tilrettelæggelse af orlovsperioden med barseldagpenge ved at forlænge eller udskyde perioden.

Forældrene har således en ret til at forlænge 32 ugers-perioden med 8 uger. For beskæftigede lønmodtagere og selvstændige kan forlængelsen ske med 14 uger. Ved forlængelse af perioden sker der en nedsættelse af dagpengene, således at der udbetales et beløb svarende til dagpenge for 32 uger. Desuden kan forældrene efter aftale med arbejdsgiveren vælge at forlænge dagpengeperioden i forbindelse med, at de genoptager arbejdet delvist. Forlængelsen af perioden sker med den tid, hvormed arbejdet genoptages.

For beskæftigede lønmodtagere og selvstændige har en af forældrene ret til at udskyde mindst 8 og højst 13 uger af dagpengeperioden til senere brug – dog senest inden barnet fylder 9 år. Endelig har forældrene mulighed for efter aftale med arbejdsgiveren at udskyde op til 32 uger af 32 ugers-perioden til senere afholdelse inden barnet fylder 9 år.

4.4.1.3. Beskæftigelseskravet i de danske regler om syge- og barseldagpenge

Efter dansk lovgivning er en sygemeldt berettiget til sygedagpenge fra arbejdsgiveren, hvis han har været ansat i de sidste 8 uger før fraværet hos den pågældende arbejdsgiver og i denne periode har været beskæftiget hos arbejdsgiveren i mindst 74 timer. Han har ret til dagpenge fra kommunen, hvis han har været tilknyttet arbejdsmarkedet i de sidste 13 uger før sygdommens indtræden og i denne periode har været beskæftiget i mindst 120 timer, hvis han er dagpengeberettiget medlem af en dansk a-kasse, hvis han inden for den seneste måned har afsluttet en erhvervsmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed, eller hvis han er elev i lønnet praktik.

Efter dansk lovgivning er der ret til barseldagpenge, når man opfylder beskæftigelseskravet i forhold til kommunen (se ovenfor).

Selvstændige skal inden for de sidste 12 måneder have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i væsentligt omfang i mindst 6 måneder, heraf den seneste måned forud for fraværsperioden.

4.4.1.4. EU/EØS-regler om sammenlægning af perioder

Det følger af artikel 18 i Rfo 1408/71, at, når retten til en ydelse efter et EU/EØS-lands lovgivning er betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder, skal perioder tilbagelagt efter et andet EU/EØS-lands lovgivning medregnes, som om det drejer sig om perioder, der er tilbagelagt efter det pågældende lands egen lovgivning.

Denne bestemmelse betyder, at en EU/EØS-statsborger, der kommer her til landet og får én dags beskæftigelse som lønmodtager/én dags virksomhed som selvstændig (dvs. opfylder beskæftigelseskravet) og som samlet set opfylder de krav til perioder, der er nævnt ovenfor, vil være berettiget til danske sygedagpenge i op til flere år, hvis en af de mange forlængelsesbestemmelser er opfyldt, eller til barseldagpenge i 52 uger.

Der følger af artikel 23 i Rfo 1408/71, at hvis dagpengeydelsen efter den kompetente stats lovgivning beregnes på grundlag af en gennemsnitsindtjening, fastsættes denne gennemsnitsindtjening alene på grundlag af konstaterede indtjeningsbeløb i de perioder, der er tilbagelagt efter denne stats lovgivning.

Danmark har i et bilag til Rfo 1408/71 meddelt, at en selvstændig erhvervsdrivende i de medregnede perioder anses for at have haft en arbejdsfortjeneste, der svarer til den, der bliver lagt til grund ved beregningen af dagpenge for de perioder, der er tilbagelagt efter dansk lovgivning i referenceperioden. En arbejdstager anses i de medregnede perioder for at have haft en gennemsnitlig indtjening af en størrelse, der svarer til den, der bliver lagt til grund ved beregningen af dagpenge for de perioder, der er tilbagelagt i Danmark i referenceperioden.

Dagpengene skal med andre ord beregnes på grundlag af den ene arbejdsdag, som personen har haft i landet.

4.4.1.5. Udbetaling af danske sygedagpenge m.v. i udlandet og utilsigtet brug

Hvis de sædvanlige betingelser for udbetaling af dagpenge er opfyldt, f.eks. krav om lægelig dokumentation for uarbejdsdygtighed og mulighed for opfølgning er opfyldt, bevares retten til dagpenge, selv om den sygemeldte flytter eller tager midlertidigt ophold – fx rekreationsophold i et andet EU/EØS-land, jf. artikel 19 i Rfo 1408/71.

Hvis den sygemeldte flytter til et andet EU/EØS-land under en sygedagpengeperiode, bevares den opnåede ret til syge- eller barseldagpenge efter flytningen. D.v.s. kommunen skal fortsat udbetale dagpenge, jf. artikel 22 i Rfo 1408/71. Det er dog en betingelse, at kommunen giver tilladelse til flytningen. Men tilladelse kan ikke nægtes, med mindre det godtgøres, at flytningen vil kunne bringe den sygemeldtes helbredstilstand i fare eller vanskeliggøre en gennemførelse af lægebehandlingen. Kommunen kan efter en konkret vurdering af, at opfølgningen reelt ikke kan lade sig gøre, standse udbetalingen af sygedagpenge.

Også retten til barseldagpenge bevares efter flytningen.

Det skal i øvrigt bemærkes, at en person, der modtager syge- eller barseldagpenge i udlandet også er berettiget til sygesikring (for dansk regning, medmindre der er indgået anden aftale), opsparer ret til social pension i Danmark og har ret til børnefamilieydelse og børnetilskud.

Som tidligere nævnt er det for lønmodtageres vedkommende en forudsætning, at de pågældende får beskæftigelse her i landet. Det vil eksempelvis være muligt for en statsborger i et af de omhandlede lande at slå sig ned i Danmark og "ansætte" personer fra disse lande. De "ansatte" vil derefter kunne modtage dagpenge enten her i landet eller i mange tilfælde i hjemlandet eller ved ophold i et andet medlemsland. Da de "ansatte" vil have arbejdstagerstatus vil de evt. også kunne få andre ydelser, se afsnit 3.

4.4.1.6. Om dagpenge og grænsearbejdere

EU/EØS-aftalen betyder, at EU/EØS-borgere er omfattet af den sociale sikring i det land, hvor de arbejder. Dette gælder også personer, der bor i et EU/EØS-land og arbejder i et andet.

Hvis de sædvanlige betingelser for udbetaling af dagpenge er opfyldt, f.eks. krav om lægelig dokumentation for uarbejdsdygtighed og mulighed for opfølgning er opfyldt, bevares retten til dagpenge, selv om den sygemeldte flytter eller tager midlertidigt ophold – fx rekreationsophold i et andet EU/EØS-land.

Efter dansk lovgivning er en sygemeldt berettiget til dagpenge, hvis han har været ansat i de sidste 8 uger før fraværet hos den pågældende arbejdsgiver og i denne periode har været beskæftiget hos arbejdsgiveren i mindst 74 timer eller er dagpengeberettiget medlem af en a-kasse.

Hvis den sygemeldte flytter til et andet EU/EØS-land under en sygedagpengeperiode, bevares den opnåede ret til syge- eller barseldagpenge efter flytningen. Dvs. kommunen skal fortsat udbetale dagpenge. Det er dog en betingelse, at kommunen giver tilladelse til flytningen. Men tilladelse kan ikke nægtes, med mindre det godtgøres, at flytningen vil kunne bringe den sygemeldtes helbredstilstand i fare eller vanskeliggøre en gennemførelse af lægebehandlingen. Kommunen kan ikke nægte at give tilladelse med den begrundelse, at opfølgningen ikke kan lade sig gøre. Kan opfølgningen reelt ikke lade sig gøre, kan kommunen standse udbetalingen af sygedagpenge.

Også retten til barseldagpenge bevares efter flytningen.

En person, der ved fraværets begyndelse (4 uger før fødslen eller ved fødslen) har arbejdet 13 uger eller er dagpengeberettiget medlem af en a-kasse (4 uger før fødslen eller fødslen), vil være berettiget til barseldagpenge i 46 uger – også selvom den pågældende flytter til udlandet.

4.4.2. Faktiske benyttelse af ydelserne i henhold til forordningen

Det er oplyst i Kommunedata, at det ikke i Kommunedatas syge- og barseldagpengesystem registreres, om der udbetales syge- eller barseldagpenge til en udenlandsk statsborger.

4.5. Ydelser ved revalidering

4.5.1. Juridiske rettigheder og pligter

Revalidering er et tilbud om erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp til personer med anerkendte begrænsninger i arbejdsevnen. Personer med nedsat arbejdsevne har ret til revalidering, når indsatsen er nødvendig for at pågældende kan forsørge sig selv og sin familie og det skønnes, at revalidering kan føre til selvforsørgelse. Det forudsættes, at borgere fra de nye EU-medlemsstater

kun har adgang til revalidering, hvis de efter længere tids tilknytning til det danske arbejdsmarked helbredsmæssigt bringes i en situation, hvor revalidering kan komme på tale.

4.5.1.2. Revalideringsydelse

Revalideringsydelsen beregnes som et månedligt beløb på grundlag af højeste dagpengebeløb efter § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (13.546 kr.) En revalidend under 25 år får normalt kun halvdelen af beløbet til personer over 25 år, og det udbetales til udløbet af den måned, hvori den pågældende fylder 25 år. (6.773 kr.).

Revalideringsydelsen gives i dag til alle revalidender uanset hidtidigt forsørgelsesgrundlag - jf. dog at den alene kan gives, hvis andre muligheder er udtømt. Revalideringsydelsen er væsentligt højere end kontanthjælp og SU, når der ses på udbetalt ydelse.

Revalideringsydelse kan alene udbetales, så længe revalideringsplanen følges, dvs. at kommunen løbende skal sikre, at planen overholdes. Dette bevirker, at man normalt ikke kan medtage en revalideringsydelse til udlandet. Den kan dog medtages ved studier i kortere tid i udlandet, hvis uddannelse ikke kan ske i Danmark.

Grænsearbejdere kan få revalideringsydelse.

4.5.2.1. Faktiske benyttelse af revalideringsydelse

I 2001 var der i alt 20.737 helårspersoner i Danmark, der modtog revalideringsydelse. Til sammenligning var der i 1999 i alt 19.645 modtagere og i 2000 i alt 20.522 modtagere. I 2000 påbegyndte 13.000 personer et revalideringsforløb.

4.5.3. Utløbet af ydelser ved revalidering

Kommunen kontrollerer løbende, at erhvervsplanen holdes med hensyn til revalidering. Dette sker bl.a. ved at revalidendens uddannelsesinstitution med passende mellemrum skal bekræfte, at planen følges.

4.6. Familieydelse

4.6.1. Børnefamilieydelse

4.6.1.1. Juridiske rettigheder og pligter

4.6.1.1.1. Dansk lovgivning

De almindelige betingelser for at modtage børnefamilieydelse er:

- at personen er fuldt skattepligtig til Danmark, jf. kildeskattelovens § 1,
- at barnet har hjemsted i landet,
- at barnet ikke har indgået ægteskab og,
- at barnet ikke er anbragt uden for hjemmet

Den årlige udbetaling pr. barn/ung er (2003)

Babyydelse 0-2 årige: 12.900 kr.

Småbørnsydelse 3-6 årige: 11.700 kr.

Børnefamilieydelse 7-17 årige: 9.200 kr.

4.6.1.1.2. Regler i forordning 1408/71

a. Med den nuværende udformning af Rfo 1408/71 gælder det, at en EU/EØS-borger med arbejde i Danmark vil kunne have krav på dansk børnefamilieydelse, såfremt personen er omfattet af dansk lovgivning ved forordningens lovvalgsregler. EU/EØS-borgere, der fysisk udøver beskæftigelse i Danmark, har som hovedregel krav på børnefamilieydelse, selv om de ikke opfylder betingelserne om fuld skattepligt eller hjemsted. Det samme gælder for personer, der modtager arbejdsløsheds-, barsel- og sygedagpenge eller orlovsydelse fra Danmark. Specielt ophævelse af kravet om barnets hjemsted i Danmark er centralt, idet skattepligtskravet under alle omstændigheder bliver opfyldt ved ophold i landet i længere end 6 måneder.

Dette betyder, at EU/EØS-borgere, der efter Rfo 1408/71's lovvalgsregler er omfattet af dansk lovgivning, har krav på børnefamilieydelse fra den dato, hvor personen har påbegyndt sin beskæftigelse her i Danmark (og ikke efter 6 måneders ophold i landet). Det gælder uanset om personen og/eller børnene bor eller opholder sig her i landet eller i et andet EU/EØS-land.

Det bemærkes, at Rfo 1408/71 indeholder bestemmelser, der har til formål at forhindre, at en person, der er omfattet af forordningen, modtager dobbelte ydelser. I en sådan situation justeres den danske børnefamilieydelse i forhold til en modtaget (børne)familieydelse fra børnenes bopælsland, men kun hvis den anden forælder har beskæftigelse dér. Hvis sådanne ydelser er sparsomme i de nye medlemslande, betyder det at der kun i begrænset omfang sker reduktion af den danske børnefamilieydelse.

b. Ret til børnefamilieydelse efter EF-reglerne har også børn af pensionister, der modtager dansk pension, og efterladte børn efter personer, der har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark.

Her gælder det også, at den danske børnefamilieydelse eventuelt justeres efter en modtaget børne(familieydelse) og andre ydelser til børn af pensionister/efterladte børn fra bopælslandet eller andet land, hvor pensionisten/afdøde har været beskæftiget.

Børnefamilieydelsen justeres også, hvis barnets anden forælder har ret til familieydelser fra andet EU/EØS-land i kraft af beskæftigelse.

4.6.1.2. Faktisk benyttelse af ordningen

Skatteministeriet har ikke tal for, hvor mange EU/EØS statsborgere, der modtager børnefamilieydelse.

4.6.1.3. Utilsigtet brug af børnefamilieydelse

Der *kan* opnås en forholdsvis langvarig ret til ydelser på grundlag af kort tids beskæftigelse i Danmark, jf. også beskrivelsen under pkt. 4.4.1.5. og 4.6.2.3.

4.6.2 Børnetilskud og bidragsforskud

4.6.2.1. Juridiske rettigheder og pligter

4.6.2.1.1. Dansk lovgivning

Børnetilskud udbetales til reelt enlige forsørgere (ordinært og ekstra børnetilskud), børn af pensionister, der modtager social pension, og efterladte børn (særligt børnetilskud), samtidigt fødte

børn (flerbørnstilskud) samt børn af studerende (særligt børnetilskud til uddannelsessøgende forældre).

Bidragforskud udbetales, når et bidrag til barns underhold, der er fastsat efter lov om børns forsørgelse, ikke er betalt på forfaldsdagen.

Retten til børnetilskud og bidragforskud er betinget af, at den, der skal have børnetilskuddet/bidragforskuddet udbetalt, har fast bopæl her i landet, at barnet har hjemsted i Danmark, at barnet ikke har indgået ægteskab, og at barnet ikke er anbragt uden for hjemmet efter serviceloven eller i øvrigt forsørges af offentlige midler. Endvidere er retten til børnetilskud og bidragforskud betinget af, at barnet eller den af forældrene, der har forældremyndigheden over barnet, har dansk indfødsret eller har haft fast bopæl i Danmark i det seneste år eller for så vidt angår retten til særligt børnetilskud – de seneste tre år.

4.6.2.1.2. Regler i Rfo 1408/71

På grund af ligebehandlingsbestemmelserne i Rfo 1408/71 gælder dansk lovgivnings betingelser om dansk indfødsret ikke for personer, der er omfattet af forordningen. EU/EØS-borgere har derfor ret til børnetilskud på lige fod med danske statsborgere.

Ud over ligebehandlingsbestemmelsen findes der i forordningen regler om udbetaling af familieydelser til børn, der har bopæl i en anden medlemsstat – herunder et EØS-land og Schweiz.

Efter disse regler har børn af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der efter EF-forordningens regler er omfattet af dansk lovgivning om social sikring, eller arbejdsløse som har ret til arbejdsløshedsdagpenge fra Danmark, ret til at modtage børnetilskud/bidragforskud fra Danmark¹⁸.

Udover den anden af forældrene erhvervmæssig virksomhed i den stat, hvor børnene bor, skal familieydelserne først og fremmest ydes af denne stat. Når ydelser primært skal udbetales fra bopælsstaten, udbetales danske ydelser med det beløb, hvormed de overstiger ydelserne fra bopælsstaten.

b. Ret til børnetilskud/bidragforskud efter EF-reglerne har også børn af pensionister, der modtager dansk pension, og efterladte børn efter personer, der har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark.

¹⁸ Rfo 1408/71, Bilag I, Litra B, stk. 1 og 2:

”1. Som arbejdstager anses i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), enhver person, der, som beskæftiget i en arbejdsgivers tjeneste, a) for tiden før den 1. september 1977 er omfattet af lovgivningen om arbejdsulykker og erhvervsygdomme b) for tiden efter den 1. september 1977 er omfattet af lovgivningen om arbejdsmarkedets tillægspension (ATP).

2. Som selvstændig erhvervsdrivende anses i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), enhver person, der i medfør af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel har ret til disse ydelser på grundlag af anden erhvervsindtægt end lønindtægt.”

Denne definition gælder for de danske bopælsrelaterede ordninger, som er omfattet af Rfo 1408/71.

Her gælder det også, at det danske børnetilskud/bidragforskud eventuelt justeres efter ydelser til børn af pensionister/efterladte børn fra bopælslandet eller andet land, hvor pensionisten/afdøde har været beskæftiget.

Børnetilskud/bidragforskud justeres også i et vist omfang, hvis barnets anden forælder har ret til familieydelser fra andet EU/EØS-land i kraft af beskæftigelse.

4.6.2.2. Faktisk benyttelse af ordningen

Der foreligger ikke tal for, hvor mange EU/EØS borgere, der modtager børnetilskud og bidragforskud.

4.6.2.3. Utilsigtet brug

Retten til børnetilskud/bidragforskud efter EF-reglerne er snævert knyttet til, at mindst en af forældrene har bopæl her i landet, eller status som arbejdstager /selvstændig erhvervsdrivende her i landet.

Børn af personer, der er omfattet af EF-reglerne, har ret til ydelserne på lige fod med danske statsborgere, når de bor her i landet. For børn af arbejdstagere/selvstændige erhvervsdrivende, der ikke har bopæl her i landet, bevares retten så længe pågældende forældre har beskæftigelse i Danmark svarende til et omfang som fastsat i definitionen af en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, eller så længe pågældende forældre modtager syge-, barsel-, arbejdsledighedsdagpenge eller orlovsydelse fra Danmark.

Når en person ikke længere er arbejdstager i Danmark og ikke har bopæl her, vil børnene have ret til ydelserne, hvis den pågældende person modtager dansk pension, eller hvis pågældende er afdød ved døden. For ydelser til børn af pensionister eller til efterladte børn bevares retten uanset varigheden af den forudgående beskæftigelse i Danmark.

Når der er opnået ret til at have bopæl/bevare bopæl i Danmark, opnås og bevares retten til ydelserne således, uafhængigt af om modtageren er i beskæftigelse. På samme måde bevares retten til ydelser for personer, der er arbejdstager/selvstændig erhvervsdrivende i Danmark, selv om modtageren ikke har bopæl i Danmark.

Der kan derfor opnås en langvarig ret til ydelser på grundlag af ganske kort tids beskæftigelse i Danmark, jf. også beskrivelsen under pkt. 4.4.1.5.

Oversigt: Udvalgte begreber

EU-udvidelsen

På mødet i Det Europæiske Råd i København i december 2002 blev tiltrædelsesforhandlingerne afsluttet med 10 lande: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Den Tjekkiske Republik og Ungarn. Der sigtes på undertegnelse af **tiltrædelsestraktaten** den 16. april 2003 m.h.p. optagelse af de nye lande pr. 1. maj 2004. Afhængigt af de videre fremskridt i opfyldelsen af medlemskriterierne er målet, at Bulgarien og Rumænien kan blive medlemmer i 2007.

Arbejdskraftens frie bevægelighed

Fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital er grundlæggende principper i EU.

Retten til fri bevægelighed for arbejdskraft fremgår af artikel 39 i EF-traktaten, der sikrer EU-arbejdstageres ret til at 1) søge faktisk tilbudte stillinger, 2) bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område i dette øjemed, 3) 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, samt 4) blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførselsforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

Artikel 39 er bl.a. udmøntet i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som sikrer statsborgere i medlemsstaterne ret til at tage arbejde i andre medlemslande uden at blive udsat for forskelsbehandling. Forordningen dækker adgangen til beskæftigelse, familiemedlemmers afledte rettigheder, retten til social og skattemæssig ligestilling samt adgangen til bolig.

Overgangsordninger

Udkastet til tiltrædelsestraktat giver mulighed for at indføre overgangsordninger vedr. arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til borgere fra de nye EU-medlemslande dog undtaget Malta og Cypern:

National foranstaltning

De nuværende EU-medlemsstater kan i de to første år efter udvidelsen med mulighed for forlængelse i yderligere 3 år iværksætte en "national foranstaltning" til regulering af adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater. Indførelse af en national foranstaltning kan eksempelvis bestå i krav særlige opholds- og arbejdstilladelser. Den nationale foranstaltning kan forlænges med yderligere to år - frem til syv år efter udvidelsen - men dette forudsætter, at der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og at Kommissionen forinden underrettes herom.

Medlemsstaterne har inden for den syvårige overgangsperiode mulighed for at lade den nationale foranstaltning afløse af EU's almindelige regelsæt.

Fuld implementering af reglerne om fri bevægelighed

Hvis man - straks fra udvidelsen eller senere - vælger at implementere EU-regelsættet vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til arbejdstagere fra de nye medlemsstater, er det i de første to år efter udvidelsen en suveræn national afgørelse, hvilke forhold, der kan begrunde begrænsninger i den frie bevægelighed, når blot man ikke stiller borgere fra de nye EU-lande ringere end ved undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten.

Herefter kan en medlemsstat, der udsættes for eller forventer "forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv" anmode Kommissionen om helt eller delvist at suspendere EU-regelsættet om fri bevægelighed. I "påtrængende" og "ekstraordinære" tilfælde kan et medlemsland suspendere den frie bevægelighed mod efterfølgende at give Kommissionen en begrundet underretning herom. Denne procedure kan anvendes i op til syv år efter udvidelsen.

Stand still-klausul

Klausulen, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten, fastslår, at betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater ikke må gøres mere restriktive end de, der gjaldt ved underskrivelsen af tiltrædelsestraktaten.

Vandrende arbejdstager

En vandrende arbejdstager er i EU-rettens forstand en borger, der flytter fra et land til et andet for at påbegynde arbejde.

Arbejdstagerbegrebet er ikke klart defineret i Traktatens artikel 39 eller i forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed. Borgere fra EU-lande opnår som udgangspunkt status som arbejdstagere og hermed adgang til sociale ydelser fra første arbejdsdag. Dette gælder dog kun, såfremt der er tale om faktisk og reel beskæftigelse, der ikke kun er marginal. Der kan ikke af EF-domstolens praksis udledes en bestemt tidsgrænse for hvor længe, man skal have arbejdet for, at beskæftigelsen ikke er marginal.

Til trods for, at det ikke er muligt at opstille præcise og udtømmende kriterier for, hvornår en person er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39, er det alligevel muligt, på baggrund af retspraksis, at opstille visse retningslinjer for, hvem arbejdstagerbegrebet dækker:

- 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 erhvervs-kvalificerende uddannelse, som har tilknytning til den tidligere beskæftigelse. Kravet om tilknytning gælder dog ikke, såfremt arbejdsforholdet er ophørt ufrivilligt.

Når man har status som arbejdstager, har man ret til ydelser ("sociale fordele") på lige fod med medlemsstatens egne borgere.

For så vidt angår arbejdssøgende gælder, at man har ret til at opholde sig i en medlemsstat for at søge arbejde i indtil seks måneder. Retten til ophold som arbejdssøgende er fastsat direkte i Traktatens artikel 39 (og nærmere udmøntet i forordning 1612/68). Disse arbejdssøgende forudsættes som udgangspunkt at være i stand til at forsørge sig selv.

Tredjelandes statsborger

Begrebet bruges om borgere fra lande udenfor EF/EØS.

EØS

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. EØS-aftalen blev underskrevet den 2. maj 1992 og omfatter EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein (fra den 1. maj 1995). EØS er en vidtrækkende associeringsaftale, som viderefører de frihandelsaftaler, som fandtes mellem EF og EFTA.

EU-udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed

1. Indledning.

Fastlæggelse af overgangsordninger i relation til EU's bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed har været ét af de centrale temaer i udvidelsesforhandlingerne med ansøgerlandene.

Resultatet af forhandlingerne er blevet, at de nuværende EU-lande *enten* på visse betingelser i op til syv år efter udvidelsen kan etablere *nationale foranstaltninger* til regulering af arbejdskraftens frie bevægelighed *eller* kan vælge i løbet af den syvårige overgangsperiode at indføre EU's generelle regelsæt vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed. I sidstnævnte tilfælde vil der, såfremt man oplever eller forudser forstyrrelser på arbejdsmarkedet, være mulighed for under bestemte betingelser at genindføre begrænsninger i den frie bevægelighed.

I dette notat beskrives de muligheder, som tiltrædelsestraktaten giver for etablering af et regelsæt vedr. regulering af arbejdskraftens frie bevægelighed fra de nye EU-lande. Derudover beskrives den overvågningsprocedure, der forudsættes etableret for at kunne følge udviklingen på arbejdsmarkedet i lyset af EU-udvidelsen.

Der er parallelt med dette notat udarbejdet et andet notat om danske sociale ydelser i lyset af udvidelsen af EU, som der henvises til.

2. Resumé

Konklusionerne fra DER København slår fast, at man forudser underskrift af tiltrædelsestraktaten den 16. april 2003. Tiltrædelsestraktaten giver mulighed for, at en medlemsstat kan indføre overgangsordninger vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til statsborgere fra de nye EU-medlemsstater.

Dette kan i princippet ske på to måder. På den ene side kan det på visse betingelser ske ved at iværksætte nationale foranstaltninger til regulering af arbejdskraftens frie bevægelighed fra de nye EU-medlemsstater i en periode på op til syv år efter udvidelsen.

Som alternativ hertil kan man - såfremt man i løbet af den syvårige overgangsperiode vælger at overgå til EU's generelle regelsæt vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed - anmode EU-Kommissionen om tilladelse til at indføre restriktioner for den frie bevægelighed i tilfælde af forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv. I påtrængende og ekstraordinære tilfælde kan et medlemsland suspendere den frie bevægelighed mod efterfølgende at give EU-Kommissionen en begrundet underretning herom.

De to første år efter EU-udvidelsen vil man dog kunne indføre begrænsninger i den frie bevægelighed som en suveræn national afgørelse, når blot betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater ikke gøres mere restriktive end dem, der er gældende ved underskrivelsen af tiltrædelsestraktaten (den såkaldte stand-still-klausul).

Uafhængigt af det regelsæt, man i Danmark måtte lægge sig fast på inden for rammerne af tiltrædelsestraktatens bestemmelser, vil der være behov for at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet i forlængelse af EU-udvidelsen. Overvågningen vedrører udviklingen i ledighed, beskæftigelse, løn og den faktiske tilgang af arbejdstagere fra de nye EU-medlemsstater og forudsættes forankret i Beskæftigelsesministeriet. Notatet peger på behovet for tilrettelse af eksisterende registre og overvågningssystemer i den forbindelse. Den løbende vurdering af udviklingen på arbejdsmarkedet forudsættes gennemført i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

I Sverige er der den 15. januar 2003 offentliggjort en udredning, der med reference til det svenske Udenrigsministerium - men uafhængigt af regeringen - anbefaler at åbne det svenske arbejdsmarked for arbejdssøgende fra de nye EU-lande på betingelse af, at der opnås beskæftigelse i reelle og seriøse job. For at modvirke opblomstring af et gråt arbejdsmarked og "social indvandring" anbefales, at der stilles krav om tidsbegrænsede arbejdstilladelser til vandrende arbejdstagere fra de nye EU-medlemsstater. Udredningen indgår nu i en høringsproces, der skal danne grundlag for den svenske regerings beslutning på området - tidligst i maj 2003.

3. EU's regelsæt vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i lyset af EU-udvidelsen

Ifølge Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF) skal enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, afskaffes, bl.a. ved at sikre, at personer, der arbejder og opholder sig i et andet medlemsland end hjemlandet, ikke mister deres sociale rettigheder, når de udnytter deres ret til fri bevægelighed.

Retten til fri bevægelighed fremgår af artikel 39 i TEF, der sikrer EU-arbejdstageres ret til at 1) søge faktisk tilbudte stillinger, 2) bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område i dette øjemed, 3) 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, samt 4) blive boende på en medlemsstats område på de af Kom-

missionen ved gennemførselsforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

s. 3/17

Artikel 39 er udmøntet i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som sikrer statsborgere i medlemsstaterne ret til at tage arbejde i andre medlemslande uden at blive udsat for forskelsbehandling. Forordningen dækker adgangen til beskæftigelse, familiemedlemmers afledte rettigheder, retten til social og skattemæssig ligestilling samt adgangen til bolig.

3.1. Vandrende arbejdstagere, sikkerhedsmekanismer og tidligere EU-udvidelser

Mobiliteten mellem de enkelte lande i EU har altid været meget begrænset. Helt frem til 1992 har medlemsstaterne i medfør af den tidligere artikel 20 i forordning 1612/68 - gennem en såkaldt sikkerhedsmekanisme - haft mulighed for delvist at tilsidesætte regelsættet vedrørende fri bevægelighed i tilfælde af alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet. Denne mulighed har ikke været benyttet i praksis, da omfanget af vandrende arbejdstagere mellem de europæiske medlemslande ikke har givet anledning dertil.

I tiltrædelsesaftalerne med Portugal og Spanien fra 1986 blev der indført en overgangsperiode på syv år, i hvilken der kunne anvendes nationale foranstaltninger med krav om arbejdstilladelse for borgere fra de nye EU-lande.

Fra dansk side blev overgangsordningen udmøntet ved "Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelsen om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler" af 19. december 1985.

I bekendtgørelsen undtages statsborgere fra Portugal og Spanien fra de regler, der gælder for andre EU-statsborgere i relation til udstedelse af EØS-opholdsbeviser. I praksis betyder dette, at der blev stillet krav til vandrende arbejdstagere fra Portugal og Spanien om, at de skulle have udstedt særskilt arbejdstilladelse.

Overgangsordningen indeholdt endvidere en bestemmelse om at revurdere effekterne af overgangsperioden efter fem år, hvilket skete i 1991. På baggrund af en rapport fra EU-Kommissionen fandt Rådet, at en fuld implementering af bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed med stor sandsynlighed ikke ville kunne føre til forstyrrelser af de europæiske arbejdsmarkeder, hvorfor overgangsperioden blev forkortet til seks år.

Der blev således registeret meget begrænsede arbejdskraftvandringer i kølvandet på EU's udvidelse med Portugal og Spanien. I overgangsperioden, hvor arbejdstilladelser stadig var påkrævet, opnåede i gennemsnit ca. 1.000 spaniere og ca. 6.000 portugisere arbejdstilladelse i en anden EU-medlemsstat hvert år (inklusive fornyelse af allerede udstedte arbejdstilladelser). Der blev kun i meget lille udstrækning givet afslag på anmodning om arbejdstilladel-

ser. I praksis var der tale om en netto-reduktion af antallet af arbejdere fra Spanien i eksempelvis Tyskland.¹

s. 4/17

Overgangsperiodens ophør ændrede ikke dette billede. Udvandringen fra Spanien og Portugal forblev begrænset. En analyse gennemført af Eurostat i 2000 konkluderer således, at der ikke kan påvises nogen klar årsagssammenhæng mellem på den ene side ændringer i migrationsmønstre/arbejdskraftvandringer og på den anden side EU's udvidelse med Grækenland, Spanien og Portugal. Dertil var de faktiske vandringer simpelthen for små. Nettoindvandringen til Danmark fra Portugal og Spanien har siden 1986 ligeledes været overordentlig begrænset².

Når udvidelsen af EU med lande som Grækenland, Portugal og Spanien, der var mindre økonomisk udviklede, ikke gav anledning til stor bevægelse mod det øvrige Europa, hænger dette også sammen med, at EU-medlemskabet gav grobund for en kraftig økonomisk vækst i de nye EU-medlemsstater.³

3.2. Skøn over fremtidige arbejdskraftvandringer⁴

Grundet det store antal lande, der indgår i den forestående EU-udvidelse, samt de store forskelle i indkomster, levevilkår, ledighed m.v. mellem nuværende og kommende EU-medlemsstater har der – bl.a. fra Tysklands og Østrigs side - været udtrykt bekymring over den mulige fremtidige indvandring af borgere fra de nye EU-medlemsstater.

Som følge heraf er der på foranledning af EU-Kommissionen blevet gennemført en række forskellige analyser af fremtidige arbejdskraftvandrings omfang og karakter.⁵

Et gennemgående træk ved de foreliggende analyser er, at der **ikke** forventes dramatiske stigninger i arbejdskraftvandringerne fra Øst- til Vesteuropa. Der er således i de gennemførte analyser enighed om, at vandringsstrømme og -bestande vil være for små til generelt at påvirke lønninger og beskæftigelse i selv de mest berørte lande.

Dette udelukker imidlertid ikke, at indvandringen kan være koncentreret på bestemte fagområder med afgrænsede konsekvenser for løn- og ledighedsudvik-

¹ Vandringsstrømmen gik i praksis den modsatte vej: Der blev i overgangsperioden registreret en migration til Spanien og Portugal på ca. 15.000 arbejdere fra de øvrige EU-medlemsstater pr. år.

² I gennemsnit mindre end 50 personer om året. Kilde: *Statistisk Årbog*, forskellige årgange og *Befolkningsbevægelser* 1999.

³ Denne udvikling er også forventelig i relation til den kommende EU-udvidelse. I Danmarks nærområde knyttes der store forventninger til Østersøregionen som et fremtidigt vækstcenter i Europa.

⁴ For en nærmere gennemgang af den hidtidige mobilitet internt i EU og skøn over fremtidige arbejdskraftvandringer henvises til beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Europaudvalgte alm. del - bilag 31; løbenr. 559.

⁵ I Kommissionens meddelelse "The free Movement of Workers in the Context of Enlargement" fra marts 2001 refereres en række analyser af den forventede arbejdskraftvandring som følge af den kommende EU-udvidelse.

lingen. Det forventes således, at især grænseregionerne i Tyskland, Østrig og Italien vil kunne opleve en markant og mærkbar indvandring fra de nye EU-medlemsstater, hvor nogle grupper og især ikke-faglærte vil kunne blive udsat for et øget konkurrencepres.

Den oftest citerede prognose, der stammer fra et omfattende studium finansieret af EU-Kommissionen og gennemført af to økonomiske forskere Boeri og Brücker⁶, når frem til, at antallet af indbyggere fra de nye EU-medlemsstater, der er bosiddende i de nuværende EU-medlemsstater, i 2030 forventes at udgøre knapt 4 mio. mennesker. Der er tale om en modelberegning, der bygger på erfaringer med arbejdskraftvandringer i Europa set i relation til forskelle i velfærd, lønniveauer, ledighed m.v.

Udtrykt i procent vil andelen af borgere fra ansøgerlandene i de nuværende EU-medlemsstater ifølge prognosen stige fra 0,2% til ca. 1% af befolkningen i løbet af de næste tre årtier frem til 2030.

For Danmarks vedkommende skønnes antallet af statsborgere fra de kommende EU-medlemsstater på denne baggrund at ville udgøre godt 40.000 personer i 2030, hvilket udtrykt i procent svarer til ca. 0,7 % af den danske befolkning, hvor det samme tal i dag udgør ca. 0,4%⁷.

Selv om ovenstående kan give en fornemmelse af de mulige størrelsesordener for indvandringen fra de nye medlemsstater, er det samtidig vigtigt at understrege, at der er tale om en modelberegning, der nødvendigvis må være forbundet med relativ stor usikkerhed.

Endelig skal nævnes, at prognosen bygger på en antagelse om helt frie vandring af arbejdskraft efter udvidelsen. I det tilfælde, hvor nogle EU-medlemsstater åbner for fri adgang, mens andre bevarer restriktioner i en overgangsperiode, vil der kunne opstå nye vandringmønstre, som ikke indfanges af prognosen. Der skal i den sammenhæng erindres om, at Tyskland og Østrig allerede har varslet at ville gøre brug af en overgangsordning med begrænsninger i den frie bevægelighed i en periode på op til syv år.

3.3. EU's forhandlingsresultat med kandidatlandene

Med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse fra marts 2001 nåede EU og de første kandidatlande i sommeren 2001 frem til et forhandlingsresultat, der giver adgang til anvendelse af fleksible nationale overgangsordninger **eller**

⁶ Boeri og Brücker: *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, 2000*. Studiet bygger på en tidsserieanalyse af migrationen fra de ti ansøgerlande i Øst- og Centraleuropa til Tyskland fra 1967 til 1998. Vigtigste forklarende variable er forskelle i købekraftskorrigeret BNP pr. indbygger, forskelle i beskæftigelsesfrekvenserne, lønniveauer, de nuværende immigrantbefolkninger i Tyskland og en række lovgivningsmæssige og kulturelle faktorer.

⁷ Det skal nævnes, at prognosen vedrører antal statsborgere og ikke antal arbejdstagere. Normalt antages antallet af arbejdstagere gennemsnitligt at udgøre 40-45 procent af befolkningen, men med mulighed for betydelige afvigelser eksempelvis afhængigt af om vandring er domineret af yngre personer eller af midlertidig migration

fuld implementering af EU's regelsæt vedrørende vandrende arbejdstagere med en samtidig mulighed for at anvende en "beskyttelsesklause"l".⁸

s. 6/17

Af forhandlingsresultatet⁹ fremgår således bl.a., at:

"De nuværende medlemslande vil (i de første 7 år efter udvidelsen) kunne fortsætte med at anvende nationale foranstaltninger med hensyn til den ret, som borgere fra nye medlemslande har til at tage arbejde. I den forbindelse kan ethvert nuværende medlemsland i henhold til national lovgivning indføre større bevægelsesfrihed end på nuværende tidspunkt, herunder fuld adgang til arbejdsmarkedet."

Og:

"Ethvert nuværende medlemsland, der anvender gældende fællesskabsret, kan påberåbe sig en beskyttelsesklause"l indtil udgangen af det syvende år efter det nye medlemslands tiltrædelse. Beskyttelsesklause"len kan baseres på den tidligere artikel 20 i forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet eller på en variant heraf. Så længe der kan påberåbes beskyttelsesforanstaltninger, kan medlemslandene i hastende og ekstraordinære tilfælde suspendere den fulde anvendelse af gældende fællesskabsret, idet Kommissionen efterfølgende skal modtage en begrundet underretning herom. Medlemslande, som udsteder arbejdstilladelser til det nye medlemslands statsborgere i denne periode, skal gøre dette automatisk."

3.4. Den danske regeringserklæring af juni 2001

I forlængelse af fastlæggelsen af EU's forhandlingsposition vedtog den tidligere regering i juni 2001 en regeringserklæring vedrørende EU-udvidelsen og vandrende arbejdstagere. Dette skete efter, at den svenske regering havde udsendt en tilsvarende erklæring. Som det fremgår af afsnit 8, er andre lande efterfølgende kommet med tilsvarende udmeldinger.

Af den danske regeringserklæring fremgår følgende¹⁰:

"Det er derfor regeringens intention at introducere adgang til det danske arbejdsmarked for arbejdstagere fra de nye medlemslande på tidspunktet for det enkelte lands optagelse svarende til adgangen til arbejdsmarkedet for arbejdstagere fra de nuværende medlemslande. Hvis der imidlertid på et givet tidspunkt er anledning til at forvente alvorlige eller u hensigtsmæssige forstyrrelser på det danske arbejdsmarked vil Danmark kunne påberåbe sig sikkerhedsmekanismer i overensstemmelse med den vedtagne fælles holdning mellem EU-landene."

Den danske regeringserklæring hvilede på et bredt parlamentarisk grundlag, og den fik ligeledes opbakning fra arbejdsmarkedets parter.

⁸ Forhandlingsresultatet er ikke retligt bindende, men nævnt her som baggrundsforståelse for tiltrædelsestraktatens tekst.

⁹ Konferencen om tiltrædelse af Den Europæiske Union: Den Europæiske Unions fælles holdning (Conf-sk 48/01) af 22. juni 2001.

¹⁰ Den danske og svenske regeringserklæring er vedlagt som bilag 1.

4. Tiltrædelsestraktatens bestemmelser

Det endelige regelsæt for arbejdskraftens frie bevægelighed i forbindelse med EU-udvidelsen vil fremgå af den tiltrædelsestraktat, der udmønter de opnåede forhandlingsresultater i juridisk tekst. Traktaten indgås mellem de nuværende EU-medlemsstater og de tiltrædende lande og forventes underskrevet den 16. april 2003.

I tiltrædelsestraktaten (MD 64/12/02) er fastlagt, at EF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed finder anvendelse i henhold til nedenstående overgangsbestemmelser:

Artikel 2:

Indtil udgangen af det andet år efter udvidelsen vil de nuværende medlemsstater kunne regulere adgangen til deres arbejdsmarkeder i henhold til nationale foranstaltninger eller foranstaltninger fastsat i henhold til bilaterale aftaler med de enkelte nuværende ansøgerlande. De nuværende EU-medlemsstater kan fortsætte med at anvende sådanne foranstaltninger indtil udgangen af det femte år efter udvidelsen.

Artikel 3:

Inden udgangen af det andet år efter udvidelsen skal Rådet - på grundlag af en rapport fra Kommissionen - undersøge, hvorledes de i ovennævnte artikel 2 nævnte overgangsbestemmelser fungerer.

Efter afslutning af denne undersøgelse og senest to år efter udvidelsen skal de nuværende medlemslande underrette EU-Kommissionen om, hvorvidt de vil fortsætte deres nationale foranstaltninger, eller hvorvidt de fremover agter at anvende artikel 1-6 i forordning 1612/68 (der ligestiller alle EU-borgere i henhold til opnåelse af beskæftigelse i de enkelte medlemslande).

Artikel 4:

Efter anmodning fra et af ansøgerlandene kan der gennemføres endnu en undersøgelse. Proceduren, som er nævnt i artikel 3, finder i givet fald anvendelse og skal afsluttes senest seks måneder efter, at anmodningen fra ansøgerlandet er modtaget.

Artikel 5:

Et medlemsland, der opretholder nationale foranstaltninger, kan ved udgangen af den 5-årige periode, der er angivet i artikel 2, fortsætte med at anvende disse foranstaltninger indtil udgangen af det syvende år efter udvidelsen - under forudsætning af, at der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og efter at Kommissionen er blevet underrettet herom.

Artikel 6:

De medlemslande, hvor artikel 1-6 i forordning 1612/68 finder anvendelse i perioden indtil 7 år efter udvidelsen, det vil sige de medlemslande, som vælger at åbne deres arbejdsmarkeder i medfør af ovenstående artikler 3, 4 og 5, og som (med henblik på overvågning) udsteder arbejdstilladelse til borgere fra de nye EU-lande, skal gøre dette automatisk.

Artikel 7:

De medlemslande, hvor artikel 1-6 i forordning 1612/68 finder anvendelse - og som altså vælger at åbne deres arbejdsmarkeder - i medfør af ovenstående artikler 3, 4 og 5 kan anvende følgende procedure til og med det syvende år efter udvidelsen:

- A) Hvis en medlemsstat udsættes for eller forventer "*forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv*", underretter den pågældende medlemsstat Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom og forelægger dem alle relevante oplysninger. Medlemsstaten kan på baggrund af sådanne oplysninger anmode Kommissionen om at beslutte, at anvendelsen af artikel 1-6 i forordning 1612/68 helt eller delvis suspenderes med henblik på at genoprette en normal tilstand i den pågældende region eller i det pågældende erhverv. Kommissionen træffer afgørelse om suspensionen og dennes varighed og omfang senest to uger efter modtagelsen af en sådan anmodning og underretter Rådet om afgørelsen. Enhver medlemsstat kan senest to uger efter Kommissionens afgørelse anmode Rådet om at annullere eller ændre afgørelsen. Rådet træffer afgørelse om en sådan anmodning med kvalificeret flertal i løbet af højst to uger.
- B) I påtrængende ("urgent") og ekstraordinære ("exceptional") tilfælde kan et medlemsland suspendere anvendelsen af artikel 1-6 i forordning 1612/68 (og hermed den frie bevægelighed), idet den efterfølgende giver Kommissionen en begrundet underretning herom.

Det følger således af tiltrædelsestraktatens artikel 2 og 3, at anvendelse af nationale foranstaltninger vil kunne gennemføres de første fem år efter udvidelsen uden nogen nærmere begrundelse. En forlængelse af de nationale foranstaltninger med yderligere to år - frem til syv år efter udvidelsen - forudsætter efter artikel 5, at der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og at Kommissionen underrettes herom.

Såfremt en medlemsstat i løbet af den syvårige overgangsperiode i stedet har valgt at overgå til EU's generelle regelsæt vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed kan sikkerhedsmekanismen efter artikel 7 anvendes i det omfang, der er tale om forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen.

Anvendelse af sikkerhedsmekanismen efter artikel 7 kan således komme på tale, efter at en medlemsstat har indført EU's fulde regelsæt vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, men hvor der konstateres eller er udsigt til forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen.¹¹

¹¹ De to første år efter EU-udvidelsen vil man dog kunne indføre begrænsninger i den frie bevægelighed som en suveræn national afgørelse, når blot betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater ikke gøres mere restriktive end dem, der er gældende ved underskrivelsen af tiltrædelsestraktaten.

Det bemærkes dog, at der i tiltrædelsestraktaten er fastlagt en såkaldt standstill-klausul, der betyder, at betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-lande ikke må gøres mere restriktive end dem, der er gældende ved underskrivelse af tiltrædelsestraktaten. Det følger heraf, at eksempelvis krav om arbejdstilladelser som led i en national foranstaltning eller brug af en sikkerhedsmekanisme ikke må stille borgere fra de nye EU-medlemsstater ringere i relation til at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked end tilfældet var forud for underskrivelsen af tiltrædelsestraktaten.

5. Overvågning af ubalancer på arbejdsmarkedet

Uafhængigt af, hvilket regelsæt vedrørende vandrede arbejdstagere, der vil blive anvendt i forbindelse med EU-udvidelsen, vil der være behov for at etablere et beredskab til overvågning af udviklingen på arbejdsmarkedet.

Som det fremgår af tiltrædelsestraktatens artikel 7, stilles der overfor den medlemsstat, der ønsker at genindføre begrænsninger i arbejdskraftens frie bevægelighed, krav om, at medlemsstaten kan dokumentere, at medlemsstaten udsættes for eller forventer ”forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv”. Hertil kommer, at medlemsstaten efter bestemmelsen skal forelægge alle relevante oplysninger. Det vurderes nødvendigt at kunne påvise eller sandsynliggøre en årsagssammenhæng mellem tilgang af arbejdskraft fra de nye medlemsstater og konstaterede alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet.

I et nationalt overvågningsberedskab bør indgå en løbende overvågning af følgende indikatorer:

- Ændringer i ledighedsniveau og ledighedens sammensætning fordelt på faggrupper og regioner.
- Beskæftigelsesudvikling inden for konkrete brancher og regioner.
- Den faktiske tilstrømning af arbejdskraft fra de nye EU-medlemsstater fordelt på fag og regioner.
- Lønudviklingen fordelt på fag og regioner.

5.1. Overvågning af ledighedsudviklingen

Overvågningen på dette felt forventes foreløbigt tilrettelagt som analyseaktiviteter i fire trin med stigende detaljeringsgrad:

1. *Generel overvågning af ledighedsudviklingen*

Der gennemføres en løbende overvågning af den generelle udvikling i ledighed fordelt på overordnede faglige inddelinger¹² og regioner. Opgaven placeres i Arbejdsmarkedsstyrelsen, som allerede udarbejder lig-

¹² Det bemærkes, at overvågningen med hensyn til den faglige inddeling sker på grundlag af en vurdering af a-kasse tilhørsforhold

nende oversigter til bl.a. Beskæftigelsesministeriet og Landsarbejdsrådet (LAR) baseret på bidrag fra de 14 AF-regioner i landet.

s. 10/17

2. *Problemområder analyseres på grundlag af ledighedsoplysninger*
Såfremt det vurderes, at ledigheden inden for et fagområde og/eller i en region stiger ekstraordinært (eller at der er risiko herfor) - det vil som udgangspunkt sige klart mere end den konjunkturrelle udvikling betinger, eller klart mere end i øvrige regioner/fag - gennemføres en nærmere analyse af situationen og herunder ændringer i ledighedens sammensætning m.v.
3. *Mere omfattende analyse af problemområder*
Hvis analysen på trin 2 viser, at stigning i ledigheden sker i brancher og /eller regioner, hvor der er, eller har været, en særlig tilstrømning af arbejdskraft fra de nye EU-medlemsstater, gennemføres en bredere undersøgelse heraf med fokus på udviklingen i udbud af arbejdskraft fordelt på nationalitet.
4. *Af rapportering til LAR*
Resultatet af undersøgelsen rapporteres til LAR, der rådgiver beskæftigelsesministeren om hvilke foranstaltninger, der i situationen bør overvejes.

5.2. Overvågning af beskæftigelsesudviklingen

Oplysninger om beskæftigelse inden for brancher og regioner indgår som en central del af ovenstående analyse på trin 3.

I forbindelse med analyserne på trin 3 belyses udviklingen i både udbud af arbejdskraft og efterspørgsel efter arbejdskraft med fokus på det aktuelle brancherområde. Herved er det muligt at vurdere, hvorvidt en stigende ledighed skyldes faldende beskæftigelse eller et øget arbejdsudbud og herunder en særlig tilstrømning af arbejdskraft fra andre lande.

5.3. Overvågning af den faktiske tilgang.

Af hensyn til vurderingen af udvidelsens konsekvenser for det danske arbejdsmarked vil det være afgørende fortsat at kunne belyse det faktiske omfang af indvandringen til Danmark også fra de nye EU-medlemsstater. Det vil samtidigt være ønskeligt at kunne belyse, inden for hvilke regioner og faggrupper de nye EU-borgere finder beskæftigelse. De konkrete metoder, der skal anvendes ved en sådan overvågning, vil afhænge af det regelsæt, der vælges til regulering af vandrede arbejdstagere fra de nye EU-medlemsstater og herunder, om der i givet fald vil blive tale om krav om udstedelse af opholds- og arbejdstilladelser.

5.4. Overvågningen af lønudviklingen

Det har fra forskellig side været fremført, at udvidelsen af EU ville kunne medføre et lønpres på grund af tilrejsende arbejdstagere, der kunne være interesseret i at arbejde for en lavere løn end danske arbejdstagere. Det har endvidere været fremført, at regeringens lovforslag om forbud mod eksklusivaftaler i kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår ville kunne forstærke denne proces. Det skal i den forbindelse understreges, at virksomheder, der er

omfattet af en kollektiv overenskomst - hvad enten virksomheden er organiseret eller ej - vil være forpligtet til at overholde overenskomstens bestemmelser med hensyn til løn- og arbejdsvilkår overfor alle ansatte, herunder uanset om de er danske eller udenlandske statsborgere.

Der er i Danmark tradition for et højt organisationsniveau og også en høj overenskomstdækningsgrad på arbejdsmarkedet. De faglige organisationer har som en af deres væsentligste opgaver at arbejde for en stadig højere overenskomstdækningsgrad. Skulle det vise sig, at arbejdsgivere uden overenskomst i stigende omfang vælger at benytte arbejdstagere fra de nye medlemsstater for at komme under den sædvanlige standard for løn- og arbejdsvilkår, vil det selvsagt være en nærliggende opgave for de relevante organisationer, at søge at opnå overenskomst med en sådan virksomhed.

I tillæg hertil vil regeringen følge lønudviklingen som en del af overvågningen af arbejdsmarkedet i kølvandet på EU-udvidelsen med henblik på at identificere mulige negative konsekvenser i relation til lønudviklingen fordelt på regioner og faggrupper.

6. Organisering af overvågningen

Som ovenfor beskrevet kan en overvågning af arbejdsmarkedet baseres på en vurdering af udviklingen af følgende indikatorer: Ledighed, beskæftigelse, faktisk indvandring fra de nye EU-medlemsstater og løn.

Der vil i givet fald være tale om en overvågning på nationalt niveau, baseret dels på udviklingen i nøgletal i relation til ovenstående indikatorer og dels på en regional overvågning med udgangspunkt i den allerede etablerede løbende overvågning af arbejdsmarkedet, som gennemføres af AF og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen tager på grundlag af de foreliggende informationer, herunder den særlige overvågningsindsats, samt oplysninger om indvandring og lønudvikling, løbende stilling til om informationer fra systemerne har en sådan karakter, at disse skal forelægges LAR til drøftelse.

Det understreges, at Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet generelt vil være i beredskab i relation til overvågningen af de enkelte indikatorer således, at der straks tages initiativer, hvis en indikator peger på en ekstraordinær udvikling.

Som supplement til myndighedernes løbende overvågning af udviklingen på arbejdsmarkedet, vil systemet kunne reagere såfremt andre aktører (eksempelvis organisationerne på arbejdsmarkedet) rejser spørgsmål om udviklingen på arbejdsmarkedet i relation til vandrende arbejdstagere. Som det kendes fra flaskehalsområdet vil henvendelser i konkrete sager kunne ske til Arbejdsmarkedsstyrelsen, der efter nærmere belysning og vurdering kan forelægge sagen for LAR med henblik på at indhente arbejdsmarkedets parter bemærkninger og eventuelt forslag eller indstillinger til regeringen.

7. Udlændingelovgivningen

Efter udlændingelovens § 2, stk. 4, kan integrationsministeren fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs regler om bl.a. ophævelse af indrejse- og opholdsbegrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v.

Indenrigsministeriet (i dag Integrationsministeriet) har med hjemmel i udlændingelovens § 2, stk. 4, sammenskrevet de vigtigste regler om ophold og beskæftigelse i Danmark for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, 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).

Behovet for ændringer i udlændingelovgivningen vil afhænge af det konkrete regelsæt, som man fra dansk side vælger at tage i anvendelse i forbindelse med EU-udvidelsen. Integrationsministeriet vil, når dette spørgsmål er afklaret, tage stilling til, hvilke konkrete ændringer i udlændingelovgivningen, der er påkrævet.

8. Koordination med andre EU- og EØS-lande

Irland, Sverige, Holland samt EØS-landene Norge og Island har, ligesom Danmark, erklæret at ville fjerne restriktioner i relation til den frie bevægelighed for arbejdskraften fra de nye EU-medlemsstater i forbindelse med udvidelsen. Senest er UK den 10. december 2002 fremkommet med en tilsvarende erklæring. Også andre lande overvejer, om de skal gennemføre en åbning af arbejdsmarkedet samtidig med EU-udvidelsen. Der er i den forbindelse fra flere landes side udtrykt ønske om så vidt muligt at koordinere arbejdet med udformning af den praktiske udmøntning af disse erklæringer.¹³

Heroverfor står Tyskland og Østrig, som officielt har erklæret at ville gøre brug af en syvårig overgangsordning i relation til EU's bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed overfor de nye medlemsstater efter EU-udvidelsen.

Herimellem står en række lande, der endnu ikke har tilkendegivet deres stillingtagen.

I det følgende gengives kort de indberetninger, Beskæftigelsesministeriet har modtaget fra ambassaderne i en række EU- og EØS-lande vedr. de aktuelle overvejelser på feltet.

Sverige

Sverige har den 15. januar 2003 offentliggjort en udredning, der med referencen til det svenske Udenrigsministerium - men uafhængigt af regeringen - har analyseret spørgsmålet om EU-udvidelsen og vandrende arbejdstagere. Ho-

¹³ Det skal i den forbindelse nævnes, at der i regi af Nordisk Ministerråd er nedsat en arbejdsmandsgruppe til belysning af de nordiske landes arbejde med regelsættet.

vedsynspunktet i udredningen er en anbefaling af at åbne det svenske arbejdsmarked for arbejdssøgende fra de nye EU-medlemsstater på betingelse af, at der opnås beskæftigelse i reelle og seriøse job. I forlængelse heraf - og for at modvirke opblomstring af et gråt arbejdsmarked og "social indvandring" - anbefaler udredningen, at der stilles krav om tidsbegrænsede arbejdstilladelser til vandrende arbejdstagere fra de nye EU-medlemsstater.

Udredningen er blevet sendt i "remiss"-procedure hos over 50 instanser, herunder arbejdsmarkedsorganisationer og myndigheder. Fristen for afgivelse af svar er den 30. april 2003. Herefter vil der formodentlig blive tale om at forelægge høringssvarene for Rigsdagens Arbetsmarknadsudskott og Socialudskott. Det videre forløb vil i sagens natur bero på de indkomne høringssvar.¹⁴

Norge

Fra norsk side ses der positivt på en gennemførelse af EU's generelle regelsæt vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed vis-à-vis de nye medlemslande fra tiltrædelsesdatoen den 1. maj 2004.

Spørgsmålet om overvågningsmekanisme og beskyttelsesklausul er fortsat under behandling og ventes forelagt Stortinget i løbet af foråret. Norge lægger i det videre arbejde vægt på den nordiske koordination.

Det overvejes fra norsk side allerede før EU-udvidelsen at åbne arbejdsmarkedet for ufaglært arbejdskraft fra alle de tiltrædende EU-medlemsstater. Man har i den forbindelse endnu ikke gjort sig konkrete overvejelser om udformningen af et egentligt regelsæt.

Holland

Holland har erklæret, at man vil åbne arbejdsmarkedet for arbejdskraft fra de nye EU-lande efter udvidelsen. I den forbindelse overvejes det fra hollandsk side at opretholde krav om arbejdstilladelse til borgere fra de nye EU-medlemsstater. En endelig redegørelse for den hollandske regerings planer for den praktiske gennemførelse af erklæringen forventes først at foreligge i løbet af foråret/sommeren 2003.

Irland

Det er meldingen fra Irland, at man vil åbne det irske arbejdsmarked samtidig med den forestående EU-udvidelse. Den praktiske implementering er der endnu ikke fuldt overblik over. Det ventes imidlertid, at der som led i en overvågningsmekanisme fortsat vil blive udstedt arbejdstilladelser, hvorved antallet af immigranter registreres.

Den endelige regeringsbeslutning ventes at foreligge i den nærmeste fremtid. Beslutningen vil afhænge af Storbritanniens stillingtagen på området, da Irland følger de britiske regler vedr. pas- og visumkrav.

¹⁴ For en nærmere gennemgang af den svenske udredning henvises til beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål nr. 24 af 15. januar 2003 fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg (Alm. del – bilag 159), som senere er sendt til Folketingets Europaudvalg. Besvarelsen er vedlagt som bilag 2 til dette notat.

Storbritannien

Den britiske regering har den 10. december 2002 annonceret ikke at ville gennemføre restriktioner i relation til den frie bevægelighed for borgere fra de nye EU-medlemsstater.

De britiske overvejelser om den konkrete udmøntning heraf er endnu ikke afsluttet. Den britiske regering forventes dog at indføre en sikkerhedsmekanisme (safeguard), som kan bringes i anvendelse ved uforudsete forstyrrelser på arbejdsmarkedet for en bestemt region eller en bestemt sektor.

Fra britisk side overvejes den endelige strategi således fortsat. Den konkrete udmøntning ventes at finde sted i løbet af sommeren eller begyndelsen af efteråret 2003.

Belgien

Belgien har til hensigt at gøre brug af en kort overgangsperiode på to år, for derefter at indføre EU's generelle regelsæt.

Såfremt man indenfor den toårige overgangsperiode (mod forventning) konstaterer problemer på arbejdsmarkedet forårsaget af en stærkt stigende adgang af vandrende arbejdstagere, afvises det imidlertid ikke fra belgisk side at fastholde mere restriktive foranstaltninger.

Grækenland

Der er ikke fremkommet en officiel erklæring fra græsk side om, hvorvidt man vil åbne sit arbejdsmarked for arbejdstagere fra de nye medlemslande fra tiltrædelsesdatoen. Fra politisk side er der dog givet lovning til enkelte af de nye EU-medlemslande herom.

Usikkerheden om det græske standpunkt er p.t. styrket yderligere af, at Grækenland ikke, som ventet, imødekom det ungarske ønske om en bilateral aftale i spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed efter udvidelsen, under den ungarske premierministers nylige besøg i Athen.

Portugal

Den endelige portugisiske stillingtagen vil primært afhænge af, hvilken stilling de geografisk set nærmeste EU-lande (Frankrig, Italien og Spanien) indtager. Desuden vil realpolitiske hensyn til landets økonomiske stagnation og den stigende arbejdsløshed gøre sig gældende.

Spanien

Det spanske standpunkt er, at man ønsker at anvende en overgangsperiode på indledningsvist to år, der kan forlænges til i alt syv år. Det afvises imidlertid ikke fra spansk side, at man vælger en mere lempelig overgangsordning.

EU-udvidelsen

På mødet i Det Europæiske Råd i København i december 2002 blev tiltrædelsesforhandlingerne afsluttet med 10 lande: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Den Tjekkiske Republik og Ungarn. Der sigtes på undertegnelse af **tiltrædelsestraktaten** den 16. april 2003 m.h.p. optagelse af de nye lande pr. 1. maj 2004. Afhængigt af de videre fremskridt i opfyldelsen af medlemskriterierne er målet, at Bulgarien og Rumænien kan blive medlemmer i 2007.

Arbejdskraftens frie bevægelighed

Fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital er grundlæggende principper i EU.

Retten til fri bevægelighed for arbejdskraft fremgår af artikel 39 i EF-traktaten, der sikrer EU-arbejdstageres ret til at 1) søge faktisk tilbudte stillinger, 2) bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område i dette øjemed, 3) 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, samt 4) blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførselsforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

Artikel 39 er bl.a. udmøntet i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som sikrer statsborgere i medlemsstaterne ret til at tage arbejde i andre medlemslande uden at blive udsat for forskelsbehandling. Forordningen dækker adgangen til beskæftigelse, familiemedlemmers afledte rettigheder, retten til social og skattemæssig ligestilling samt adgangen til bolig.

Overgangsordninger

Tiltrædelsestraktaten giver mulighed for at indføre overgangsordninger vedr. arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til borgere fra de nye EU-medlemslande dog undtaget Malta og Cypern:

National foranstaltning

De nuværende EU-medlemsstater kan i de to første år efter udvidelsen med mulighed for forlængelse i yderligere 3 år iværksætte en "national foranstaltning" til regulering af adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater. Indførelse af en national foranstaltning kan eksempelvis bestå i krav særlige opholds- og arbejdstilladelser. Den nationale foranstaltning kan forlænges med yderligere to år - frem til syv år efter udvidelsen - men dette forudsætter, at der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og at Kommissionen forinden underrettes herom.

Medlemsstaterne har inden for den syvårige overgangsperiode mulighed for at lade den nationale foranstaltning afløse af EU's almindelige regelsæt.

Fuld implementering af reglerne om fri bevægelighed

s. 16/17

Hvis man - straks fra udvidelsen eller senere - vælger at implementere EU-regelsættet vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til arbejdstagere fra de nye medlemsstater, er det i de første to år efter udvidelsen en suveræn national afgørelse, hvilke forhold, der kan begrunde begrænsninger i den frie bevægelighed, når blot man ikke stiller borgere fra de nye EU-lande ringere end ved undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten.

Herefter kan en medlemsstat, der udsættes for eller forventer "forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv" anmode Kommissionen om helt eller delvist at suspendere EU-regelsættet om fri bevægelighed. I "påtrængende" og "ekstraordinære" tilfælde kan et medlemsland suspendere den frie bevægelighed mod efterfølgende at give Kommissionen en begrundet underretning herom. Denne procedure kan anvendes i op til syv år efter udvidelsen.

Stand still-klausul

Klausulen, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten, fastslår, at betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater ikke må gøres mere restriktive end de, der gjaldt ved underskrivelsen af tiltrædelsestraktaten.

Vandrende arbejdstager

En vandrende arbejdstager er i EU-rettens forstand en borger, der flytter fra et land til et andet for at påbegynde arbejde.

Arbejdstagerbegrebet er ikke klart defineret i Traktatens artikel 39 eller i forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed. Borgere fra EU-lande opnår som udgangspunkt status som arbejdstagere og hermed adgang til sociale ydelser fra første arbejdsdag. Dette gælder dog kun, såfremt der er tale om faktisk og reel beskæftigelse, der ikke kun er marginal. Der kan ikke af EF-domstolens praksis udledes en bestemt tidsgrænse for hvor længe, man skal have arbejdet for, at beskæftigelsen ikke er marginal.

Til trods for, at det ikke er muligt at opstille præcise og udtømmende kriterier for, hvornår en person er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39, er det alligevel muligt, på baggrund af retspraksis, at opstille visse retningslinjer for, hvem arbejdstagerbegrebet dækker:

- 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 erhvervs-kvalificerende uddannelse, som har tilknytning til den tidligere beskæftigelse. Kravet om tilknytning gælder dog ikke, såfremt arbejdsforholdet er ophørt ufrivilligt.

Når man har status som arbejdstager, har man ret til ydelser ("sociale fordele") på lige fod med medlemsstatens egne borgere.

For så vidt angår arbejdssøgende gælder, at man har ret til at opholde sig i en medlemsstat for at søge arbejde i indtil seks måneder. Retten til ophold som arbejdssøgende er fastsat direkte i Traktatens artikel 39 (og nærmere udmøntet i forordning 1612/68). Disse arbejdssøgende forudsættes som udgangspunkt at være i stand til at forsørge sig selv.

s. 17/17

Tredjelandes statsborger

Begrebet bruges om borgere fra lande udenfor EF/EØS.

EØS

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. EØS-aftalen blev underskrevet den 2. maj 1992 og omfatter EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein (fra den 1. maj 1995). EØS er en vidtrækkende associeringsaftale, som viderefører de frihandelsaftaler, som fandtes mellem EF og EFTA.

Bilag 1

Dansk erklæring vedr. EU-udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed - juni 2001

"EUs udvidelse udgør en historisk mulighed for at fremme stabilitet og velstand i Europa. Danmark har vedvarende været en stærk fortaler for udvidelsesprocessen og de grundlæggende principper for udvidelsesforhandlingerne. Det er derfor regeringens intention at introducere adgang til det danske arbejdsmarked for arbejdstagere fra de nye medlemslande på tidspunktet for det enkelte lands optagelse svarende til adgangen til arbejdsmarkedet for arbejdstagere fra de nuværende medlemslande. Hvis der imidlertid på et givet tidspunkt er anledning til at forvente alvorlige eller uhensigtsmæssige forstyrrelser på det danske arbejdsmarked vil Danmark kunne påberåbe sig sikkerhedsmekanismer i overensstemmelse med den vedtagne fælles holdning mellem EU-landene.

Danmarks håber, at andre nuværende medlemslande også vil tilkende give deres intention om at introducere de samme regler for arbejdskraftens fri bevægelighed på tidspunktet for det enkelte lands optagelse."

Svensk erklæring vedr. EU-udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed - juni 2001

Från svensk sida har vi aldrig sett fri rörlighet för arbetskraft från kandidatländerna som något omfattande hot. Vi har därför för avsikt att redan under inledningsperioden liberalisera vår nationella regim. Skulle detta mot förmodan riskera att leda till allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden förbehåller vi oss dock rätten att vidta lämpliga åtgärder. Vi vill ge arbetstagare från de blivande medlemsländerna möjlighet att på samma villkor som arbetstagare från nuvarande medlemsländer söka arbete i Sverige. Sverige kommer att verka för att andra medlemsländer liberaliserar sina arbetsmarknader på motsvarande vis.