



Notat

J.nr. 14-0062545

Den 18. februar 2014

Person og Pension

CFB/KHK

Fakta om vandrende arbejdstageres ret til børnecheck

Der redegøres i *afsnit 1* for de relevante EU-regelsæt for vandrende arbejdstagere, i *afsnit 2* for regelgrundlaget samt i *afsnit 3* for antallet af modtagere og udbetalinger hertil i perioden 2008-2012.

1. Grundlæggende EU-regler

Danmark har med sit medlemskab af EU tilsluttet sig tre grundlæggende retsakter, der har betydning for vandrende arbejdstageres og EU/EØS-borgeres ret til ydelser.

- Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed i EU (forordning 492/11), som hører under Beskæftigelsesministeriets ressort. Forordningen fastslår bl.a., at vandrende arbejdstagere har ret til samme sociale fordele som danske arbejdstagere, jf. afsnit 1.1.
- Forordningen om koordination af EU-landenes sociale sikringsordninger (forordning 883/04), som hører under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds ressort. Forordningen giver bl.a. mulighed for at eksportere ydelser og mulighed for at medregne beskæftigelses- og bopælsperioder fra andre medlemslande, jf. afsnit 1.2.
- Opholdsdirektivet, som hører under Justitsministeriets ressort, fastlægger betingelserne for, hvornår EU-borgere kan færdes og opholde sig lovligt i andre medlemslande, jf. afsnit 1.3.

En kontantydelse kan i EU-rettens forstand have karakter af en *social fordel* eller det mere snævre begreb *en social sikringsydelse*. Alle ydelserne er sociale fordele, men kun sociale sikringsydelser er omfattet af de detaljerede koordineringsregler i forordning 883/04. Børnechecken er en social sikringsydelse.

1.1. Sociale fordele

Arbejdskraftens frie bevægelighed (forordning 492/11) giver vandrende EU/EØS-arbejdstagere og deres familiemedlemmer ret til samme sociale fordele som indenlandske (fastboende) arbejdstagere. Forordningen er en konkre-

tisering af Traktatens regler om fri bevægelighed for arbejdstagere. Heraf følger bl.a. adgang til sociale ydelser.

Baggrunden for dette er primært et ønske om at sikre borgere i EU/EØS-landene reelle muligheder i forhold til at bevæge sig mellem landene uden at risikere at miste ret til sociale fordele, herunder sociale ydelser.

Retten til ligebehandling opstår, når der er indtrådt arbejdstagerstatus. Der er ikke nogen fast grænse for dette, og det afhænger af en konkret vurdering. Det afgørende er, om der er tale om faktisk og reel beskæftigelse.

Sociale fordele er fx kontanthjælp, SU og adgang til børnepasning.

1.2. Sociale sikringsydelser

Forordning 883/04 om koordinering af sociale sikringsydelser koordinerer EU/EØS-landenes regler om social sikring for personer, der udnytter retten til fri bevægelighed. Der er ikke tale om en harmonisering af reglerne. Der er således ikke krav i EU-retten om, at de enkelte ydelser skal indrettes eller finansieres på en bestemt måde.

Det er til gengæld et grundlæggende krav, at man som borger i et EU/EØS-land ikke må miste ret til ydelser ved at bevæge sig mellem EU/EØS-landene. Der gælder et krav om ligebehandling.

Familieydelser (børnecheck og børnetilskud), arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge er eksempler på sociale sikringsydelser. En ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles uden nogen individuel og skønsom bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører et af de ydelsesområder, som udtrykkeligt er anført i forordningen. Koordineringen af sociale sikringsydelser har hjemmel i EU-traktaten, og området har været reguleret siden 1958.

Forordningen bygger på principperne om ligebehandling, sammenlægning af perioder samt eksportabilitet.

Ligebehandling

Ligebehandlingsprincippet sikrer, at statsborgere i en medlemsstat i relation til adgangen til sociale sikringsydelser stilles lige med statsborgere i den medlemsstat, i hvilken de er bosat eller beskæftiget. Det gælder omvendt også, at de skal bidrage til den ordning, de er dækket af (fx arbejdsløshedsdagpenge). Forordningen medfører, at fx krav om statsborgerskab eller bopæl i medlemslandet i de nationale sikringsordninger (fx krav om barnets bopæl i Danmark) ikke kan gøres gældende over for de personer, der er omfattet af forordningen.

Ligebehandlingsprincippet indebærer desuden et forbud mod både direkte og indirekte diskrimination, fx ved at opstille tildelingskriterier, som et medlemslands egne statsborgere lettere kan opfylde end andre EU/EØS-borgere. Et

land kan derfor ikke have regler, som på papiret fremtræder neutrale, men som indirekte er egnede til at give EU-borgere en dårligere retsstilling.

Sammenlægningsprincippet

Sammenlægningsprincippet sikrer, at personer ikke mister rettigheder, fordi de flytter til en anden medlemsstat eller får arbejde i en anden medlemsstat. Udgangspunktet for sammenlægningsprincippet er, at hvis der i den nationale lovgivning kræves optjeningsperioder (beskæftigelse, bopæl, forsikring), så skal relevante perioder fra hjemlandet medregnes, og der kan ikke stilles krav om ”nye” perioder i det land, man flytter til, før retten åbnes. Det er dette, der nu er konstateret med hensyn til børnechecken på baggrund af domme ved EU-Domstolen i 2011 og 2013.

For pension gælder det særlige, at den i alle lande optjenes over en meget lang periode, og at der derfor er fastsat regler om forholdsmæssig fordeling (Danmark ændrede netop derfor sine egne regler og overgik til brøkpension inden medlemskabet af EF). Hvis man har haft optjeningsperioder i flere lande, udbetales pensionen således fra alle disse lande med en forholdsmæssig andel.

Der gælder også særlige regler for efterløn. Efterlønnen er konkret undtaget fra reglerne om sammenlægning, da ydelsen er unik for Danmark. Det er således på dansk foranledning, at efterløn er blevet undtaget.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet indebærer, at de sociale sikringsydelser kan udbetales på en anden medlemsstats område. Princippet går ud på at sikre de berettigede mod indtægtstab som følge af flytning til eller ophold i en anden medlemsstat end den, hvorfra ydelsen udbetales. Eksportabilitetsprincippet beskytter således velerhvervede rettigheder. Der kan være undtagelser til dette princip, hvilket er særlig relevant for arbejdsløshedsdagpenge. Disse kan kun eksporteres i 3-6 måneder og under særlige betingelser.

For familieydelser er det udtrykkeligt besluttet i forordning 883/04, at de kan udbetales, selvom barnet bor i et andet EU-land. Det gælder, selvom der er nationale regler, som fastsætter krav om, at barnet skal bo i fx Danmark.

1.3. Ret til ophold

EU/EØS-borgeres ret til ophold i Danmark er reguleret ved direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet). Opholdsdirektivet er implementeret i dansk ret.

EU-statsborgere har uden at have ret til ydelser ret til frit at tage ophold i Danmark for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt pas eller identitetskort.

EU-statsborgere har ret til ophold i mere end tre måneder, hvis den pågældende enten er arbejdstager eller selvstændigt erhvervsdrivende. Der er endvidere ret til ophold som selvforsørgende, hvis den pågældende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. Der er desuden ret til ophold i mere end tre måneder, hvis EU-statsborgeren læser på en videregående uddannelse eller ungdomsuddannelse. I den forbindelse stilles der også krav om, at den pågældende råder over sådanne indtægter eller midler til sit underhold, at den pågældende ikke kan antages at blive en byrde for det offentlige.

2. Regelgrundlag for EU/EØS-borgeres adgang til børnecheck

2.1. Generelle betingelser

Børne- og ungedyden (børnecheck) udbetales efter lov om en børne- og ungedydelse til forældrene til alle børn og unge under 18 år. Ydelsen udbetales af Udbetaling Danmark kvartalsvis for børn fra 0-14 år, mens ungedydelsen til de 15-17 årige udbetales månedsvis. Ydelsen udbetales som hovedregel til moren og gives første gang for det hele kvartal efter det kvartal, hvori barnet er født, og sidste gang for det kvartal, hvor den unge fylder 18 år. Ydelsen er differentieret efter fire aldersgrupper, hvor 0-2 årige får den højeste ydelse, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Satser for børne- og ungedydelse i 2014

Alder (år)	Ydelse (kr.)
0-2	17.616
3-6	13.944
7-14	10.980
15-17	10.980

Anm: Fra 2014 er børne- og ungedydelsen gjort indkomstafhængig, således at den aftrappes med 2 pct. af den del af indkomsten, der i 2014 overstiger 712.600 kr. (Grundbeløb på 700.000 kr.). Aftrappingsindkomsten svarer til beskatningsgrundlaget for topskat.

For at få ret til fuld ydelse fremgår en række betingelser af loven, blandt andet et krav om fuld skattepligt til Danmark, og at barnet rent faktisk skal opholde sig her i landet. Retten er tillige betinget af, at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, har haft bopæl eller beskæftigelse her i riget i mindst 2 år inden for de seneste 10 år forud for den periode, udbetalingen vedrører, dog således at man kan få udbetalt henholdsvis 25 pct., 50 pct. og 75 pct. af de pågældende ydelser, hvis man inden for de seneste 10 år har haft bopæl eller beskæftigelse her i riget i henholdsvis 6, 12 og 18 måneder (optjeningsprincippet).

2.2. EU/EØS-borgere

Børnechecken er som nævnt under afsnit 1 en social ydelse omfattet af EF-forordning nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Dette medfører, at kravene om barnets ophold her i landet og fuld skattepligt ikke gælder for personer fra EU/EØS-lande og deres familiemedlemmer, når personen er omfattet af dansk social sikring i kraft af arbejde her i landet eller i kraft af bopæl her. Disse personer har endvidere ret til at medregne bopæls-

og beskæftigelsesperioder fra andre EU/EØS-lande ved opgørelsen af optjeningsperioden på 2 år efter optjeningsprincippet.

EU/EØS-borgere er således alt andet lige berettiget til at modtage fuld børnecheck, når de har taget bopæl i Danmark, dvs. fra tidspunktet, hvor der er registreret bopælsadresse i CPR-registret. Det er dog en forudsætning, at de er lønmodtagere, selvstændige mv. eller på anden måde er selvforsørgende. Personer, der ikke er beskæftiget skal være selvforsørgende efter opholdsretsdirektivet for at være berettiget til ophold i Danmark. Det vil sige, at den pågældende råder over tilstrækkelige indtægter eller midler, så vedkommende ikke bliver en urimelig byrde for det offentlige danske velfærdssystem.

EU/EØS-borgere har tillige ret til ydelsen, hvis de bor i et andet EU/EØS-land, men er beskæftiget i Danmark og opfylder kravet til "en ikke-marginal" beskæftigelse. I Danmark fortolkes det i praksis sådan, at man som lønmodtager har mindst 9 timers arbejde om ugen og som selvstændig har mindst 18,5 timers arbejde om ugen. Dette gælder også, selvom barnet ikke opholder sig her i landet. Udbetalingen sker fra den 1. i måneden, efter arbejdet er begyndt, og hvis retten ophører efter fx 6 ugers beskæftigelse, skal udbetalingen standses igen ved udgangen af en måned.

I det øjeblik borgeren hverken har bopæl eller en "ikke-marginal" beskæftigelse i Danmark, har borgeren således ikke længere ret til ydelse efter danske regler. Det gælder uanset, hvor lang tid vedkommende har haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark.

Hvis borgeren har en beskæftiget ægtefælle i barnets bopælsland indenfor EU/EØS-området, skal Danmark alene udbetale forskellen mellem det beløb, ægtefællen har krav på fra dette land, og den danske ydelse. Dette forskelsbeløb udbetales dog ikke, hvis retten til den danske ydelse udelukkende er baseret på bopæl her i landet, dvs. den berettigede ikke er i arbejde eller modtager en kontant sikringsydelse som fx arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge.

Det er normalt, at der forekommer en ansøgningsprocedure af en vis længde, idet der bl.a. skal udveksles oplysninger med myndighederne i det andet EU/EØS-land. Ydelsen udbetales med tilbagevirkende kraft fra tidspunktet, hvor betingelserne er opfyldt, dvs. fra den dag, hvor borgeren fra et EU/EØS-land har registreret bopælsadresse i CPR eller har sin første arbejdsdag.

3. Brug af børnecheck

3.1 Udviklingen i antal modtagere

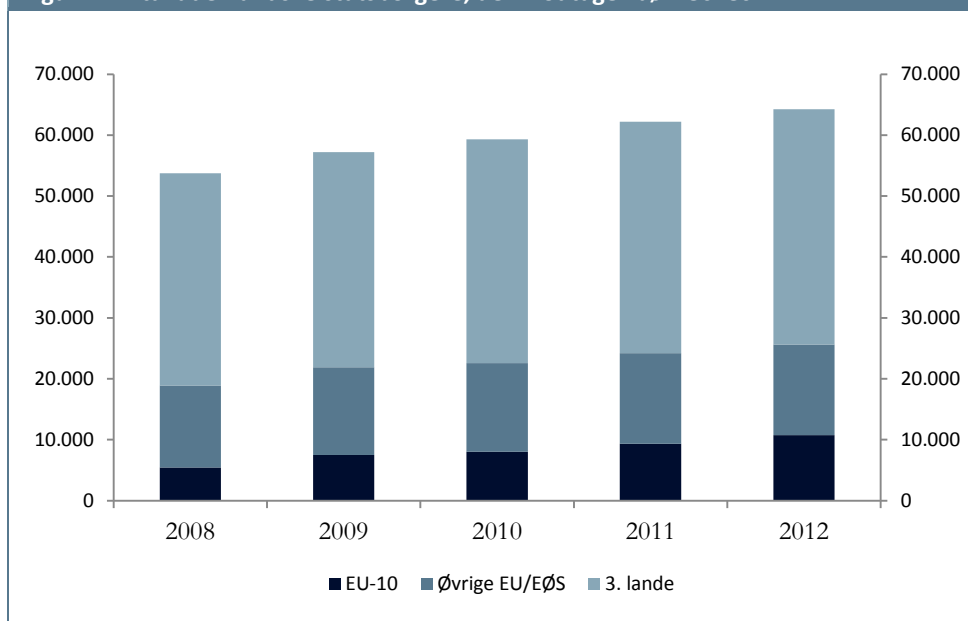
Der er ca. 695.000 modtagere af børnechecken, hvoraf den altovervejende del er danske statsborgere, *jf. tabel 2*. I 2012 blev der udbetalt børnecheck til ca. 64.000 udenlandske statsborgere, svarende til ca. 9 pct. af det samlede antal modtagere.

Tabel 2. Antal modtagere af børnecheck

Statsborgerskab	2008	2009	2010	2011	2012
EU/EØS i alt	18.900	21.900	22.600	24.200	25.600
- som andel af alle modtagere (pct.)	2,7	3,1	3,2	3,5	3,7
EU-10	5.400	7.500	8.000	9.300	10.700
- Som andel af alle modtagere (pct.)	0,8	1,1	1,1	1,3	1,5
3. lande/uoplyst	34.900	35.300	36.700	38.000	38.600
- Som andel af alle modtagere (pct.)	5,0	5,0	5,3	5,4	5,6
Danske modtagere	642.300	642.500	639.800	635.400	628.500
Udenlandske modtagere	53.700	57.200	59.300	62.200	64.200
Alle modtagere	696.000	699.700	699.100	697.600	692.700

Anm: Baseret på oplysninger om udbetalinger i 4. kvartal de pågældende år
 Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen

Siden 2008 er antallet af danske ydelsesmodtagere faldet med 13.800, mens antallet af udenlandske modtagere er steget med ca. 7.100. Stigningen i udenlandske modtagere gælder både modtagere fra EU-10¹, det øvrige EU/EØS samt fra 3. lande, *jf. figur 1*. Modtagere fra EU-10 står for den største stigning, både relativt og målt i antal modtagere.

Figur 1. Antal udenlandske statsborgere, der modtager børnecheck

I 2012 modtog de udenlandske statsborgere ca. 1,4 mia. kr. i børnecheck, *jf. tabel 3*, svarende til knap 10 pct. af de samlede udbetalinger. Det er en stigning fra 2008 på ca. 120 mio. kr. (2012-niveau). Det skal ses i lyset af, at de samlede udbetalinger i perioden er faldet, især som følge af nulreguleringen af ydelsen i 2011 samt loft over de samlede udbetalinger som del af genopretningsaftalen.

Langt hovedparten af de udenlandske modtagere er personer, der har været i Danmark gennem flere år og er skattepligtige til Danmark. Det skønnes, at ca. 45 pct. er gift eller samlevende med en dansk statsborger.

¹ EU-10 omfatter Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn

Tabel 3. Udbetalt børnecheck

Mio. kr. (2012-niveau)	2008	2009	2010	2011	2012
EU/EØS i alt	420	480	490	520	520
- som andel af alle modtagere (pct.)	2,8	3,2	3,2	3,5	3,6
EU-10	120	160	170	190	200
- Som andel af alle modtagere (pct.)	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4
3. lande/uoplyst	890	910	930	910	910
- Som andel af alle modtagere (pct.)	5,9	5,9	6,1	6,1	6,3
Danske modtagere	13.700	13.930	13.840	13.420	13.120
Udenlandske modtagere	1.310	1.390	1.420	1.430	1.430
Alle modtagere	15.010	15.320	15.260	14.850	14.550

Anm: Baseret på oplysninger om udbetalinger i 4. kvartal de pågældende år
Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen

3.2 Udbetalinger til børn bosat uden for Danmark

I en række situationer udbetales der børnecheck til personer, selv om børnene ikke er bosat i Danmark. Det er fx tilfældet, hvis en forælder fra et EU/EØS-land har beskæftigelse i Danmark, mens barnet har bopæl i et andet EU/EØS-land. Det gælder, uanset om forælderen har bopæl i Danmark eller ej. I tabellerne 2 og 3 ovenfor er disse medregnet. I det følgende undersøges disse nærmere.

Betragtes de tilfælde, hvor forælderen har bopæl i Danmark, skønnes det med stor usikkerhed, at EU/EØS-borgere i 2012 modtog ca. 35 mio. kr. i børnecheck til børn bosat uden for Danmark, *jf. tabel 4*.

Hertil kommer EU/EØS-borgere med bopæl uden for Danmark, der skønnes at modtage ca. 60 mio. kr. i børnecheck. "Vandrende arbejdstagere" vil typisk tilhøre denne gruppe. Med "vandrende arbejdstagere" menes personer, der i kortere eller længere perioder er beskæftiget i Danmark, og som fortsat har bopæl og familie i et andet EU-land.

Samlet skønnes det, at statsborgere fra EU/EØS – både dem, der bor i Danmark, og dem, der har bopæl uden for Danmark – får udbetalt ca. 95 mio. kr. til børn med bopæl uden for Danmark. Det er en stigning fra 2008 på ca. 50 mio. kr.

Tabel 4. Udbetalt børnecheck til børn bosat uden for Danmark, fordelt efter modtagerens statsborgerskab

Mio. kr. (2012-niveau)	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Modtager bosat i Danmark¹</i>					
Danmark	45	40	40	45	45
EU-10 (Østeuropa)	15	20	20	25	35
Øvrige EU/EØS	1	0	0	0	0
3. lande/uoplyst ³	3	5	5	5	5
I alt, modtagere bosat i Danmark	64	65	65	75	85
<i>Modtager bosat uden for Danmark²</i>					
Danmark	35	50	50	55	55
EU-10 (Østeuropa)	15	30	25	30	35
Øvrige EU/EØS	15	20	25	30	25
3. lande/uoplyst ³	1	0	0	5	5
I alt, modtagere bosat uden for Danmark	66	100	100	120	120
<i>Alle</i>					
Danmark	80	90	90	100	100
EU-10 (Østeuropa)	30	50	45	55	70
Øvrige EU/EØS	16	20	25	30	25
3. lande/uoplyst ³	4	5	5	10	10
I alt	131	165	165	195	205

Anm: Baseret på oplysninger om udbetalinger i 4. kvartal de pågældende år.

1. Fuldt skattepligtige

2. Begrænset skattepligtige

3. For udlændinge fra 3. lande gælder, at barnet skal opholde sig Danmark for at være berettiget til ydelsen.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 33 pct. af befolkningen

Antallet af udenlandske statsborgere, der modtog ydelse til børn bosat uden for Danmark, er steget fra ca. 2.700 i 2008 til ca. 4.800 i 2012, *jf. figur 2*. Af den samlede stigning på ca. 2.100 modtagere udgør ca. 1.400 modtagere fra EU-10 og ca. 500 modtagere fra det øvrige EU/EØS.

Figur 2. Antal udenlandske statsborgere, der modtager børnecheck til børn bosat uden for Danmark

