

Orienteringsbrev om integrationsydelse

Til kommuner, jobcentre m.fl.



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Behandling af sager om kontanthjælp og integrationsydelse til danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU/EØS-land i mere end et år

Dette orienteringsbrev retter sig primært mod sagsbehandlere, der skal træffe afgørelse i sager om hjælp til forsørgelse efter §§ 22-25 i lov om aktiv socialpolitik.

Orienteringen indeholder vejledende kriterier til brug for anvendelsen af opholdskravet i forhold til danske statsborgere, som efter et ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og er ikke-økonomisk aktive efter hjemkomsten.

Ankestyrelsen har tilkendegivet, at den senere på året forventer at træffe en eller flere principafgørelser i sager vedrørende danske statsborgere, der vender tilbage til Danmark efter ophold i et andet EU/EØS-land uden at opnå status som arbejdstager m.v. efter hjemkomsten og dermed ikke er økonomisk aktive. Disse afgørelser vil medvirke til at fastlægge praksis for anvendelsen af opholdskravet i forhold til denne gruppe. Dette orienteringsbrev skal ses som bidrag hertil.

1. Baggrunden

En person, der ansøger om uddannelses- eller kontanthjælp skal – udover at opfylde betingelserne i § 11, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik - opfylde kravet om sammenlagt mindst 7 års ophold i Danmark inden for de seneste 8 år, jf. § 11, stk. 3, for at have ret til hjælpen. Personer, der ikke opfylder dette krav, kan alene modtage integrationsydelse.

Dette opholdskrav gælder dog ikke EU/EØS- borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen, jf. § 11, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik.

For så vidt angår danske statsborgere, der efter hjemkomsten i henhold til EU-retten har opnået og bevaret status som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, finder opholdskravet ikke anvendelse. Sådanne personer vil således kunne modtage uddannelses- eller kontanthjælp, uanset at opholdskravet ikke måtte være opfyldt.

Det bemærkes, at der ikke foreligger praksis fra EU-Domstolen, der konkret tager stilling til tilfælde, hvor EU-borgere vender tilbage til egen medlemsstat uden at

24. november 2016

Integrationskontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Leo Torp

Tel. 61 98 33 02
Mail lto@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 11285
Akt-id 133843

være økonomisk aktiv efter hjemkomsten og som følge heraf anmoder om kontanthjælp eller lignende, og hvor medlemsstaten knytter et opholdskrav som betingelse for at opnå den pågældende ydelse. EU-Domstolens dom fra 2013 i de forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz og Seeberger, giver imidlertid grundlag for at antage, at det må bero på en konkret vurdering, om EU-retten fører til, at danske statsborgere, som efter at have opholdt sig i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og ikke opnår status som arbejdstager m.v., er berettigede til uddannelses- eller kontanthjælp i stedet for integrationsydelse som følge af deres samlede tilknytning til Danmark.

2. Tilstrækkelig tilknytning til Danmark kan give ret til uddannelses- eller kontanthjælp

Prinz- og Seeberger-dommen omhandlede et tysk bopælskrav på mindst 3 år. Efter de tyske regler var tildelingen af uddannelsesstøtte til tyske statsborgere og andre EU-borgere i en periode på over et år til studier i en anden medlemsstat betinget af et enkeltstående krav om, at ansøgeren skulle have haft fast bopæl i Tyskland i mindst 3 år inden påbegyndelsen af studiet. EU-Domstolen fastslog, at TEUF artikel 20 og 21 om unionsborgerskabet i den konkrete sag, hvor to tyske statsborgere med mangeårige udlandsophold var nægtet tysk uddannelsesstøtte til studier i et andet EU-land, var til hinder for et sådant bopælskrav, idet det havde en for ensidig karakter i forhold til dokumentationen af, om der bestod en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund.

I dommen anfører EU-Domstolen følgende i præmis 38:

”Også selv om det kan anses for godtgjort, at der foreligger en vis grad af integration, når det kan konstateres, at en studerende i en bestemt periode har opholdt sig i den medlemsstat, hvor han ansøger om uddannelsesstøtte, er der en risiko for, at et enkeltstående bopælskrav som det i hovedsagerne omhandlede [...] udelukker studerende fra den pågældende støtte, der, selv om de ikke har haft uafbrudt bopæl i Tyskland i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af et studium i udlandet, ikke desto mindre har en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund. Dette kan være tilfældet, når den studerende er statsborger i den pågældende medlemsstat og har gået i skole dér i en betydelig periode, eller som følge af andre forhold, såsom bl.a. den studerendes familie, beskæftigelse og sprogkundskaber eller andre sociale eller økonomiske bånd. Desuden tillader andre bestemmelser i den i hovedsagerne omhandlede lovgivning selv, at forhold, der ikke er knyttet til støtteansøgerens bopæl, kan være relevante såvel ved fastlæggelsen af den berørtes centrum for livsinteresser, som ved fastlæggelsen af, hvorvidt betingelserne for tildeling af den pågældende støtte er opfyldt af de nationale statsborgere, som har bopæl i udlandet”.

På den ene side vil der således være tilfælde, hvor kravet om lovligt ophold her i riget i sammenlagt mindst 7 år inden for de seneste 8 år, vil kunne håndhæves uden videre. Det vil f.eks. være tilfældet, hvor en dansk statsborger har boet i et

andet EU/EØS-land i størstedelen af sit liv og på et tidspunkt indrejser i Danmark, men ikke er økonomisk aktiv efter hjemkomsten og ansøger om hjælp til forsørgelse uden i øvrigt at have haft væsentlig tilknytning til Danmark. På den anden side vil der være tilfælde, hvor der ikke udelukkende kan lægges vægt på opholdskravet ved vurderingen af, om den pågældende har en tilstrækkelig tilknytning til Danmark, men hvor der endvidere vil skulle lægges vægt på andre forhold.

3. Hvordan vurderes graden af tilknytning til Danmark

3.1. Et konkret individuelt skøn

Som nævnt må det bero på en konkret vurdering, om opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik kan anvendes uden videre i forhold til danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og ikke er økonomisk aktive, eller om andre kriterier skal tillægges afgørende betydning ved vurderingen af de pågældendes tilknytning til Danmark. Der er derfor efterladt et væsentligt element af skøn ved vurderingen af de konkrete sager om ikke-økonomisk aktive danske statsborgere, der vender hjem efter ophold i et andet EU/EØS-land.

Der kan med udgangspunkt i Prinz- og Seeberger-dommen, som omhandlede adgangen til uddannelsesstøtte, opstilles følgende vejledende kriterier til brug for vurderingen af, om en dansk statsborger, som efter ophold i et andet EU/EØS-land, har en sådan grad af tilknytning til Danmark, at vedkommende kan modtage uddannelses- eller kontanthjælp, uanset at opholdskravet ikke er opfyldt:

- a) Samlet ophold i Danmark set i forhold til varigheden af ophold i andre EU/EØS-lande

Det har således stor betydning for tilknytningsvurderingen, hvor længe ansøgeren har opholdt sig i Danmark set i forhold til ophold i andre EU/EØS-lande. Jo længere tid en ansøger har opholdt sig i Danmark forinden ophold i et andre EU/EØS-lande, jo længere tid vil der således skulle gå, førend tilknytningen til Danmark ikke længere kan anses for tilstrækkelig.

- b) Beskæftigelse i Danmark eller øvrige økonomiske bånd til Danmark

Det har betydning for vurderingen af en ansøgers tilknytning til Danmark, at den pågældende har haft beskæftigelse i Danmark. Der vil således f.eks. ikke kunne lægges vægt på opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik i tilfælde, hvor ansøgeren har haft en betydelig del af sit arbejdsliv i Danmark og alene har opholdt sig i andre EU/EØS-lande i nogle år. Omvendt vil der ikke være tale om beskæftigelse af afgørende betydning for vurderingen, hvis vedkommende alene har haft ganske kortvarig beskæftigelse i Danmark som f.eks. et sommerferie- eller et vikarjob før hjemkomsten.

Endvidere vil det forhold, at en ansøger ejer eller i en vis periode forud for sin hjemvenden til Danmark har ejet en bolig her i landet eller på anden vis har bety-

delige økonomiske bånd til Danmark, skulle indgå i vurderingen af ansøgerens samlede tilknytning til Danmark.

c) Nære familiemedlemmer i Danmark

I tilfælde, hvor ansøgeren har ægtefælle, børn eller andre nære familiemedlemmer i Danmark, vil det skulle indgå i tilknytningsvurderingen.

d) Grundskole og/eller en uddannelse i Danmark

Det forhold, at ansøgeren har gået i grundskole og/eller taget en ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse i Danmark har betydning for vurderingen af, om der foreligger tilstrækkelig tilknytning til Danmark. I den forbindelse har det bl.a. betydning, hvor længe vedkommende har gået i grundskole og/eller taget uddannelse i Danmark, og hvor lang tid siden vedkommende har afsluttet grundskolen og/eller uddannelsen. F.eks. vil en ansøger, der rejser rundt i EU/EØS i lidt over et år efter endt uddannelse i Danmark, som udgangspunkt skulle anses for at have bevaret en tilstrækkelig tilknytning til Danmark ved hjemkomsten til Danmark. Til gengæld må en ansøger, der udrejser som barn til et andet EU/EØS-land efter blot nogle år i grundskolen, og som først indrejser igen i sit voksenliv uden at være økonomisk aktiv, som udgangspunkt ikke anses for at have bevaret en tilstrækkelig tilknytning til Danmark.

Der kan i tillæg til ovenstående kriterier lægges vægt på ansøgerens danskkundskaber. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren i øvrigt har sociale bånd til Danmark, f.eks. ved ofte at have opholdt sig i Danmark på besøg ved familiemedlemmer.

Den territoriale afgrænsning af det generelle opholdskrav er ophold i riget i sammenlagt mindst 7 år inden for de seneste 8 år. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Det bemærkes, at tilknytningskriterierne også må vurderes i forhold til det danske rige, så tilknytning til Grønland og Færøerne og derboende personer indregnes med samme vægt som tilknytning til Danmark og herboende personer.

3.2. Sagsbehandling

Kommunen skal i hver enkelt sag sikre sig, at der til brug for vurderingen af, om opholdskravet kan anvendes i sager om ikke-økonomisk aktive danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land er vendt tilbage til Danmark, foreligger de fornødne oplysninger. Det påhviler ansøgeren at fremskaffe oplysningerne i det omfang, de ikke umiddelbart er tilgængelige for kommunen.

Kommunen kan ved opslag i CPR og indkomst undersøge, om oplysninger fra ansøgeren om ophold og arbejde i Danmark stemmer overens med oplysningerne i disse registre.

4. For hvilke sager har den ændrede fortolkning betydning?

En afgørelse fra EU-Domstolen i en præjudiciel sag har i princippet retsvirkning fra ikrafttrædelsen af den regel, som afgørelsen vedrører. De EU-retlige regler, der bliver fortolket i Prinz og Seeberger-sagen (TEUF artikel 20 og 21 om unionsborgerskabet), er indført med Maastricht-traktaten i 1993.

Der gælder imidlertid i medfør af forældelsesloven en forældelsesfrist på 3 år. Det fremgår således af forældelseslovens § 3, stk. 1, at fordringer på penge eller andre ydelser som hovedregel har en forældelsesfrist på 3 år. Forældelsesloven dækker også krav på sociale ydelser og omfatter dermed også krav på kontanthjælp m.v. Forældelsen skal i disse sager regnes fra det tidspunkt, hvor den enkelte ydelse, der var beregnet i henhold til dagældende praksis, blev udbetalt. Et efterbetalingskrav kan ikke gøres gældende, hvis kravet er forældet.

For krav om efterbetaling relateret til sager om starthjælp efter de regler herom, der var gældende frem til 1. januar 2012, vil forældelsen således som udgangspunkt senest være indtrådt den 1. januar 2015. Forældelsen kan dog i konkrete tilfælde have været afbrudt eller afbrudt foreløbigt i henhold til forældelseslovens kapitel 5 og 6. Der vil således kunne være tilfælde, hvor kravet som følge af afbrydelsen endnu ikke er forældet.

5. Genoptagelse af afgjorte sager

Efter almindelige forvaltningsretlige regler har en myndighed som udgangspunkt pligt til efter begæring fra den berørte borger at genoptage tidligere afgjorte sager, hvis der bl.a. fremkommer væsentlige nye retlige forhold. Dette vil være tilfældet, hvis myndighedens hidtidige praksis eller fortolkning underkendes af domstolene, medmindre det på forhånd må anses for udelukket, at sagernes udfald vil blive et andet.

Et andet spørgsmål er, om myndigheden har pligt til at genoptage sagerne af egen drift. Det antages i den forvaltningsretlige litteratur, at en pligt til at genoptage sagerne af egen drift kun findes i relation til sager, hvor forvaltningen samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen (tilbagekalde den oprindelige afgørelse og træffe en ny, for parten gunstigere afgørelse). For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår forvaltningen har genoptagelsespligt, kan der lægges vægt på omfanget af administrative vanskeligheder, herunder eventuelle vanskeligheder med at fremfinde sagerne og antallet af sager, og om myndighedernes nu underkendte praksis var udtryk for en mere eller mindre klar lovstridig praksis.

I det omfang genoptagelse ikke sker af egen drift, skal myndigheden i stedet informere offentligt om muligheden for at anmode om genoptagelse.

Det er Integrationsministeriets vurdering, at kommunerne snarest muligt bør træffe en ny afgørelse i åbne sager, hvor borgeren løbende modtager integrationsydelse, for så vidt at der er tale om danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU/EØS-land i mere end et år. Såfremt afgørelsen i sådanne sager fører til, at borgeren har ret til kontanthjælp, bør afgørelsen også omfatte en eventuel

efterbetaling for måneder, hvori der er udbetalt integrationsydelse. Det kan i den forbindelse være relevant at foretage modregning i andre ydelser, som borgeren måtte have fået i den periode, hvor vedkommende har modtaget integrationsydelse.

I det omfang afsluttede sager om integrationsydelse vedrørende personer i den nævnte persongruppe kan findes i kommunens sagsbehandlingssystem, bør kommunen efter ministeriets opfattelse genoptage disse af egen drift og kontakte de pågældende borgere herom, hvilket bør ske, uanset om de fortsat har bopæl i kommunen. Hvis ikke alle sager optages af egen drift, bør kommunen informere borgerne om muligheden for genoptagelse i den her beskrevne situation, fx på kommunens hjemmeside.

Træffer kommunen afgørelse om, at personen skulle have haft udbetalt kontanthjælp, udbetaler kommunen forskelsbeløbet mellem de ydelser, der burde være udbetalt, og de ydelser, der faktisk er udbetalt. Integrationsministeriet vil i dialog med KL informere om spørgsmål, der måtte opstå i tilknytning til beregningen af sådanne beløb.

Med venlig hilsen

Henrik Thomassen