
FOLKETINGET



Europaudvalget samt Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Dato: 21. oktober 2016

Integrationsydelsen og EU-retten

Denne note er udarbejdet til brug for et samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget den 25. oktober 2016. Samrådsspørgsmålet handler om, hvorvidt integrationsydelsen er forenelig med EU-retten.¹ Noten ser på relevante delspørgsmål og EU-Domstolens retspraksis på området, samt på hvordan loven om integrationsydelse tager højde for EU-retten.

Hvad er integrationsydelsen og hvilke EU-retlige spørgsmål rejser den?

Kun personer, der lovligt har opholdt sig i Danmark sammenlagt mindst 7 ud af de seneste 8 år, har ret til uddannelses- og kontanthjælp. Personer, der ikke opfylder dette opholdskrav, har ret til integrationsydelse, som er lavere. Det gælder både udlændinge og danskere. Formålet er at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark og give incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund. EU-borgere og danskere, der har haft job efter hjemkomsten, er undtaget opholdskravet.²

De EU-retlige spørgsmål, der kan rejses, handler bl.a. om:

- Danskere, der har boet i et andet EU-land mere end et år, risikerer at blive stillet dårligere (i form af en lavere ydelse) end danskere, der er blevet hjemme. Er det i strid med EU-retten?

¹ Samrådsspørgsmål C. UUI, Alm. Del. Samling 2016-17.

² Personer, som har bestået en danskprøve, kan få et tillæg. Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

- Der stilles krav om integration i det danske samfund (i form af opholdskrav) for at opnå en social ydelse. Er det i strid med EU-retten?

Må man behandle danske borgere, der har boet i et andet EU-land, dårligere end andre danskere?

Nej, med mindre man har en god grund. Forskelsbehandling, der består i at behandle egne borgere dårligere, alene fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, er i strid med unionsborgerskabets principper. Det slog EU-Domstolen fast i D'Hoop-dommen i 2002.³

Sagen handler om en belgisk statsborger, Marie-Nathalie D'Hoop, der ikke kunne få ungdomsarbejdsløshedsydelse, fordi hun havde et eksamensbevis fra et fransk gymnasium. Det udgjorde ifølge Domstolen en hindring for den frie bevægelighed, fordi hun ved hjemkomsten blev stillet ringere end andre belgiere.

Domstolen har siden 2002 afsagt en række domme om national lovgivning. I disse domme finder Domstolen, at det udgør en hindring for borgernes ret til fri bevægelighed, hvis national lovgivning gør det mindre tiltrækkende for unionsborgere at gøre brug af deres ret til frit at bevæge sig og tage ophold i et andet EU-land.⁴

Det fremgår af EU-Domstolens retspraksis, at hindringer for borgernes ret til fri bevægelighed kan være tilladte, hvis de kan begrundes i objektive, almene hensyn. Hindringer skal desuden være rimelige i forhold til det formål, der begrunder dem. Hindringer må ikke gå videre end det, der er nødvendigt for at opnå målene. De skal med andre ord være proportionale.⁵

Er det foreneligt med EU-retten at kræve tilknytning til landet, før der udbetales sociale ydelser? Og kan ophold bruges som kriterium for tilknytning?

Ja, men man skal overveje, om det er eneste måde at vise tilknytning på. Man kan godt indføre et krav om, at en borger skal have boet lovligt et antal år i et EU-land og dermed være integreret i landet for at være berettiget til en ydelse. Det kan bare ikke stå alene som kriterium. Det har EU-Domstolen sagt i en tysk sag om uddannelsesstøtte.⁶

³ Sag C-224/98

⁴ EU Karnov, Bind II, side 194.

⁵ EU Karnov Bind II, side 203

⁶ C-523/11 og C-585/11 Prinz og Seeberger. Samme argumentation følger Domstolen i lignende sager, f.eks. C-359/13 Martens.

Domstolen fandt, at et tysk krav om, at studerende har en vis tilknytning til Tyskland og er integrerede i det tyske samfund, før de kan få uddannelsesstøtte med til udlandet, er begrundet i et objektivi, legitimt hensyn. Kravet skal nemlig beskytte Tyskland mod en urimelig økonomisk byrde i form af udbetaling af uddannelsesstøtte til EU-borgere.

Men opholdskravet på tre år forud for uddannelsen var for generelt og ensidigt et krav, fordi det risikerer at udelukke studerende, der er integrerede, selvom de ikke har boet tre år i Tyskland. Kravet er ifølge Domstolen ikke proportionalt med formålet. Andre kriterier for tilknytning (beskæftigelse, sprog, familiemæssig tilknytning mm.) bør også tages med i overvejelserne.

Denne dom gav anledning til at ændre SU-reglerne i Danmark, således at det danske krav om ophold blev suppleret med andre krav.⁷

Det følger af Domstolens retspraksis, at der i sådanne sager skal foretages en konkret vurdering i de enkelte sager.⁸ Der må ikke være tale om en automatik, fordi man dermed risikerer at ramme vilkårligt.

Kan man sammenligne sager om uddannelsesstøtte med kontanthjælp?

Begge ydelser er det, der i EU-jargon kaldes *sociale fordele*. Begge ydelser er beregnet for personer, der ikke har arbejde, og som derfor i udgangspunktet typisk ikke vil være *vandrende arbejdstagere*, men derimod *vandrende unionsborgere*. Ydelsernes formål er derimod forskellige.

Domstolen har i de førnævnte sager sagt, at særligt inden for uddannelsesområdet er det vigtigt at sikre, at unionsborgere ikke forhindres i at udnytte den frie bevægelighed ved udsigten til at stå dårligere ved hjemkomsten. Domstolen har imidlertid også anvendt princippet i andre typer sager, f.eks. sager om skatteregler.⁹

Hvordan tager loven om integrationsydelse højde for EU-retten?

I lovforslagets bemærkninger behandles spørgsmålet om fri bevægelighed på en anden måde. Frem for at se på om *unionsborgere* hindres i at benytte den

⁷ Se f.eks. svar fra uddannelses- og forskningsministeren til Uddannelses- og Forskningsudvalget Alm. Del. Svar på spørgsmål 260 (2015-16 samling). 5. september 2016

⁸ Se f.eks. C-359/13 Martens.

⁹ Se Karnov, Bind II, side195.

frie bevægelighed, fordi de risikerer at stå dårligere ved hjemkomsten, ser loven på *vandrende arbejdstageres* rettigheder.

Loven skelner mellem 1) vandrende arbejdstagere og 2) arbejdsløse EU-borgere og 3) danskere, der har gjort brug af fri bevægelighed og nu er vendt hjem uden arbejde.

1) Vandrende arbejdstagere og selvstændige:

Det ville ikke være lovligt, at give integrationsydelse til EU-borgere, der kan karakteriseres som vandrende arbejdstagere. Disse har nemlig ret til samme sociale ydelser som værtslandets egne borgere. Den ret ligger i forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed.¹⁰ EU-borgere, der er selvstændige har samme ret i medfør af traktatens bestemmelse om den frie etableringsret.¹¹ EU-borgere, der er vandrende arbejdstagere eller selvstændige, er derfor undtaget fra lovens bestemmelser om integrationsydelse.¹²

2) EU-borgere, der ikke har haft arbejde i Danmark

EU-borgere kan de første tre måneder ikke kræve sociale ydelser. Efter tre måneder må EU-borgere søge arbejde i seks måneder, men må ikke ligge værtslandet til last og skal som udgangspunkt være selvforsørgende. Danmark kan i særlige tilfælde godt være forpligtet til at hjælpe disse borgere f.eks. med akut forsørgelse. Loven ændrer ikke på dette.

3) Danskere, der har gjort brug af den frie bevægelighed og nu er vendt hjem uden arbejde.

Danskere, der ikke har haft job i Danmark efter hjemkomsten, er omfattet af bopælskravet om 7 år ud af de seneste 8 år i Danmark. Fordi de ikke er vandrende arbejdstagere, kommer de på integrationsydelse frem for kontanthjælp, hvis de har opholdt sig mere end et år i udlandet.

I lovforslagets bemærkninger henvises til [Ankestyrelsens principafgørelse](#) fra februar 2006 i en sag vedr. den dagældende starthjælp.¹³ I denne afgørelse finder Ankestyrelsen, at personer, der ikke har haft arbejde i Danmark efter hjemkomsten, ikke kan karakteriseres som vandrende arbejdstagere. Derfor skulle de på starthjælp frem for kontanthjælp.

¹⁰ Forordning nr. 492/2011, artikel 7.

¹¹ TEUF, art. 49.

¹² Artikel 11. stk. 4: "Kravet om, at ansøgeren skal have opholdt sig lovligt her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, gælder ikke for EU-/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen."

¹³ Ankestyrelsens afgørelse A-1-06

Ankestyrelsen henviser til EU-Domstolens afgørelse fra 1993 i en sag om en græker, Tsiotras, der i 1960 kom til Tyskland. Først arbejdede han, senere blev han arbejdsløs. Han var ikke arbejdsdygtig, efter Grækenland blev optaget i EF i 1981. Domstolen mente ikke, at en græker, der ikke havde haft arbejde i Tyskland under græsk EF-medlemskab, kunne betegnes som vandrende arbejdstager. Dommen siger derimod ikke noget om personer, der vender hjem til det land, de er statsborgere i.¹⁴

Har vandrende arbejdstagere flere rettigheder end andre unionsborgere?

Ja, når det gælder sociale ydelser, har EU-borgere med ophold som arbejdstagere - i modsætning til selvforsørgende, arbejdssøgende og studerende - ret til samme sociale ydelser (sociale fordele) som landets egne borgere.¹⁵

Når det derimod gælder spørgsmålet om at behandle egne borgere, der har benyttet fri bevægelighed, dårligere end dem, der ikke har, så er det underordnet, hvorvidt de er vandrende arbejdstagere eller vandrende unionsborgere. Det vil sige, at det er underordnet, om de har haft arbejde eller ej.¹⁶ Det afgørende er, at man ikke må stille unionsborgere dårligere efter hjemkomsten, med mindre det kan begrundes i objektive, almene hensyn, og at det er proportionalt med formålet.

Venlig hilsen
Lotte Rickers Olesen (3330)

¹⁴ Sag C-171/91

¹⁵ Forordning nr. 492/2011, artikel 7.

¹⁶ Se Karnov, bind II, side 195 og 203.