



NOTAT

9. december 2014

Sagsnr. 2014-3231

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Beskæftigelsesudvalg om afgivelse af mundtligt ind- læg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-67/14, Alimanovic

1. Indledning

Den tyske forbundsforvaltningsdomstol (Bundessozialgericht) har anmodet EU-Domstolen om at besvare tre præjudicielle spørgsmål i en sag, der drejer sig om arbejdssøgende unionsborgere og deres familiemedlemmers adgang til sociale ydelser, herunder en social ydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet.

Spørgsmålene lyder som følger:

1) Gælder ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004 – med undtagelse af udførselsforbuddet i artikel 70, stk. 4, i forordning (EF) nr. 883/2004 – også for de særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 70, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 883/2004?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er – og i så fald i hvilket omfang – begrænsninger af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004 tilladt på grundlag af bestemmelser i nationale retsfor skrifter til gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, ifølge hvilke adgangen til disse ydelser altid er udelukket, når en unionsborgers opholdsret i den anden medlemsstat alene udspringer af dennes status som arbejdssøgende?

3) Er artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF, til hinder for en national bestemmelse, som i alle tilfælde nægter unionsborgere, der som arbejdssøgende kan påberåbe sig deres ret til fri bevægelighed, en socialydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet, for den periode, hvor en opholdsret kun gælder arbejdssøgning, og uafhængigt af tilknytningen til værtsmedlemsstaten?

I dansk kontekst er det spørgsmål 3, der er relevant. Dette spørgsmål behandles i det følgende.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstilling

Sagsøgerne er svenske statsborgere. Nazifa Alimanovic (sagsøger 1) blev født i Bosnien i 1966 og rejste i juni 2010 sammen med sine børn, sagsøger 2, som er født i Tyskland i maj 1994, og sagsøger 3 og 4, født i Tyskland i henholdsvis 1998 og 1999, ind i Tyskland. Sagsøger 1 oppebar efter indrejsen børnepenge for sagsøger 2, 3 og 4. Sagsøger 1 og 2, der begge er arbejdsdygtige, var i perioden fra juni 2010 til maj 2011 i korte ansættelsesforhold. I øvrigt oppebar samtlige sagsøgere

underholdsydelser i henhold til den tyske lovgivning om social sikring (SGB II), som senest blev bevilget for perioden fra den 1. december 2011 til den 31. maj 2012. Sagsøger 1 og 2 modtog ALG II (arbejdsløshedsunderstøttelse II), sagsøger 3 og 4 modtog bistandsydelse til ikke-arbejdsdygtige ydelsesberettigede.

Det sagsøgte Jobcenter Berlin Neuköln ophævede bevillingen for maj måned 2012 for sagsøgerne med henvisning til et forbehold fremsat af Tyskland vedrørende social- og sundhedskonventionen, som indebærer, at Tyskland ikke længere påtager sig nogen forpligtelse til at tildele statsborgere fra en kontraherende part de i SGB II fastsatte ydelser på samme måde og på samme betingelser som sine egne statsborgere. Jobcenterets afgørelse blev annulleret af forvaltningsdomstolen i Berlin (Sozialgericht).

Det sagsøgte jobcenter har for den forelæggende ret gjort gældende, at der er tale om sociale ydelser, og at værtsmedlemsstaten efter opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2, ikke er forpligtet til at tillægge unionsborgere ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold, eller eventuelt i den længere periode den pågældende er jobsøgende og opfylder betingelserne herfor.

3. EU-Domstolens retspraksis

I de forenede sager, C-22/08 og C-23/08, Vatsouras og Koupatantze fastslog EU-Domstolen, at arbejdssøgende unionsborgere kan have ret til ydelser, som har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, da sådanne ydelser er omfattet af retten til ligebehandling som fastsat i TEUF artikel 39, stk. 2, jf. præmis 37.

Domstolen fastslog samtidig, at det er legitimt, at en medlemsstat ikke udbetaler en sådan ydelse, før det er fastslået, at der består en reel forbindelse mellem den arbejdssøgende og arbejdsmarkedet i denne stat, jf. præmis 38. Hvorvidt, der består en sådan forbindelse, afhænger bl.a. af, om det kan fastslås, at den arbejdssøgende i et rimeligt tidsrum faktisk og reelt har søgt arbejde i den pågældende medlemsstat, jf. dommens præmis 39.

Med hensyn til opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2, der giver mulighed for at undtage personer, der er ikke-erhvervsaktive, og som ikke har opnået ret til tidsubegrænset ophold, fra det generelle ligebehandlingsprincip i direktivets artikel 24, stk. 1, konkluderede Domstolen i præmis 45, at økonomiske ydelser, der, uanset hvorledes de betegnes i den nationale lovgivning, har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, ikke kan anses for "sociale ydelser" i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2.

Domstolen overlod det herefter til de nationale myndigheder og domstole ikke blot at fastslå, om der består en reel forbindelse til arbejdsmarkedet, men også at undersøge de forhold, der ligger til grund for ydelsen, navnlig ydelsens formål og betingelserne for dens tildeling, jf. dommens præmis 41.

I den nyligt afsagte dom af 11. november 2014 i sagen C-333/13, Dano, fastslog Domstolen, at en medlemsstat har mulighed for at afslå at give sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der udnytter deres ret til fri bevægelighed alene med det formål at opnå social bistand, selv om de ikke råder over tilstrækkelige

midler til at kunne gøre krav på en ret til ophold. Dommen omhandlede et afslag på samme type underholdsydelse, som nærværende sag drejer sig om, men vedrørte imidlertid en ikke-erhvervsaktiv unionsborger, som ikke var arbejdssøgende.

4. Sagens betydning for dansk ret

Den danske kontanthjælp (som også omfatter uddannelseshjælp til unge uden kompetencegivende uddannelse) er i modsætning til den tyske grundsikring for arbejdssøgende ikke en særlig ikke-bidragspligtig ydelse efter forordning nr. 883/2004. Det er imidlertid Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der bør afgives mundtligt indlæg i sagen, da det ikke kan udelukkes, at EU-Domstolens dom kan få betydning for de danske regler om kontanthjælpsydelse.

Det danske kontanthjælpssystem har ikke til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet (alene). Kontanthjælpen, der er grundlovssikret, udgør den grundlæggende forsørgelse i Danmark og er universel. Af formålsbestemmelsen (§ 1) til lov om en aktiv social politik fremgår det bl.a., at formålet med loven er at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie. Loven omfatter dermed en langt bredere personkreds end f.eks. en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, der har til formål at dække risikoen ved arbejdsløshed for personer, der er i stand til at arbejde. Kontanthjælpssystemet dækker således enhver, som har behov for hjælp, herunder persongrupper, som aldrig har haft tilknytning til arbejdsmarkedet og vanskeligt kan få det, men også persongrupper som ville have været omfattet af sikringsydelser i forbindelse med moderskab, sygdom, arbejdsløshed mv., men som ikke opfylder optjeningskriterierne for ret til en sikringsydelse.

Som nævnt ovenfor følger det af Vatsouras og Koupatantze-dommen, at en ydelse ikke anses for en social ydelse i opholdsdirektivets forstand, hvis den pågældende ydelse har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet. En unionsborger kan således ikke udelukkes fra en sådan ydelse med henvisning til opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2. På grund af kontanthjælpssystemets brede dækning bliver kontanthjælpen i Danmark anset for en social ydelse, og førstegangsarbejdssøgende har derfor ikke ret til den ydelse, uanset om de måtte have en reel tilknytning til arbejdsmarkedet.

Regeringens indlæg vil være fokuseret på de overordnede principielle spørgsmål, som det tredje spørgsmål rejser, det vil sige om traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for arbejdstagere sammenholdt med traktatens forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF) er til hinder for en bestemmelse, som nægter førstegangsarbejdssøgende unionsborgere en social ydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet for den periode, hvor en opholdsret kun gælder arbejdssøgning.

Det vil blive fremhævet, at kontanthjælp er omfattet af begrebet ”social ydelse” i opholdsdirektivets forstand, og at der derfor er mulighed for at udelukke unionsborgere, der må anses for førstegangsarbejdssøgende i Danmark, fra at modtage hjælpen. Derimod vil det blive anført, at en unionsborger, som har haft tilknytning til det danske arbejdsmarked, og som har bevaret sin arbejdstagerstatus, jf. op-

holdsdirektivets artikel 7, stk. 3, ikke vil kunne udelukkes fra at modtage kontant-hjælp.