

## Ministeren

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K



Udlændinge-, Integrations-  
og Boligministeriet

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget har den 12. september 2016 stillet følgende spørgsmål nr. 928 (alm. del) efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL) til udlændinge-, integrations- og boligministeren, som hermed besvares.

### Spørgsmål nr. 928:

Ministeren bedes kommentere artiklerne "Flere klager over integrationsydelsen" og "Jurister: Kriterier for lav ydelse til danske statsborgere holder ikke i retten", Politiken den 12. september 2016, og forholde sig til kritikken fra flere jurister om, at reglerne om integrationsydelsen administreres i strid med EU-retten, og til den kritik, som formanden for Dansk Socialrådgiverforening ifølge førstnævnte artikel har fremsat over for ministeriet af, at dele af lovgivningen om integrationsydelse er uklar.

### Svar:

1. Ved lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik blev der pr. 1. september 2015 indført et opholdskrav for retten til uddannelses- eller kontanthjælp, så kun personer, der lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt mindst 7 år inden for de seneste 8 år, har ret til uddannelses- eller kontanthjælp. De personer, der ikke opfylder opholdskravet men ellers opfylder betingelserne for ret til uddannelses- eller kontanthjælp, har ret til integrationsydelse. Ved lov nr. 300 af 22. marts 2016 blev opholdskravet pr. 1. juli 2016 udvidet fra kun at finde anvendelse for nytilkomne til at finde anvendelse for alle personer.

Formålet med indførelsen af integrationsydelsen er at skabe et større incitament til at arbejde og blive integreret i Danmark. Det er endvidere efter regeringens opfattelse både nødvendigt og rimeligt, at man har været her i riget i en vis periode, før man har ret til at modtage de samme ydelser, som borgere der har opholdt sig et helt liv her i riget og bidraget til samfundet.

Af § 11, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik, fremgår det, at kravet om lovligt ophold her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, ikke gælder for "EU/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen".

21. oktober 2016

Integrationskontor  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail [uibm@uibm.dk](mailto:uibm@uibm.dk)  
Web [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016 - 10611  
Akt-id 127982

Med denne bestemmelse tages der højde for Danmarks EU-retlige forpligtelser. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.1.2 og pkt. 7 i de almindelige bemærkninger og til de specielle bemærkninger til § 11, stk. 4 i lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015 om indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp mv. og til pkt. 3.1.2 og pkt. 9 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016 om udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse mv., hvor der er redegjort nærmere for EU-rettens betydning for anvendelsen af opholdskravet.

I forhold til danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU/EØS-land og vender tilbage til Danmark, skal der i forhold til EU-retten sondres mellem personer, der er økonomisk aktive ved deres tilbagevenden til Danmark, og personer, der ikke er.

**2.** For så vidt angår opholdskravets anvendelse i forhold til danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i henhold til EU-retten, kan der henvises til, at der efter artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen gælder en ret for vandrende arbejdstagere til samme sociale fordele som værtsstatens egne borgere. Også selvstændigt erhvervsdrivende har ret til ligebehandling efter EUF-Traktatens artikel 49 om den frie etableringsret. Det indebærer bl.a., at opholdskravet for opnåelse af ret til uddannelses- eller kontanthjælp ikke gælder for danske statsborgere, i det omfang, disse er omfattet af EUF-Traktatens artikel 45 om arbejdskraftens frie bevægelighed eller artikel 49. Det betyder, at EU-borgere, herunder også danske statsborgere, der efter en periode i et andet EU-land, f.eks. har opnået arbejdstagerstatus på det danske arbejdsmarked, vil kunne modtage uddannelses- eller kontanthjælp uanset opholdskravet.

**3.** For så vidt angår opholdskravets anvendelse i forhold til danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark som ikke-økonomisk aktive, kan det give anledning til tvivl, om de pågældende er berettigede til uddannelses- eller kontanthjælp eller til integrationsydelse.

Det følger af artikel 21, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Union (TEUF), at enhver EU-borger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Denne bestemmelse er nærmere udmøntet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EØF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område mv. (opholdsdirektivet).

Efter opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, har en EU-borger ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, råder over tilstrækkelige midler, eller er studerende. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt

fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle EU-borgere og deres familiemedlemmer, der i henhold til opholdsdirektivet har ophold i en medlemsstat, og på medlemsstatens egne statsborgere. Uanset ligebehandlingsprincippet følger det af opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold, eller eventuelt i den længere periode EU-borgeren har ophold som arbejdssøgende, hvilket EU-Domstolen har bekræftet med dommene i sag C-333/13, Dano, og sag C-67/14, Alimanovic. Retten til ophold i mere end tre måneder som ikke-økonomisk aktiv er betinget af, at EU-borgeren råder over tilstrækkelige egne midler, jf. opholdsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b. Efter EU-Domstolens praksis er opholdsdirektivets artikel 24, stk. 1, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, litra b, derfor ikke til hinder for en national lovgivning, der udelukker statsborgere fra andre medlemsstater, som ikke råder over tilstrækkelige midler, fra at modtage f.eks. kontanthjælp ("ikke-bidragsspligtige ydelser"), jf. førnævnte dom i sag C-333/13, Dano.

EU-Domstolen har ved dom af 12. marts 2014 i sag C-456/12, O. m.fl., fastslået, at betingelserne for familiesammenføring på grundlag af TEUF artikel 21, stk. 1, ved en ikke-økonomisk aktiv EU-borgers tilbagevenden til sin egen medlemsstat i en situation, hvor EU-borgeren har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke må være strengere end dem, som følger af opholdsdirektivet. Selv om opholdsdirektivet ikke regulerer et sådant tilfælde, skal det således ifølge EU-Domstolen anvendes analogt med hensyn til betingelserne for en tredjelandstatsborgers afledte ret til familiesammenføring i EU-borgerens egen medlemsstat.

Unionsborgerskabsfrihederne i TEUF artikel 21, stk. 1, skal som nævnt forstås med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil – herunder f.eks. i forhold til ligebehandlingsprincippet i artikel 24. Der kan derfor - i lyset af O-dommen, der som nævnt fastslog, at opholdsdirektivet skal anvendes analogt ved EU-borgeres tilbagevenden til deres medlemsstat - argumenteres for, at en ikke-økonomisk dansk statsborger, der efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark, alene har ret til integrationsydelse. Anlægges en sådan fortolkning, har en dansk statsborger i en sådan situation ikke med henvisning til TEUF artikel 21, stk. 1, krav på uddannelses- eller kontanthjælp.

Heroverfor kan der argumenteres for, at EU-Domstolens dom af 18. juli 2013 i de forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz og Seeberger, indebærer, at danske ikke-økonomisk aktive statsborgere, som vender tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU/EØS-land, i kraft af unionsborgerskabet under visse omstændigheder vil være berettigede til uddannelses- eller kontanthjælp i stedet for integrationsydelse.

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 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 anerkendte EU-Domstolen, at et bopælskrav kan godtgøre, at der foreligger en vis grad af integration, men tillagde det vægt i forhold til vurderingen af de tyske reglers overensstemmelse med TEUF artikel 21, stk. 1, at der var tale om et enkeltstående bopælskrav, som udelukkede, at andre sociale eller økonomiske momenter indgik i vurderingen af, om de studerende udviste en tilstrækkelig grad af tilknytning til Tyskland.

Der foreligger ikke praksis fra EU-domstolen, der konkret tager stilling til tilfælde, hvor EU-borgere vender tilbage til deres medlemsstat som ikke-økonomisk aktive og anmoder om understøttelse. Det må på baggrund af Prinz- og Seeberger-dommen imidlertid antages, at det også i sager om integrationsydelse må bero på en konkret vurdering, om EU-retten fører til, at danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark som ikke-økonomisk aktive, er berettigede til uddannelses- eller kontanthjælp som følge af deres samlede tilknytning til Danmark. 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-land i størstedelen af sit liv og på et tidspunkt indrejser i Danmark som ikke-økonomisk aktiv. På den anden side vil der være tilfælde, hvor der ikke udelukkende kan lægges vægt på opholdskravet ved vurderingen af, om den pågældende udviser en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark. I præmis 38 i Prinz- og Seeberger-dommen nævnes som momenter, der kan indgå i vurderingen af den studerendes tilknytning til hjemlandet, den situation, at vedkommende har gået i skole i hjemlandet i en betydelig periode, ligesom også andre forhold, såsom bl.a. den pågældendes familie, beskæftigelse og sprogkundskaber eller andre sociale eller økonomisk bånd, kan føre til, at den pågældende må anses for at have tilstrækkelig tilknytning til hjemlandet.

Som nævnt indledningsvis fremgår det af § 11, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik, at opholdskravet ikke gælder for EU/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettiget til hjælpen. Hermed er det sikret, at loven vedvarende er i overensstemmelse med EU-retten.

Som nævnt vil det bero på en konkret vurdering, om opholdskravet kan anvendes uden videre i forhold til danske statsborgere, der vender tilbage til Danmark efter ophold i et andet EU/EØS-land, eller om andre elementer 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 borgere, der vender hjem efter ophold i et andet EU/EØS land. Jeg er indstillet på at se på, hvordan der fra Udlændinge-,

Integrations- og Boligministeriets side kan ydes vejledning til myndighederne til brug for behandlingen af sager af den nævnte karakter.

Inger Støjberg

/

Henrik Thomassen