



EU-borgeres adgang til sociale ydelser i Danmark

**- Er det muligt at opretholde
nationale værn mod velfærdsturisme?**

Oplæg den 17. november 2014
ved professor, dr. jur. Jens Kristiansen

Dansk Forening for Europaret

Nationale værn over for velfærdsturisme

- **Det ydre værn - udlændingeloven**
 - begrænsninger i den frie adgang til landet
 - krav om selvforsørgelse ved ophold på grund af arbejde
- **Det indre værn – det sociale system**
 - begrænsninger i adgangen til sociale ydelser
 - ydelser betinget af f.eks. statsborgerskab eller bopæl



Nationale værn svære at opretholde i EU

- **Fri bevægelighed i Unionen**
 - alle erhvervsaktive
 - unionsborgere i et vist omfang
- **Forbud mod forskelsbehandling**
 - i forhold til alle erhvervsaktive
 - i mindre omfang i forhold til andre unionsborgere



EU-borgeres adgang til sociale ydelser

Nødvendigt at sondre mellem

- Erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive
- Arbejdstagere og udstationerede



Vandrende arbejdstagere



Vandrende arbejdstagere

- **TEUF artikel 45** (arbejdsvilkår)
- **Forordninger**
 - 492/2011 (sociale fordele)
 - 883/2004 (social sikring)
- **Direktiver**
 - 38/2004 (ophold)
 - 54/2014 (håndhævelse)



Arbejdsvilkår eller social ydelse

TEUF artikel 45, stk. 2

”Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår **beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.**”

492/2011 artikel 7, stk. 2,

”Arbejdstageren nyder samme **sociale og skattemæssige fordele** som indenlandske arbejdstagere”.



Sociale fordel eller social sikring

Forordning 492/2011

- Alle sociale fordele
- Forbud mod forskelsbehandling

Forordning 883/2004

- Visse sociale sikringsydelser
- Forbud mod forskelsbehandling
- Ret til at sammenlægge perioder
- Ret til at medtage ydelser til hjemlandet

De generelle principper kan være modificeret ved specifikke regler for de enkelte ydelser



Udfordringer til det nationale system

- En bred kreds af personer er "**arbejdstagere**"
- De har adgang til en bred kreds af "**sociale fordele**"
- Også når de er "**grænsearbejdere**" (bopæl i hjemlandet)



Arbejdstagerbegrebet

- **Ingen definition i retsgrundlaget**
 - dermed overladt til EU-Domstolen
- **Domstolen anvender bredt arbejdstagerbegreb**
 - ydelser mod vederlag efter andens anvisninger
 - beskæftigelse af reel og faktisk karakter
 - ikke rent marginalt supplement til anden indkomst
- **Ikke afgørende for vurderingen**
 - om indtægten fra arbejdet er under eksistensminimum
 - om det reelle formål med opholdet er andet end arbejde



Svært at fastlægge nedre grænse

- **C-413/01 (Franca Ninni-Orasche)**
 - et tidsbegrænset arbejde på 10 uger kan være nok til at være arbejdstager
- **C-22/08 og C-23/08 (Vatsouras og Koupatantze)**
 - Domstolen kunne ikke udelukke, at ansættelse af 1-2 måneders varighed kan give arbejdstagerstatus
 - ikke afgørende om indtægten fra arbejdet var mindre end eksistensminimum
- **C-14/09 (Genc)**
 - Domstolen kunne ikke udelukke, at gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 5,5 timer kan give arbejdstagerstatus



Kredsen af sociale fordele

- **Ingen definition i 492/2011 artikel 7, stk. 2**
 - dermed overladt til EU-Domstolen at fastlægge
- **Domstolen anvender meget bredt kriterium**
 - den sociale fordel kan knytte sig såvel til en status som arbejdstager som borger i arbejdslandet



C-542/09 – Kommissionen mod Holland

”65. (...) Dette princip finder ikke alene anvendelse på alle beskæftigelses- og arbejdsbetingelser, men også på alle fordele, det være sig **med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt**, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager i det væsentlige på grund af hans **objektive status som arbejdstager**, eller simpelt hen fordi han har **sædvanlig bopæl på det nationale område** (...).”



Arbejdstagere med bopæl i hjemlandet

- **Rene bopælskrav kan næppe anvendes**
 - bopælskrav forbudt efter 883/2004
 - ofte indirekte forskelsbehandling efter 492/2011
- **Modificerede bopælskrav kan være acceptable**
 - f.eks. ydelse afhængig af bopæl eller vist arbejdsomfang eller ansættelsesperiode
- **Indekserede ydelser efter leveomkostninger er tvivlsomme**
 - men ikke (sikker) domspraksis herom



C-542/09 – Kommissionen mod Holland

Studiestøtte til børn i hjemlandet - "Tre-ud-af-seks-års-regel"
var for ekskluderende

- "65. Hvad angår vandrende arbejdstagere og grænsearbejdere skaber **adgangen til en medlemsstats arbejdsmarked** i princippet en tilstrækkelig integration i denne medlemsstats samfund (...).
- 66. Integrationen følger navnlig af den omstændighed, at den vandrende arbejdstager ligeledes bidrager til finansieringen af socialpolitikken i værtsmedlemsstaten med de **skattebidrag**, som vedkommende betaler i denne medlemsstat som følge af den lønnede beskæftigelse (...).



C-213/05 - Geven

I orden at betinge børnepasningsydelse af bopæl, sædvanligt ophold eller arbejde af vist omfang (præmis 30).

- "25. Det fremgår således, at ifølge den tyske lovgivning (...) ansås **bopælen ikke** for at være **det eneste forbindelsesled** til den berørte medlemsstat, og at et væsentligt bidrag til det nationale arbejdsmarked ligeledes udgjorde et relevant kriterium for integration (...).
- 26. I denne forbindelse må det medgives, at den omstændighed, at en ikke-hjemmehørende arbejdstager **ikke i tilstrækkeligt omfang er beskæftiget** i den berørte medlemsstat, kan udgøre en gyldig begrundelse for at afslå at bevilge den omhandlede sociale fordel."



C-20/12 - Giersch

Studiestøtte til børn i hjemlandet – rent bopælskrav for ekskluderende, da der er andre former for reel tilknytning

- "80. Navnlig med henblik på at undgå, at der opstår en »**studiestøtte-turisme**« – som samtlige regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, har gjort gældende – og på at sikre sig, at den i Luxembourg skattepligtige og betalende grænsearbejder fremviser en **tilstrækkelig tilknytning** til det luxembourgske samfund, kunne det overvejes at gøre tildelingen af den økonomiske støtte betinget af, at grænsearbejderen, der er forælder til den studerende, som ikke er bosiddende i Luxembourg, **har arbejdet i denne medlemsstat i en bestemt minimumsperiode. (...)**"



Udstationerede lønmodtagere



Arbejdstager contra udstationeret

Vandrende arbejdstager

- TEUF artikel 45
- Forordninger
 - 492/2011 (sociale fordele)
 - 883/2004 (social sikring)
- Direktiver
 - 38/2004 (ophold)
 - 54/2014 (håndhævelse)

Udstationeret lønmodtager

- TEUF artikel 56-57
- Forordninger
 - Ikke 492/2011
 - 883/2004 (social sikring)
- Direktiver
 - 71/1996 (arbejdsvilkår)
 - 38/2004 (ophold)
 - 67/2014 (håndhævelse)



C-113/89 – Rush Portuguesa

Generaladvokaten

- Ingen tvivl om, at udstationerede medarbejdere er omfattet af forordning 492/2011 (dengang 1612/68)

Domstolen

- Serviceydere har ret til at medbringe eget personale ved levering af ydelser i andre EU-lande
- Medarbejderne er ikke arbejdstagere, men led i en serviceydelse
- Medarbejderne er derfor ikke omfattet af 492/2011



Sociale ydelser i hjemlandet

- **Forordning 492/2011**
 - ikke omfattet
 - dermed ikke krav efter artikel 7, stk. 2
- **Forordning 883/2004**
 - sociale sikringsydelser i hjemlandet
 - artikel 12 (1) a
- **EU-Domstolens praksis**
 - C-611/10 og 612/10 (Hudzinski og Wawrzyniak)
 - udstationeret kunne støtte krav på TEUF artikel 45-48



C-611/10 og 612/10 (Hudzinski og Wawrzyniak)

Kommissionen

- Udstationeret lønmodtager skal have social sikring i hjemlandet

Generaladvokaten

- Følger klart af 1408/1971 (nu 883/2004), at udstationerede medarbejdere har ret til social sikring i hjemlandet

Domstolen

- Lønmodtageren fuldt skattepligtig i værtslandet
- Ulempe at få væsentlig lavere børneydelse i hjemlandet
- Krav på ydelsen i værtslandet efter TEUF artikel 45 og 48



Markant forskel i adgangen til sociale ydelser

Arbejdstager

- Ansat af arbejdsgiver i arbejdslandet
- Sociale ydelser på lige fod med arbejdslandets borgere
- Omfatter også arbejdstagere med bopæl i hjemlandet

Udstationeret

- Udstationeret i værtslandet for arbejdsgiver i hjemlandet
- Sociale ydelser i hjemlandet
- Måske undtagelse for fuldt skattepligtige i værtslandet



Ikke-erhvervsaktive unionsborgere



Arbejdstager contra ikke-erhvervsaktiv

Vandrende arbejdstager

- TEUF artikel 45
- Forordninger
 - 492/2011 (sociale fordele)
 - 883/2004 (social sikring)
- Opholdsdirektivet

Ikke-erhvervsaktive

- TEUF artikel 20-21
- Forordninger
 - Ikke 492/2011
 - 883/2004 (social sikring)
- Opholdsdirektivet



Unionsborgeres ret til sociale ydelser

TEUF artikel 21, stk. 1

”Enhver unionsborger 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.”

38/2004 artikel 24, stk. 1

”Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten (...).”



Unionsborgeres ret til ophold

- **Frit ophold i de første 3 måneder**
 - enhver unionsborger, artikel 6 (1) og 14 (1) og (4 b)
- **Ophold i mere end 3 måneder**
 - erhvervsaktive, artikel 7 (1 a)
 - ledige efter erhvervsaktivitet, artikel 7 (3)
 - selvforsørgende personer, artikel 7 (1 b og c)
- **Tidsubegrænset ophold**
 - efter ophold 5 år i træk, artikel 16 (1)
 - efter erhvervsaktivitet af vist omfang, artikel 17 (1)



Virksomheden af ikke at opfylde artikel 7

- **Sende den pågældende ud af landet**
 - efter en konkret vurdering (C-184/99, Grzelczyk, og C-456/02, Trojani)
 - ikke som reaktion på ansøgning om sociale ydelser
 - ikke, hvis aktivt jobsøgende
- **Undlade at betale sociale ydelser**
 - efter en konkret vurdering (C-140/12, Brey, og C-333/13, Dano)
 - kravet om selvforsørgelse står tydeligere end i tidligere domme
 - Arbejdssøgende kan undtages fra sociale ydelser (artikel 24 (2))



C-456/02 - Trojani

- "44. For det tredje udgør en national ordning som den i hovedsagen omhandlede – for så vidt som der herefter ikke indrømmes unionsborgere, der ikke er statsborgere i medlemsstaten, og som opholder sig lovligt dér, sociale forsorgsydelser, selv når de opfylder de betingelser, der stilles til statsborgere i denne medlemsstat – en **forskelsbehandling** på grundlag af nationalitet, der er forbudt efter artikel 12 EF.
- 45. Det skal tilføjes, at det fortsat står værtsmedlemsstaten frit for at konstatere, at en statsborger fra en anden medlemsstat, der er tildelt en social forsorgsydelse, ikke længere opfylder de betingelser, som gælder for hans opholdsret. Værtsmedlemsstaten kan i dette tilfælde under iagttagelse af de grænser, der er fastlagt i fællesskabsretten, foretage en **udvisning** (...)."



C-333/13 - Dano

- "69. Heraf følger, at for så vidt angår adgangen til sociale ydelser som de i hovedsagen omhandlede kan en unionsborger kun kræve ret til **samme behandling** som værtsmedlemsstatens statsborgere, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område **overholder betingelserne i direktiv 2004/38.**"
- "81. Ifølge den bedømmelse, som den forelæggende ret har foretaget, råder sagsøgerne i hovedsagen **ikke** over **tilstrækkelige midler** og har således ikke krav på opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38. Som det er anført i denne doms præmis 69, kan de dermed **ikke påberåbe sig** princippet om forbud mod forskelsbehandling i direktivets **artikel 24, stk. 1.**"



Virksomheden af at opfylde artikel 7

- **Unionsborgere har krav på ligebehandling**
 - artikel 4 i 883/2004 og artikel 24, stk. 1, i 38/2004
 - men de skal være selvforsørgende efter artikel 7
- **Opholdslandet kan stille visse krav**
 - vedkommende skal til en vis grad være integreret i samfundet (C-209/03, Bidar, og C-158/07, Förster)
 - 5-års regel for studerende for "lån og stipendier" (artikel 24, stk. 2)



Flydende grænser mellem aktiv og inaktiv

Arbejdstager

- Ansat
 - reel og faktisk beskæftigelse nok
- Uforskyldt arbejdsløs
 - fastholde status efter kort beskæftigelse i værtslandet
- Heltidsstuderende
 - et studiejob kan give arbejdstagerstatus

Ikke-erhvervsaktiv

- Unionsborger uden arbejde
 - skal være selvforsørgende og integreret i samfundet
- Førstegangsarbejdssøgende
 - ydelser med sigte på at lette adgangen
- Heltidsstuderende
 - generelt sidestillet med andre ikke-erhvervsaktive



Arbejdssøgende

Efter forudgående arbejde i arbejdslandet

- Kan fastholde status som arbejdstagere i en vis periode (38/2004, artikel 7, stk. 3)

Førstegangsarbejdssøgende

- Kan arbejdssøge i vis periode (38/2004, artikel 6 og 14)
- Ikke krav på sociale ydelser (38/2004, artikel 24, stk. 2)
- Krav på arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, hvis reel forbindelse til arbejdsmarkedet (domspraksis)



C-22/08 og C-23/08 (Vatsouras og Koupatantze)

- "40. Heraf følger, at statsborgere i medlemsstaterne, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, og som har godtgjort en **reel forbindelse til arbejdsmarkedet** i denne stat, kan påberåbe sig **artikel 39, stk. 2, EF** med henblik på at modtage en økonomisk ydelse, som har til formål at **lette adgangen til arbejdsmarkedet.**"
- "45. Økonomiske ydelser, der, uanset hvorledes de betegnes i den nationale lovgivning, har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, kan **ikke anses for "sociale ydelser"** i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38".



Studerende

Studerende med arbejde ved siden af

- Vil som altovervejende regel være arbejdstagere
- Krav på sociale ydelser som andre arbejdstagere

Studerende uden arbejde ved siden af

- Skal være selvforsørgende (38/2004, artikel 7 (1) c)
- Sociale ydelser ved reel forbindelse til arbejdslandet
- Ikke krav på "stipendier og lån" (38/2004, artikel 24, stk. 2)



C-46/12 – L.N. (præmis 36)

”Selv om det er korrekt, at **artikel 7, stk. 1, litra c**), i direktiv 2004/38 bestemmer, at en unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende ”er indskrevet ved en privat eller offentlig Institution” i bestemmelsens forstand ”med henblik på dér som **hovedaktivitet at følge en uddannelse**”, følger det dog ikke af sidstnævnte præcisering, at en unionsborger, som opfylder disse betingelser, af denne grund automatisk er udelukket fra at have status som ”arbejdstager” i artikel 45 TEUF’s forstand”.

