
FOLKETINGET



Europaudvalget, Beskæftigelsesudv., Socialudv. Skatteudv., Udv. for Forskning,
Innovation og Videregående Uddan., Erhvervsudv. og Udv. for Udlænd. og Integration.

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 20. september 2013

EU-borgernes adgang til sociale ydelser

Sammenfatning

Debatten om EU-borgeres ret til danske velfærdsydelser som SU, børnecheck og dagpenge har raset over sommeren. Men hvad er baggrunden for EU-Domstolens afgørelser og hvori består problemet med den danske velfærdsmodel? Denne note ser nærmere på det retsgrundlag, Domstolen dømmer på baggrund af og på de principper, der støder sammen, når borgernes ret til fri bevægelighed i EU og ønsket om at bevare de nationale velfærdsmodeller kolliderer.

Denne note forsøger at give et overblik over EU-reglerne om fri bevægelighed og social sikring i forhold til udbetalingen af danske velfærdsydelser. Noten opridser de væsentligste EU-regler, principper og domme, og gennemgår nogle af de problemstillinger, det har givet anledning til i forhold til det danske velfærdssystem. Endelig vil noten komme ind på, hvilke faktuelle oplysninger, der findes om udbetalingen af sociale ydelser til EU-borgere samt på debatten i de øvrige EU-lande.

1. Oversigt over EU-reglerne på området

Den del af EU-retten, der har betydning for udbetalingen af danske velfærdsydelser til EU-borgere, findes i (a) traktaterne, (b) EU-lovgivningen og (c) EU-Domstolens retspraksis.

a. Traktaterne

Romtraktaten fastlagde allerede i 1957 nogle grundlæggende rettigheder og principper, som har væsentlig betydning for den retstilstand, der gælder på området i dag. Det drejer sig først og fremmest om **arbejdskraftens fri bevægelighed**¹, samt det hermed tæt forbundne **forbud mod forskelsbehandling på baggrund af nationalitet**². Grundideen var, at enhver EU-borger frit skulle kunne søge og tage arbejde i andre EU-lande på lige vilkår med landets egne borgere, uden at blive mødt af forhindringer eller blive udsat for forskelsbehandling på grund af sin nationalitet.

Romtraktaten gav også EU-lovgiver ret og pligt til at fastsætte **nærmere regler om arbejdskraftens fri bevægelighed** inden for EU³. Desuden skulle EU-lovgiver fastsætte nærmere regler for at sikre social tryghed for vandrende arbejdstagere, selvstændige og disses familier.⁴ I den forbindelse skulle der bl.a. fastsættes regler om sammenlægning af forsikringsperioder (sammenlægningsprincippet) og om, at visse ydelser kunne tages med til andre EU-lande (eksportabilitetsprincippet⁵).

Et meget vigtigt princip i traktaten er desuden **proportionalitetsprincippet**, som indebærer, at omfanget af et indgreb altid skal stå i et passende forhold til målet. Princippet binder både EU-institutionerne, når de lovgiver, men også de nationale myndigheder, når de anvender eller gennemfører EU-retten nationalt.

Endelig indførte Maastrichttraktaten i 1993 **unionsborgerskabet**,⁶ som giver alle EU-borgere ret til at færdes og opholde sig frit på alle EU-landes områder på de betingelser og med de begrænsninger, der følger af traktaterne og lovgivningen.

¹ Romtraktatens artikel 48, som i dag TEUF art. 45.

² TEUF, art. 18.

³ TEUF, art.45, 46 og 47

⁴ TEUF, art. 48

⁵ Dette princip fremgår af TEUF, art. 48

⁶ TEUF, art. 20 og 21

b. EU-lovgivningen på området

Traktatens grundlæggende regler er siden blevet suppleret af mere detaljeret EU-lovgivning. Den vigtigste lovgivning på området er:

- **Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed fra 1968**⁷

Denne forordning regulerer EU-borgeres adgang til beskæftigelse i andre EU-lande. Den indeholder bl.a. bestemmelser om arbejdsvilkår og om familiemedlemmers rettigheder. Forordningen fastslår, at vandrende arbejdstagere (dvs. personer, der arbejder i et andet EU-land end deres eget) har ret til samme sociale og skattemæssige fordele som landets egne arbejdstagere. De grundlæggende principper i forordningen er ligebehandling og fri bevægelighed, som også er fastslået i traktaten.

- **Forordningen om koordinering af social sikring fra 2004**⁸

Forordningen er fra 2004, men for en stor dels vedkommende sammenskriver den forordninger, som EU har vedtaget på området siden 1971. Forordningen koordinerer EU-landenes regler om social sikring for personer, der udnytter retten til fri bevægelighed. Det handler bl.a. om at sikre, at borgere ikke mister deres optjente, sociale rettigheder, når de får job i et andet EU-land. Det handler også om at forhindre, at personer optjener sociale rettigheder i flere lande samtidig. Forordningens regler om koordinering dækker f.eks. ydelser ved sygdom, barsel, pension, revalidering, arbejdsløshed og førtidspension. Forordningen supplerer - men erstatter ikke - medlemsstaternes lovgivning om sociale sikringsordninger, som er national kompetence.

Forordningen fastslår også **sammenlægningsprincippet**⁹, dvs. et princip om at perioder, hvor en EU-borger har været forsikret eller beskæftiget i et land, skal tælles med, når man vurderer, om personen i et andet land er berettiget til en ydelse, der forudsætter at man har været forsikret eller i beskæftigelse i et bestemt periode. Det handler således om, at optjeningsregler ikke må diskriminere arbejdstagere, der udnytter deres ret til fri bevægelighed.

Forordningen fastslår også **eksportabilitetsprincippet**, som betyder, at en EU-borger kan få udbetalt visse sociale sikringsydelse, uanset hvor i EU han eller

⁷ Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger.

⁹ Dette princip fremgår af TEUF, art. 48.

hun bor. Har man f.eks. gennem arbejdslivet optjent fuld ret til dansk pension, kan man få den udbetalt til den spanske solkyst.

- **Opholdsdirektivet fra 2004**¹⁰

Dette er nok det vigtigste stykke EU-lovgivning i forhold til udbetaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere. Direktivet fastlægger betingelserne for, hvornår EU-borgere kan færdes og opholde sig lovligt i andre medlemsstater. Selvom direktivet er fra 2004, er det i realiteten en sammenskrivning af en række direktiver fra 1964 og frem og EU-Domstolens retspraksis på området. Direktivet skelner grundlæggende mellem økonomisk aktive og ikke-erhvervsaktive EU-borgere.

- **Økonomisk aktive** (arbejdstagere, selvstændige) og deres familiemedlemmer har samme rettigheder som hjemlandets egne borgere. Det gælder bl.a. i forhold til modtagelse af sociale ydelser.
- **Ikke-erhvervsaktive** (fx studerende, jobsøgende, pensionister og andre selvforsørgende) må som udgangspunkt opholde sig i et andet EU-land i op til 3 måneder uden andet krav end at de skal kunne vise deres pas. I denne periode er værtslandet ikke forpligtet til at udbetale sociale ydelser eller studiestøtte¹¹. Varer opholdet i mere end tre måneder (fx som studerende eller som jobsøgende), skal de råde over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og deres evt. familiemedlemmer, dvs. at de ikke må udgøre en "urimelig byrde" for værtslandet. De skal desuden have en sygesikring.

c. EU-Domstolens (og Kommissionens) fortolkning af reglerne

På trods af de mange EU-regler på området er flere centrale begreber hverken defineret i traktaterne eller i EU-lovgivningen. Det gælder f.eks. et så central begreb som **arbejdstager**. Derudover er der opstået nogle situationer, som de skrevne regler ikke har kunnet give et klart svar på. Det har efterladt nogle væsentlige tvivlsspørgsmål, som Domstolen har været nødt til at udfylde, bl.a. på baggrund af formålsbeskrivelser og andre anvisninger i lovgivningen og i traktaterne. I det følgende gennemgås en række hovedproblemstillinger:

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

¹¹ Artikel 24, stk. 2 i opholdsdirektivet.

- Hvornår er man en arbejdstager?

Særligt begrebet arbejdstager har været genstand for omfattende retspraksis fra EU-Domstolen. Det skyldes navnlig, at man som arbejdstager fuldstændigt ligestilles med hjemlandets borgere, bl.a. i forhold til modtagelse af sociale ydelser.

EU-Domstolens fortolkning af begrebet arbejdstager kan sammenfattes som følger: Man er arbejdstager, hvis man udøver en **faktisk og reel beskæftigelse**. Ved vurderingen, af om beskæftigelsen er faktisk og reel skal der lægges vægt på, at den pågældende præsterer **ydelser mod vederlag** for en anden og efter dennes anvisninger. Man er ikke arbejdstager, hvis beskæftigelsen fremstår som et **rent marginalt supplement**.

Domstolen har også præciseret, at en ugentlig beskæftigelse på ned til 10-12 timer i visse tilfælde kan være tilstrækkelig til at blive betragtet som arbejdstager¹². I den forbindelse skal kriterier som ret til betalt ferie, løn under sygdom, arbejdsforholdets varighed, overenskomstforhold mv., indgå i den samlede vurdering¹³. EU-Domstolen har også fastslået, at en tidsbegrænset kontrakt på 10 ugers arbejde var tilstrækkelig til, at en person kunne betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand¹⁴. Der skal dog altid foretages en konkret og individuel vurdering af hver enkelt sag.

- Hvornår har EU-studerende ret til økonomisk støtte?

Udgangspunktet i opholdsdirektivet er, at studerende er ikke-erhvervsaktive, og at de ved studieophold i et andet EU-land selv skal have penge med til deres underhold.

Spørgsmålet var imidlertid sat på spidsen i SU-dommen fra februar 2013¹⁵. Sagen handlede om en hollandsk studerendes ret til dansk SU, efter at han i en kort periode havde arbejdet på fuld tid i Danmark og efter studiestarten på CBS fortsatte med erhvervsarbejde ved siden af studiet. Domstolen fastslog, at han havde status som **arbejdstager** efter EU-retten og at han derfor ikke

¹² jf. EU-Domstolens dom i Kempf (sag C-139/85) og Megner og Scheffel (sag C-444/93).

¹³ Jf. EU-Domstolens dom i sagen Genc (sag C-14/09). I den konkrete sag var der tale om 5,5 timers ugentlig beskæftigelse. Domstolen tog ikke stilling til, om de 5,5 timer var tilstrækkelig til at være omfattet af arbejdstagerbegrebet, eller om der var tale om beskæftigelse af rent marginal karakter, da det blev overladt til medlemsstaten at foretage denne vurdering.

¹⁴ Dommen Franca Ninni-Orasche (sag C-413/01).

¹⁵ Dom af 21. februar 2013 i sag C-46/12. Læs mere om dommen i EU-note 43 af 2. juli 2013.

kunne nægtes dansk SU. Det havde i den forbindelse ingen betydning, om han var kommet til Danmark med det endelige mål at studere¹⁶.

Dommen indebærer, at studerende, som har status arbejdstagere, også har ret til andre sociale ydelser end SU, herunder børnepenge til deres forsørgelsesberettigede børn¹⁷.

EU-Domstolen har også udtalt sig om retten til sociale ydelser til studerende, som ikke havde status som arbejdstagere. Det var i Grzelczyk-dommen fra 2001¹⁸. Sagen handlede om en fransk statsborger, der studerede i Belgien, og som de første tre år ernærede sig ved forskellige småjobs. Det fjerde år søgte han den belgiske »minimex«, en form for kontanthjælp som belgiske studerende også kan søge. Han fik afslag fra de belgiske myndigheder, med henvisning til, at han var studerende. EU-Domstolen fastslog, at han havde ret til støtte og begrundede det med EU's forbud mod forskelsbehandling og unionsborgerskabet. Domstolen fastslog bl.a., at selv om studerende ikke har ret til støtte, når de rejser til et andet EU-land for at studere, **kan deres økonomiske situation ændre sig**. Bedømmelsen af, om de kan forsørge sig selv, skal derfor reelt foretages når de ankommer til landet. Domstolen fastslår dog, at der er en grænse for studerendes ret til ligebehandling med landets egne studerende i forhold til social støtte. Støtten må ikke være til ”urimelig” byrde for værtslandet.

Et andet spørgsmål er retten til at tage SU med til studier i udlandet. Dette spørgsmål var genstand for de to domme fra juni og juli 2013, hhv. Giesch-dommen¹⁹ fra Luxembourg og Prinz & Seeberger-dommen²⁰ fra Tyskland. Centralt for begge disse domme var, at nogle studerende – i modsætning til hjemlandenes egne studerende – havde fået afslag på støtte til studier uden for hhv. Luxembourg og Tyskland. Begrundelsen var, at selv om de havde tilknytning til landene, havde de ikke haft bopæl i disse lande inden de rejste ud. Bopælskravene var indført for at sikre, at støtten alene tilfaldt studerende med en tilstrækkelig grad af tilknytning til hjemlandene. Domstolen fandt i begge sager, at bopælskravene forfulgte et legitimt formål, men Domstolen vurderede, at bopælskravene ikke levede op til proportionalitetsprincippet. Ifølge Domstolen fandtes der andre og mindre indgribende midler til at sikre,

¹⁶ Flere juridiske forskere, bl.a. lektor Catherine Jacqueson fra Københavns Universitet har i øvrigt udtalt, at der for så vidt ikke er noget juridisk overraskende i denne som, som følger Domstolens sædvanlige praksis på området. jf. hendes indlæg i Jyllandsposten den 28. februar 2013. <http://jura.ku.dk/pdf/nyheder/2013/artikel-JP28-februar-2013.pdf/>

¹⁷ Jf. Skatteministerens svar af 27. august 2013 til Europaudvalget - EUU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 83 <http://www.ft.dk/samling/20121/almdele/eeu/spm/83/svar/1070272/1275601.pdf>

¹⁸ Dom af 20. september 2001, sag C-184/99, Grzelczyk.

¹⁹ Dom af 20. juni 2013, sag C-20/12, Giesch.

²⁰ Dom af 18. juli 2013, forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz & Seeberger.

at støtten kun tilfaldt personer med tilknytning til landet. Derfor var bopælskravet i strid med unionsborgerskabet.

- **Fra hvilket tidspunkt har EU-borgere ret til børneydelser?**

I juni 2013 besluttede Skatteministeriet at ændre praksis for udbetaling af børnecheck og børnetilskud efter en henvendelse fra Kommissionen²¹. Baggrunden var, at Danmark i 2010 havde indført et **optjeningsprincip** for børne- og ungedyldelse og børnetilskud, der også omfattede EU-borgere. Det betød, at personer, for at kunne modtage ydelserne fuldt ud, skulle have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i 2 år inden for de seneste 10 år. Kommissionen fandt med henvisning til 2 EU-domme fra 2010 og 2013²², at det danske optjeningsprincip var i strid "**sammenlægningsprincippet**" i forordningen fra 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (jf. ovenfor). Konsekvensen er, at der ved beregning af retten til disse ydelser til personer fra andre EU-lande skal medregnes den periode, der er tilbagelagt i andre EU-lande.

- **Har arbejdssøgende fra andre EU-lande ret til sociale ydelser?**

I henhold til opholdsdirektivet fra 2004 er arbejdssøgende ikke-erhvervsaktive og er derfor udelukket fra sociale ydelser de første tre måneder. Hvis arbejdssøgende bliver i landet efter tre måneder skal de desuden kunne forsørge sig selv og må ikke lægge værtslandet til urimelig byrde.

I Vatsouras-dommen fra 2008²³ skulle EU-Domstolen tage stilling til en anmodning om tysk bistandshjælp fra to græske statsborgere, som var rejst til Tyskland i 2006 for at arbejde. Efter ganske kortvarigt at have haft arbejde i Tyskland søgte de om tysk bistand, men fik afslag med den begrundelse, at de ikke var arbejdstagere. Domstolen overlod afgørelsen om, de kunne betragtes som arbejdstagere til den tyske domstol. Domstolen udtalte dog, at arbejdssøgende er omfattet af retten til ligebehandling med henblik på ansøgning om en økonomisk **ydelse, som har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet**. Med andre ord omfatter opholdsdirektivets undtagelse for ikke-erhvervsaktive ikke alle økonomiske ydelser til arbejdssøgende, men kun "sociale ydelser". I den forbindelse præciserer Domstolen, at formålet med ydelsen skal vurderes i forhold til resultaterne og ikke til ydelsens formelle struktur. Domstolen bemærkede også, at det er **legitimt, at et værtsland kun udbetaler en sådan ydelse til arbejdssøgende, der har en reel forbindelse til arbejdsmarkedet i værtslandet**. Hvorvidt der består en sådan forbindelse, afhænger ifølge Domstolen

²¹ Jf. EEU Alm.del Bilag 437 af

²² Dommene fra hhv. 2011 og 2013 er sag C-257/10, Bergström og sag C-619/11, Chassart.

²³ Dom af 4. juni 2008, sag C-22/08 og C-23/08

bl.a. af, om det kan fastslås, at personen i et rimeligt tidsrum faktisk og reelt har søgt arbejde i medlemsstaten²⁴.

- Ret til dagpenge fra dag 1?

Et andet spørgsmål, der blev sat på spidsen hen over sommeren, handler om retten til at optjene ret til danske dagpenge i andre EU-lande. I den forbindelse forlød det, at Kommissionen er i færd med at undersøge om kravet i dansk lovgivning om, at man for at blive dagspengeberettiget i Danmark skal have haft beskæftigelse i Danmark i 3 af de 12 måneder, som kræves for at kunne få dagpenge²⁵. Der er dog – så vidt vides – ikke taget nogen konkrete skridt fra Kommissionens side i forhold til denne sag.

2. Hvori består problemet i forhold til den danske velfærdsmodel?

En del af udfordringen i forhold til udbetalingen af sociale ydelser og EU-reglerne skyldes den måde vi herhjemme har skruet velfærdsydelserne sammen på. Danmark og de andre nordiske lande hylder den såkaldte ”**universelle velfærdsmodel**”. Denne model er især karakteriseret ved, at velfærdsydelserne er afkoblet fra finansieringen. Modellen indebærer en implicit skattefinansieret forsikring for alle, med en relativ stor grad af økonomisk omfordeling. Som udgangspunkt er der således lige adgang til velfærdsgoderne, som betales over skatterne, men altså uden kobling til finansieringen²⁶.

I forhold til ydelser som SU, børneydelser, kontanthjælp, boligsikring og lign er der således tale om ydelser, som automatisk udbetales til folk på baggrund af deres sociale eller familiemæssige situation, og ikke ud fra deres bidrag eller beskæftigelsesmæssige situation.

Hvor stort er problemet?

Det er vanskeligt at finde fuldstændige tal for udbetalingen af sociale ydelser til borgere fra andre EU-lande i henhold til EU-retten.

²⁴ Jf. EU-note af 9. juni 2009 samt Jf. artikel af Catherine Jacqueson, 2010, ' Unionsborgerens ret til sociale ydelser efter EU-retten - Hvilken vej blæser vinden? ' i EU-Ret & Menneskeret , nr. 3, s. 152-166..

²⁵ Jf. fx artikel i ugebrevet A4, den 5. september 2013:

http://www.ugebreveta4.dk/da/2013/201336/Torsdag/Pres_paa_danske_dagpenge.aspx

²⁶ Jf. Beskæftigelsesministeriets ”Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser”, marts 2011, s. 5.

<http://bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Pressemeddelelser/Arkiv/2011/04/~-/media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2011/Optjening/Samlet%20rapport.ashx>

I forbindelse med opgivelsen af optjeningsprincippet til **danske børneydelser** oplyste Skatteministeriet, at opgivelsen af kravet ville koste regeringen 15 mio. kr. årligt. Det drejer sig om i alt 1.900 EU/EØS-borgere, der vil kunne få udbetalt børneydelser. Der udbetales børne- og ungeydelse for i alt 14,5 mia. kr. og børnetilskud for i alt 2,5 mia. kr. om året i Danmark.²⁷

Hvad angår **SU** har regeringen foretaget en konsekvensberegning, der viser, at den nævnte SU-dom fra februar 2013 vil koste statskassen **200 mio. kr. årligt** i SU-stipendier til EU/EØS-borgere.²⁸ Samtidig vurderer regeringen, at de nye kriterier, regeringen vil indføre i forhold til at modtage SU til studier i udlandet som følge af den tyske dom fra juli 2013, betyder en merudgift på **38 mio. kr. årligt**. De samlede udgifter til SU er i Danmark på ca. 20 mia. kr. årligt.²⁹

Ifølge beskæftigelsesministeren er antallet af **dagpengemodtagere** fra de 10 østeuropæiske EU-lande steget fra 1.430 personer i 2009 til 5.336 i 2012. I samme periode er antallet af statsborgere på kontanthjælp fra de ti lande steget fra 1.893 til 2.967. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at mens beskæftigelsen i denne periode generelt faldt i Danmark, steg antallet af statsborgere fra de ti østeuropæiske lande med lønindkomst i Danmark fra 20.800 til 29.750.³⁰ Blandt forudsætningerne for at få udbetalt dagpenge er, at man har været medlem af en A-kasse i mindst et år og at man har haft arbejde et ud af de seneste tre år (jf. også den debat om EU-borgeres ret til dagpenge fra dag 1).

Med til billedet af problemets omfang hører også tal for, hvor meget vandrende arbejdstagere fra EU-lande på den ene side bidrager med i det danske samfund i form af arbejdsindsats, skatteindtægter mv. og på den anden side trækker på de sociale velfærdsydelser. Der er imidlertid kun lavet få analyser af dette. Den tidligere regering nedsatte en arbejdsgruppe, der analyserede indvandringens økonomiske konsekvenser.³¹ Denne skelner imidlertid ikke mellem EU-borgere og borgere fra andre udviklede lande. Den nuværende regering har foretaget en analyse af de samfundsøkonomiske gevinster ved tiltrækning og fastholdelse af internationale studerende.³² Tænk tanken Kraka har lavet analyser af hen-

²⁷ Jf. Skatteministeriets pressemeddelelse af 18. juni 2013, <http://www.skm.dk/presse/presse/pressemeddelelser/9648.html>.

²⁸ Svar på spørgsmål nr. 42 (alm.del) 3. april 2013 fra Ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelse til Europaudvalget

²⁹ Ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelse i mundtligt svar til Europaudvalget på samråd den 12. september 2013.

³⁰ Svar på spørgsmål nr. 422 (Alm.del) 29. juli 2013 fra beskæftigelsesministeren til Beskæftigelsesudvalget: <http://www.ft.dk/samling/20121/alm.del/beau/spm/422/svar/1066754/1270998/index.htm>

³¹ Indvandringens økonomiske konsekvenser, delrapport, april 2011.

³² Analyse af samfundsøkonomisk gevinst ved tiltrækning og fastholdelse af internationale studerende, Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, 12. marts 2013

holdsvis børnepenge udbetalt til statsborgere fra andre EU/EØS-lande og østeuropæere bosat i Danmark.³³

Den svenske økonom, Joakim Ruist, har udarbejdet en undersøgelse, som viser, at EU-borgere, som er kommet til Sverige fra Østeuropa siden EU-udvidelsen, ikke har kostet den svenske statskasse penge, men derimod givet et lille nettobidrag til den offentlige sektor.³⁴

Har andre lande tilsvarende udfordringer?

Som nævnt anvender Danmark den universelle model. Herover for står to andre modeller, som anvendes i andre EU-lande. Det drejer sig om:

- **Den arbejdsmarkedsbaserede (korporative) model** (anvendes fx i Mellem Europa, herunder Tyskland, Frankrig og Italien). Modellen bygger på et princip om beskæftigelse for den enkelte som grundlag for retten til ydelser. De beskæftigede forsikres via sociale bidrag fra lønmodtageren, fagforeningen og/eller arbejdsgiveren. Ydelserne er baserede på arbejdsmarkedsfinansierede forsikringer og tildeles primært i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Adgangen til og omfanget af velfærdsgoder er således bedst for de beskæftigede og stiger med antal år på arbejdsmarkedet. Til gengæld er de, der befinder sig uden for arbejdsmarkedet, i høj grad afhængige af sociale netværk og familie. Den arbejdsmarkedsbaserede model er med til at opretholde statusforskelle og medfører kun begrænset økonomisk omfordeling³⁵.
- **Den residuale model** (som fx anvendes i Storbritannien). I modsætning til den universelle model lægges der vægt på, at de frie markeds kræfter sørger for, at hovedparten af efterspørgslen på velfærdsydelser imødegås. I denne velfærdsmodel har markedet og individet frihed til at bestemme udviklingen. Det offentlige yder kun et minimum af universelle goder³⁶.

³³ Østeuropæiske arbejdstagere bosat i Danmark og Udbetalte børnepenge til statsborgere fra andre EU/EØS-lande, analyser fra Kraka, 9. juli 2013

³⁴ Free immigration and welfare access: the Swedish experience. Joakim Ruist, juni 2013: http://www.economics.handels.gu.se/digitalAssets/1455/1455743_free-immigration-and-welfare-access.pdf

³⁵ Jf. Beskæftigelsesministeriet; "Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser", marts 2011, s. 21.

³⁶ Jf. Beskæftigelsesministeriets "Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser", marts 2011, s. 20.

Debatten i andre EU-lande

Debatten om balancen mellem fri bevægelighed og nationale velfærdsordninger er imidlertid ikke begrænset til lande, der som Danmark har en universel velfærdsmodel.

Justits- og/eller indenrigsministre fra **Tyskland, Holland, Østrig og Storbritannien** skrev i april 2013 et brev til det irske formandskab, hvor de anmodede om, at spørgsmålet om fri bevægelighed og sociale velfærdsydelser kom på dagsordenen for et rådsmøde.³⁷ Brevet er primært udtryk for en *anden problemstilling*, end den vedrørende SU-domme og børnepenge, der præger den danske debat. De fire lande taler nemlig om EU-borgere, der ikke lever op til kriterierne for fri bevægelighed og dermed belaster de nationale/lokale budgetter ved at gøre brug af sociale ydelser, de ikke er berettiget til. Brevet beklager, at der ikke findes effektive sanktioner mod snyd og er utilfredse med, at man ikke forhindrer EU-borgere, der er taget i at svindle med velfærdsydelser, i at rejse ind i landet igen. Brevet adresserer dog også spørgsmålet om borgere fra andre EU-lande, der i deres nye hjemland kræver sociale ydelser fra dag et – uden første at have bidraget til fællesskabet i form af f.eks. skattebetalinger.

For at finde en debat, der minder om den danske, kan man se på de nyere domme om retten til SU. I et nærhedstjek fra juni 2013, rejser den **hollandske regering** spørgsmålet om SU og studentermobilitet. I 2012 blev Holland dømt ved EU-Domstolen for at indføre et bopælskrav (en såkaldt "tre-ud-af-seks-års"-regel) for at kunne komme i betragtning til støtte til videregående studier, der gennemføres uden for Holland. Regeringen mener i den forbindelse, at der bør findes en balance mellem fremme af studentermobilitet og princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. I samme undersøgelse giver den hollandske regering udtryk for, at lovgivningen bør ændres, når EU-Domstolen fortolker lovgivningen på en måde, som ikke er i overensstemmelse med lovgivernes intentioner.

I **Tyskland** er diskussionen om EU-borgeres ret til velfærdsydelser særlig aktuell i de konservative kredse i Bayern, hvor indenrigsminister Hans Peter Friedrich kommer fra. Eksempelvis har lederen af økonomisk institut på Münchens Universitet, Hans Werner Sinn udtalt, at den tyske velfærdsstat vil blive udhulet af roma-indvandringen, og at det er på høje tid at revidere opholdsdirektivet.³⁸

³⁷ <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-4-ms-welfare-letter-to-irish-presidency.pdf>

³⁸ EurActive: German economist denounces Roma 'benefits tourism', 6. maj 2013.

Det er i høj grad lokale myndigheder, der er ansvarlige for udbetalingen af velfærdsydelse i Tyskland og derfor også blandt disse, at bekymringerne er størst.

I **Storbritannien** har premierminister Cameron gentagne gange adresseret problemet med EU-borgere, der "misbruger den frie bevægelighed" og uretmæssigt kræver sociale velfærdsydelser i Storbritannien. Han har annonceret, at der er behov for at justere de britiske regler for velfærdsydelser. Det britiske overhus, House of Lords, har på den anden side kritiseret regeringen for - trods gentagne opfordringer – at undlade at underbygge sine "anekdotiske" fortællinger om "velfærdsturisme" med fakta og beviser.³⁹

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)
Thomas Fich (3611)

³⁹ Se bl.a. The Guardian: *David Cameron's bid to curb 'benefit tourism' meets setback*, 14. september 2013.