



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 22. maj 2017
Kontor: Sikkerhedskontoret
Sagsbeh: Christian Fuglsang
Sagsnr.: 2016-1914-0541
Dok.: 2317254

Overvejelser om forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i forhold til ændringsforslag til lovforslag nr. L 192 (Blokering af hjemmesider og stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere) om karantæne regler

1. Med ændringsforslaget lægges der op til at indføre en i henhold til loven automatisk karantæneordning i ydelsessystemet for fremmedkrigere, som f.eks. har modtaget en dom for at have tilsluttet sig væbnede styrker i udlandet, for at have overtrådt et udrejseforbud eller for at have indrejst eller opholdt sig i visse konfliktområder og som samtidig har modtaget en offentlig forsørgelsesydelse under opholdet uden for Danmark.

Den foreslåede karantæneordning indebærer *for det første*, at den pågældende udelukkes fra at kunne modtage offentlige forsikringsbaserede og forsikringslignende ydelser, herunder arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, efterløn mv. i tre år.

For det andet vil den pågældende højst kunne oppebære offentlige forsørgelsesydelser, herunder kontanthjælp og revalidering, på integrationsydelsesniveau i 3 år, uafhængigt af hvilken ydelse personen er berettiget til.

For så vidt angår personer, der alene er berettiget til at modtage integrationsydelse, vil ordningen *for det tredje* indebære, at der indføres en ny karantæneordning, hvorefter den pågældendes optjening af anciennitet i forhold til integrationsydelsen sættes i bero i 3 år. Den pågældende oppebærer integrationsydelse i karantæneperioden.

2. Forslaget rejser en række principielle spørgsmål i forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

I det følgende redegøres der for forslaget forhold til grundlovens § 73 om ekspropriation (pkt. 2.1), EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang (pkt. 2.2), EMRK artikel 14 om forbuddet mod diskrimination (pkt. 2.3) og artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK om ejendomsretten (pkt. 2.4).

2.1. Efter grundlovens § 73 kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Det er fast antaget, at fuldt ud skattefinansierede sociale ydelser ikke er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73, hvorimod borgernes særskilte bidrag til en i overvejende grad social ordning må anses for omfattet, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 1. udgave (2015), side 454, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 401 og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 722 f.

Den del af forslaget, som vedrører karantæne for fuldt ud offentligt finansierede forsørgelsesydelse så som kontanthjælp, revalidering og folkepension, falder derfor uden for beskyttelsen af grundlovens § 73.

Derimod vil den del af forslaget, som vedrører udelukkelse fra at kunne modtage efterløn, være omfattet af bestemmelsens beskyttelse.

Det følger imidlertid ikke af grundlovens § 73, at ethvert indgreb i en ejers ejendom skal betragtes som ekspropriation. Det er kun de indgreb, der har karakter af afståelse, der er udtryk for ekspropriation. Det antages i den forbindelse, at indgreb, som har en pønål karakter, herunder straf og konfiskation, ikke har karakter af afståelse og dermed ikke er udtryk for ekspropriation, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 455, Max Sørensen, a.st., side 407 og Poul Andersen, a.st., side 703.

Under hensyn til at den foreslåede karantæneordning er udtryk for en ekstra straf i forhold til den bøde- eller fængselsstraf, som fremmedkrigeren er blevet idømt ved domstolene, finder Justitsministeriet, at karantænen ikke vil være udtryk for ekspropriation efter grundlovens § 73.

2.2. Efter EMRK artikel 6 har enhver ret til en retfærdig rettergang, når der skal træffes afgørelse i en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser

eller angående en anklage om en forbrydelse. Bestemmelsen finder således anvendelse i både civile sager og straffesager.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at sager om overtrædelse af bestemmelser i national ret, som retter sig mod alle borgere, og hvor sanktionen for overtrædelse af disse regler har et afskrækkende eller straffende formål, vil være en straffesag i artikel 6's forstand, jf. herved bl.a. Menneskerettighedsdomstolens afgørelser i *Benham mod Storbritannien*, dom af 10. juni 1996 og *Öztürk mod Tyskland*, dom af 21. februar 1984.

Den foreslåede karantæneordning er udtryk for en ved lov fastsat ekstra straf i forhold til den bøde- eller fængselsstraf, som fremmedkrigeren er blevet idømt i retten. Karantæneordningen er dermed omfattet af EMRK artikel 6, hvilket indebærer, at afgørelserne skal opfylde kravene i bestemmelsen, herunder krav om adgang til en domstol, der opfylder visse retssikkerhedsgarantier.

Karantænen er imidlertid udtryk for en af lovgiver fastsat straf, der udløses som en automatisk følge af en straffedom. Myndighederne skal således ikke foretage et skøn over, om der i den konkrete situation er grundlag for at pålægge en ekstra straf i ydelsessystemet, eller hvordan denne skal udformes.

Dette indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at karantænen må antages at være en del af den oprindelige straffedom, og at karantænen derfor ikke rejser selvstændige spørgsmål i forhold til EMRK artikel 6.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelserne i EMRK artikel 6 i sagens natur skal være opfyldt ved behandlingen af den straffedom, der udløser karantænen.

2.3. Efter EMRK artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse be-

stemmelser. Heri ligger ikke et krav om, at en sådan rettighed skal være krænket, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde ("ambit").

I de tilfælde, hvor en situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde, indeholder artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer dette, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Adgangen til at modtage sociale ydelser ligger inden for anvendelsesområdet af artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i *Stec m.fl. mod Storbritannien*, kendelse af 12. april 2006.

Den foreslåede karantæneordning vil indebære, at personer, der dømmes for i udlandet at have overtrådt en række nærmere opregnede bestemmelser, som er knyttet til fremmedkrigere, og som har modtaget offentlige forsørgelsesydelse i den periode, som lovovertrædelsen vedrører, forskelsbehandles i forhold til personer, der har overtrådt de samme bestemmelser i lovgivningen, men som enten har gjort dette i Danmark eller ikke har modtaget offentlige forsørgelsesydelse i den pågældende periode.

Karantæneordningen er udtryk for en ekstra straf i forhold til den bøde- eller fængselsstraf, som fremmedkrigeren er blevet idømt i retten. Ordningen varetager således hensynet til at beskytte den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og andres rettigheder og friheder.

Efter Justitsministeriets opfattelse går forslaget ikke længere, end hvad der er nødvendigt for at varetage de nævnte hensyn. Ministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre en alvorlig sikkerhedstrussel mod Danmark, og at forslaget alene tager sigte på fremmedkrigere, som har modtaget offentlige forsørgelsesydelse under deres ophold i udlandet.

Der er således efter ministeriets opfattelse tale om en helt særlig situation, hvor personer har benyttet offentlige forsørgelsesydelse til at finansiere et ophold i udlandet, hvor de har begået alvorlige forbrydelser, der samtidig

kan medføre, at de pågældende udgør en sikkerhedstrussel mod Danmark, når de vender tilbage. Det er derfor nødvendigt at sætte ind med særlige redskaber for at imødegå en sådan adfærd.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at forslaget vil kunne gennemføres inden for rammerne af diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK.

2.4. Efter artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK har enhver fysisk og juridisk person ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Som anført ovenfor under pkt. 2.3 antages det, at retten til at modtage sociale ydelser er omfattet af beskyttelsen i artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK. Det gælder uanset, om der er tale om bidragsfinansierede eller skattefinansierede ydelser. Bestemmelsen skaber dog ikke en ret til at opnå sociale ydelser (eller ydelser på et bestemt niveau), jf. den førømtalte Stecdom (pr. 54).

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at det vil udgøre et indgreb i en fremmedkriegers rettigheder efter bestemmelsen, hvis den pågældende ifalder karantæne efter den foreslåede ordning.

Ministeriet vurderer imidlertid, at et sådant indgreb sker i samfundets interesse og ikke går længere, end hvad der er nødvendigt for at varetage denne interesse. Der henvises i den forbindelse til det ovenfor anførte under pkt. 2.1 om grundlovens § 73 om ekspropriation.

3. Justitsministeriet finder samlet set, at ændringsforslaget vil kunne gennemføres inden for rammerne af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.