



Folketingets Retsudvalg

Sagsnr. 2014-7051

Dato: 6. november 2014

Under henvisning til Folketingets Retsudvalgs brev af 28. juli 2014 følger hermed ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholds endelige svar på spørgsmål nr. 1345 (REU alm. del).

Spørgsmål nr. 1345:

"Vil ministeren redegøre for i hvilket omfang, det er muligt at gøre udbetaling af sociale ydelser til udlændinge fra tredjelande betinget af dansk kundskaber?"

Svar:

I mit foreløbige svar af 22. august 2014 til Folketingets Retsudvalg på spørgsmål nr. 1345 (REU alm. del), blev det oplyst, at der til brug for besvarelsen skulle indhentes bidrag fra andre ministerier.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har bedt Justits- og Beskæftigelsesministeriet om bidrag til besvarelse af spørgsmål om, i hvilket omfang det er muligt at gøre udbetaling af sociale ydelser til henholdsvis udlændinge fra tredjelande og EU-borgere betinget af dansk kundskaber. Der er stillet et tilsvarende spørgsmål angående EU-borgere jf. spørgsmål nr. 1346 (REU alm. del).

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen oplyst følgende:

"1. Justitsministeriet har forstået spørgsmålene således, at der sigtes til en ordning, hvorefter der som betingelse for udbetaling af sociale ydelser til udlændinge, som i øvrigt opfylder betingelserne for at modtage en given social ydelse, stilles yderligere krav om dansk kundskaber.

2. Det kan i den forbindelse oplyses, at artikel 1 i 1. Tillægsprotokol (P1) til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som Danmark har tiltrådt, indeholder en beskyttelse af den private ejendomsret. I tilknytning hertil kan det

oplyses, at EMRK i artikel 14 indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling. Det følger af bestemmelsen, at nydelsen af de i EMRK anerkendte rettigheder og friheder skal 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.

Forbuddet mod usaglig forskelsbehandling indebærer efter Menneskerettighedsdomstolens (EMD's) praksis, 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. Efter EMD's praksis gælder forbuddet mod usaglig forskelsbehandling både direkte og indirekte forskelsbehandling.

Artikel 1 i EMRK P1 giver ikke i sig selv borgerne ret til bestemte sociale ydelser. Imidlertid følger det af EMD's praksis vedrørende artikel 1 i EMRK P1, at når en medlemsstat har valgt at have en lovgivning, der giver ret til en social ydelse, skaber denne lovgivning en ejendomsretlig interesse, som for de personer, der har ret til ydelsen, falder inden for området af artikel 1 i EMRK P1.

Virkningen af artikel 1 i EMRK P1 sammenholdt med EMRK artikel 14 er på den baggrund, at staten må udforme lovgivning, der giver ret til en social ydelse, under iagttagelse af forbuddet mod usaglig forskelsbehandling.

Den tilsigtede ordning vil indebære direkte forskelsbehandling på grund af nationalitet. Justitsministeriet kan generelt oplyse, at det følger af EMD's praksis, at kun meget tungtvejende grunde kan retfærdiggøre direkte forskelsbehandling på grund af nationalitet.

3. Særligt i forhold til EU-borgere kan det oplyses, at det er i strid med EU-retten at diskriminere på grundlag af nationalitet, jf. artikel 18 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde. En EU-borger, der opholder sig lovligt her i landet, og som opfylder betingelserne for at modtage en given social ydelse, kan således ikke mødes med yderligere krav om dansk kundskaber, som ikke stilles over for danske statsborgere.

4. Endelig kan det oplyses, at følgende fremgår af grundlovens § 75, stk. 2:

”Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.”

Det følger således af bestemmelsen, at personer, der ikke kan forsørge sig selv, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre, er berettiget til forsørgelse fra det offentlige. Bestemmelsen angiver ikke omfanget af hjælpen, men må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, jf. herved Højesterets dom af 15. februar 2012, som er omtalt nærmere nedenfor.

Om bestemmelsen anfører Kirsten Ketscher i Danmarks Riges Grundlov med Kommentarer, 2. udg. (2006), side 514f, med henvisning til en række andre forfattere bl.a.:

”Grundlovens § 75, stk. 2, afgrænser efter sin ordlyd ikke nærmere personkredsen. [...]”

Om udlændinge må det fastslås, at der ikke kan stilles krav om, at den enkelte skal være dansk statsborger. I overensstemmelse med fortolkningen af de øvrige bestemmelser i grundlovens menneskerettighedskapitel omfatter retten til forsørgelse derfor også udlændinge, der opholder sig her i landet, og dette har også traditionelt været antaget, Viggo Rothe Haarløv 1918 s. 13 og Karl Kristian Steincke 1920 s. 112, der dog begge betoner, at der ikke er ret til vedvarende hjælp. Alf Ross 1980 bd. 2 s. 785 antager, at udlændinge ikke er omfattet af grundlovens forsørgelsesværn, fordi der folkeretligt er fastslået en hjemsendelsesadgang. Dette synspunkt må nu anses for forladt, jf. Henrik Zahle 2003 bd. 3 s. 220 og Jens Vedsted-Hansen 1997 s. 39. I øvrigt må § 75 stk. 2, fortolkes konformt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forbud mod nationalitetsdiskrimination i art. 14. Iflg. Menneskerettighedskonventionen har staten ansvar for enhver, der opholder sig under dens jurisdiktion, se Poirrez v. France (no. 40892/1998).

Hvad angår retten til vedvarende forsørgelse, har de skiftende forsørgelseslovgivninger indeholdt bestemmelser om hjemsendelse af udlændinge, der ikke kan forsørge sig selv, jf. nu lov om aktiv socialpolitik § 3 (omfatter dog ikke EU-statsborgere eller andre statsborgere, hvor der findes særlige aftaler).”

Der kan endvidere henvises til Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 3 Menneskerettigheder, 3. udg. (2004), side 220, hvor det om grundlovens § 75, stk. 2, anføres:

”Det antages undertiden, at forsørgelsesretten ikke tilkommer udlændinge, jf. A. Ross 1980 s 785, K. Berlin 1939 s 418-19. Denne begrænsning, der ikke har nogen 3 støtte i bestemmelsens ordlyd, og som ikke stemmer med udlændinges menneskeretlige stilling i almindelighed, kan jeg ikke tiltræde, jf. J. Vedsted-Hansen 1997 s 38-39, K. Ketscher 2002 s 247. Men det offentliges forpligtelser begrænses af adgangen til at bringe den pågældende ud af landet, jf herom aktivlovens § 3.”

Endelig kan der henvises til Højesterets dom af 15. februar 2012, som er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2012, side 1761ff. Sagen omhandlede bl.a. foreneligheden af introduktionsydelse/starthjælp med grundlovens § 75, stk. 2. Ved dommen udtalte Højesteret bl.a. følgende om grundlovens § 75, stk. 2:

”Højesteret finder, at denne bestemmelse må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt.

A, der har opholdstilladelse her i landet som flygtning, er omfattet af den personkreds, som er beskyttet af Grundlovens § 75, stk. 2. Efter størrelsen af den introduktionsydelse/starthjælp og andre ydelser, som han og hans ægtefælle modtog fra det offentlige, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at fastslå, at A ikke modtog hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med Grundlovens § 75, stk. 2.” ”

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ”for ydelser, der er betinget af, at man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, vurderes det at være sagligt og proportionalt, at der over for personer med dårlige danskkundskaber stilles krav om deltagelse i sprogundervisning. Manglende opfyldelse af et sådan krav kan medføre bortfald af ydelsen. Regeringen har således i marts 2014 truffet beslutning om, at kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere med ringe danskkundskaber skal have målrettet tilbud om danskundervisning. Denne beslutning trådte i kraft d. 1. oktober 2014 og er gennemført ved regulering i forsøgsbekendtgørelsen om forsøg på beskæftigelses- og sygedagpengeområdet.”

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold vurderer, at tilsvarende hensyn som nævnt ovenfor vedrørende ydelser, der er betinget af, at man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ikke gør sig gældende i forhold til ydelser under dette ministeriums område.

Manu Sareen

/ Bent Nielsen