



NOTAT

Fremmedkrigere på offentlige ydelser 2012-17

April 2018

J.nr. 2018-1857

CAL
Lasse Boje

1. Baggrund – Terrortruslen fra udrejste og hjemvendte fra Syrien/Irak

Politiets Efterretningstjeneste (PET) offentliggjorde den 12. januar 2018 sin seneste vurdering af terrortruslen mod Danmark (vedlagt).

Heraf fremgår det bl.a., at der siden sommeren 2012 vurderes at være udrejst mindst 150 personer fra Danmark til Syrien/Irak, som vurderes at have opholdt sig hos militant islamistiske grupper. Antallet af personer, der udrejser, har siden 2014 været faldende, og der har det seneste år været meget få udrejste. I oktober 2015 vurderedes mindst 125 personer at være udrejst fra Danmark til Syrien/Irak.

Samtidig falder antallet af personer, der vender tilbage til Danmark fra Syrien/Irak, fortsat. PET vurderer, at lidt over en tredjedel af dem, der har været udrejst, nu befinder sig i Danmark. Godt en femtedel er stadig i konfliktzonen. Mindst en fjerdedel formodes dræbt. De øvrige befinder sig i forskellige tredjelande. Flere udrejste har ikke længere deres pas eller opholdstilladelse, og det er mindre attraktivt at vende tilbage til Danmark på grund af udsigten til strafforfølgelse. PET vurderer, at en mindre del af de danske udrejste, der befinder sig i konfliktzonen nu, vil vende tilbage til Danmark. Langt størstedelen af de udrejste fra Danmark har været i Syrien/Irak i over to år.

2. Regeringens tiltag – hård kurs mod fremmedkrigere

Regeringen har fastholdt den hårde kurs mod fremmedkrigere, som V-regeringen lagde straks efter sin tiltræden den 28. juni 2015:

- I juli 2015 nedsatte V-regeringen en *særlig indsatsgruppe* med henblik på at sikre de bedst mulige rammer for indsatsen mod fremmedkrigere, herunder optimere mulighederne for at retsforfølge dem.
- I oktober 2015 fremsatte V-regeringen et lovforslag, hvorefter fremmedkrigere bl.a. risikerer op til livstid i fængsel for at tilslutte sig – og op til 16 års fængsel for at hverve eller opfordre til at tilslutte sig – fjendtlig væbnet styrke (*landsforræderi*).
- I maj 2016 fremsatte V-regeringen et lovforslag, hvorefter justitsministeren kan indføre *indrejseforbud* i områder i udlandet, hvor terrororganisationer er part i en væbnet konflikt, for at gøre det lettere at straffe personer, der opholder sig i et konfliktområde for at deltage i konflikten. Samtidig blev strafferammen hævet til 10 års fængsel for personer, der lader sig *hverve til terrorisme* eller *fremmer terrorisme* ved at tilslutte sig en væbnet styrke. Under særligt skærpende omstændigheder er straffen helt op til 16 år. Endelig blev der indført en ny strafbestemmelse om *modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation*.

- I september 2016 indførte V-regeringen *indrejseforbud* i udvalgte konfliktområder i Syrien og Irak.
- I oktober 2016 fremlagde V-regeringen en *national handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering*, der bl.a. indeholdt et initiativ om stop for offentlige ydelser til fremmedkrigere.
- I januar 2017 styrkede beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen indsatsen mod fremmedkrigeres *misbrug af offentlige ydelser*, herunder gennem intensiveret samarbejde mellem Styrelsen for Fastholde og Rekruttering og PET.
- I april 2017 fremsatte justitsminister Søren Pape Poulsen et lovforslag, hvorefter en række ydelseslove blev ændret for at forhindre, at fremmedkrigere kan finansiere deres ophold i konfliktområder med offentlige midler. Der blev således skabt klar hjemmel til at *stoppe udbetalinger af offentlige ydelser* og til at *kræve udbetalte ydelser tilbagebetalt*. Med det vedtagne lovforslag blev der endvidere indført en *automatisk karantæneordning i ydelsessystemet* for fremmedkrigere.
- I maj 2017 afholdt beskæftigelsesministeren et *møde med borgmestrene* fra de kommuner, som på daværende tidspunkt havde modtaget indberetninger fra PET, for at sikre fuld opmærksomhed på sagerne.
- I marts 2018 fremlagde beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen et *udspil med 20 initiativer om konsekvente sanktioner og styrket kontrol med offentlige forsørgelsesydelser*, herunder skærpede sanktioner for uberettiget modtagelse af hjælp i udlandet.

3. Særligt om tiltag mod fremmedkrigeres misbrug af offentlige ydelser

STAR modtog for første gang i november 2013 under SRSF-regeringen en henvendelse fra PET vedrørende personer, der muligvis var udrejst samtidig med, at der var udbetalt ydelser.

Oplysninger om, at fremmedkrigere har modtaget offentlige ydelser under udrejse, kom første gang til offentlighedens kendskab under SR-regeringen i 2014, hvor PET oplyste, at 28 personer var rejst til Syrien eller Irak, samtidig med at de modtog arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp. PET indberettede de 28 personer til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) under Beskæftigelsesministeriet. STAR modtog i 2014 i alt 32 indberetninger vedrørende konkrete personer fra PET.

Der blev ikke i anledning af oplysningerne under SR-regeringen taget politiske tiltag målrettet fremmedkrigeres misbrug af offentlige ydelser. Det fremgår således bl.a. af daværende beskæftigelsesminister Henrik Dam Kristensens besvarelse af 26. maj 2015 af spørgsmål nr. S 1281 om, hvorvidt der skulle gøres mere for at sanktionere modtagere af offentlige ydelser, så vi sikrer, at disse ikke tager penge med i krig i Syrien (vedlagt), at de dagældende regler og krav til de ledige om at opfylde deres rådighedsforpligtigelse som udgangspunkt var gode nok.

3.1. Øget kommunal opmærksomhed samt intensiveret samarbejde mellem PET og STAR

Beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen styrkede umiddelbart efter sin tiltræden indsatsen mod fremmedkrigeres misbrug af offentlige ydelser.

Beskæftigelsesministeren skrev således den 9. januar 2017 til samtlige landets kommuner og a-kasser for at understrege, at det danske velfærdssystem ikke skal misbruges til at understøtte borgernes deltagelse i krigshandlinger i konfliktramte områder, og at der er behov for en målrettet indsats. Ministeren opfordrede i den forbindelse kommunerne og a-kasserne til at være yderst opmærksomme på, at alle ledige opfylder deres *rådighedsforpligtigelse*, samt at kommuner og a-kasser i sager, hvor borgere har været udrejst til konfliktområder på en offentlig ydelse, nøje skal overveje *politianmeldelse*.

Beskæftigelsesministeren havde allerede forud herfor anmodet STAR om at *intensivere kontakten til PET*, så der nu mindst en gang hver måned bliver fulgt op på, om PET har nye sager med formodede udrejste.

I marts 2017 meldte beskæftigelsesministeren ud, at han arbejdede for et mere *automatisk ydelsesstop*, som skulle gælde flere ydelser, herunder alle ydelser på Beskæftigelsesministeriets område.

Beskæftigelsesministeren tog samtidig initiativ til at få kortlagt omfanget af fremmedkrigere på offentlige ydelser i perioden 2012-17, idet han – bl.a. i lyset af oplysninger fra PET om, at tjenesten havde kendskab til, at der er udbetalt førtidspension og sygedagpenge til udrejste fremmedkrigere – indledte drøftelser med justitsministeren for at se på, hvordan området kunne blive undersøgt, herunder om PET kunne komme med yderligere oplysninger med henblik på at belyse problemets omfang. Ministeren drøftede i den forbindelse også med justitsministeren, om der kunne gøres mere i forhold til de fremmedkrigere, der modtager offentlige ydelser.

3.2. Lovforslag om stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere

Justitsminister Søren Pape Poulsen fremsatte herefter – i april 2017 – et lovforslag om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Blokering af hjemmesider og stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere) (L 192).

Loven, der blev vedtaget og trådte i kraft i juni 2017, omfatter en lang række ydelser – herunder alle ydelser på Beskæftigelsesministeriets område – og indebærer bl.a.:

- *Ydelsesstop*. Retten til de omfattede offentlige ydelser ophører, hvis politiet træffer afgørelse om inddragelse af pas i medfør af paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, fordi der er grund til at antage, at den pågældende i udlandet deltager i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Den udbetalende myndighed skal træffe afgørelse om ydelsesstop alene på baggrund af en oplysning om, at politiet har truffet afgørelse om pasinddragelse mod en person i udlandet.
- *Tilbagebetalingskrav*. Retten til de omfattede offentlige ydelser ophører i den periode, i hvilken fremmedkrigere ved endelig dom findes at have overtrådt en række af straffelovens terrorbestemmelser mv. for forhold begået i udlandet, overtrådt et indrejse- og opholdsforbud i medfør af straffelovens § 114 j, stk. 1, eller været i udlandet i strid med et udrejseforbud fastsat i medfør af pasloven. Hermed kan der også rejses krav om tilbagebetaling af tidligere udbetalte ydelser, som evt. ikke måtte være blevet standset, mens den pågældende befandt sig

i konfliktområderne. Denne regel sikrer bl.a., at der vil kunne rejses krav mod personer, som PET ikke har videregivet oplysninger om, mens de befandt sig i de forbudsramte områder, fordi f.eks. hensynet til varetagelsen af PET's øvrige opgaver var til hinder herfor. Den udbetalende myndighed skal træffe afgørelse om tilbagebetaling alene på baggrund af en oplysning om, at den pågældende ved endelig dom er fundet skyldig i et af de af ordningen omfattede strafbare forhold.

- *Krav om kommunal genvurdering af retten til førtidspension.* Når Udbetaling Danmark træffer afgørelse om tilbagebetaling, jf. ovenfor, skal kommunen træffe afgørelse om frakendelse af førtidspension, hvis kommunen vurderer, at personens arbejdsevne er væsentligt forbedret i forhold til de regler og betingelser, der var gældende ved den oprindelige tilkendelse. Kommunen skal ved vurdering af arbejdsevnen bl.a. lægge vægt på de aktiviteter, som dommen er udtryk for, at pågældende har været i stand til.
- *Karantæneordning.* Personer, der dømmes for at have overtrådt de bestemmelser i straffeloven og pasloven, som er relevante i forhold til strafforfølgning af fremmedkrigere, og som i den periode, som dommen omfatter, har modtaget en af de omfattede offentlige ydelser, idømmes samtidig automatisk en karantæne i ydelsessystemet. Karantænen indebærer, at den pågældende i en 3-årig periode efter udståelse af den straf, personen har fået i henhold til dommen, helt eller delvist udelukkes fra følgende ydelser:
 - Dagpenge efter barselsloven.
 - Sygedagpenge fra kommunen efter lov om sygedagpenge.
 - Pension efter denne lov.
 - Pension efter lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.
 - Arbejdsløshedsdagpenge, feriedagpenge og efterløn efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.
 - Fleksydelse efter lov om fleksydelse.
 - Uddannelseshjælp, kontanthjælp, revalideringsydelse, ressourceforløbsydelse i ressourceforløb, ressourceforløbsydelse i jobafklaringsforløb og ledighedsydelse efter lov om aktiv socialpolitik.
 - Flekxløntilskud efter § 70 f og tilskud til selvstændig virksomhed efter § 70 g i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

For så vidt angår integrationsydelsesmodtagere er der indført en karantæneperiode på 3 år, hvor integrationsydelsesmodtagerens opholdstid i Danmark ikke medregnes i det opholdskrav på sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, der gælder for at overgå fra integrationsydelse til uddannelses- eller kontanthjælp.

3.3. Udspil om konsekvente sanktioner og styrket kontrol

Beskæftigelsesministeren har den 14. marts 2018 fremlagt et udspil med 20 initiativer om konsekvente sanktioner og styrket kontrol med offentlige forsørgelsesydelse.

Udspillet indeholder 12 forslag på sanktionsområdet, herunder skærpede sanktioner for uberettiget modtagelse af hjælp i udlandet samt udvidelse og forenkling af skærpet rådighedssanktion, hvor hjælp alene udbetales ved fremmøde. Udspillet indeholder også 8 forslag på kontrolområdet, som skal give mere og bedre kontrol med udbetaling af offentlige forsørgelsesydelse og sikre færre fejludbetalinger. Det indføres bl.a. en pligt for kommunerne til at politianmelde borgere, som ophol-

der sig længere tid i udlandet og uberettiget modtager hjælp, ligesom tilsynet i luft-havne med, at borgere ikke uberettiget har modtaget ydelser under udlandsophold, er genindført, jf. også aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om finansloven for 2018.

4. Fremmedkriegeres misbrug af offentlige ydelser i perioden 2012-17

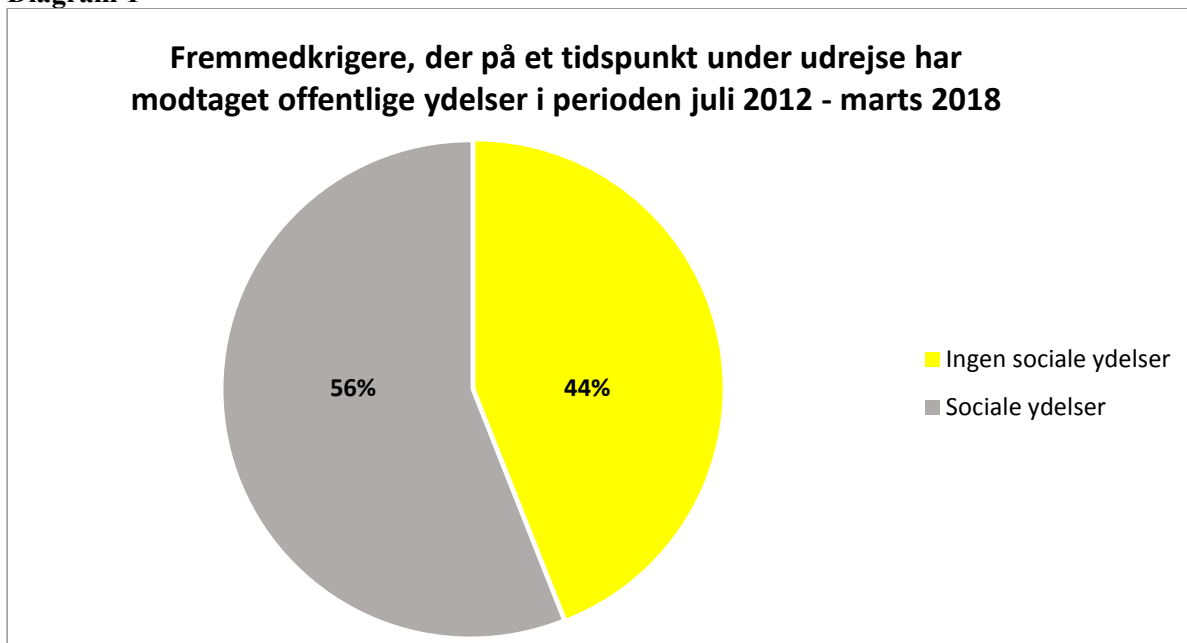
Beskæftigelsesministeren og justitsministeren indledte som nævnt i foråret 2017 drøftelser for at se på, hvordan man – under hensyntagen til, at nye oplysninger ikke må kompromittere igangværende efterforskninger hos PET eller PET's øvrige arbejde – kunne få kortlagt omfanget af fremmedkriegeres misbrug af offentlige ydelser i perioden 2012-2017.

Det kan på den baggrund *for det første* oplyses, at PET nu har foretaget **40** indberetninger til STAR i sager, hvor PET har en formodning om, at personer er eller har været udrejst i relation til konflikten i Syrien og Irak og samtidig har modtaget offentlige ydelser. STAR havde forud for beskæftigelsesministerens initiativ om at intensivere kontakten mellem STAR og PET samt drøftelserne mellem beskæftigelsesministeren og justitsministeren modtaget **36** indberetninger. Det bemærkes, at samtlige indberetninger vedrører kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge. Der vedlægges en oversigt over indberetningerne og de tilbagemeldinger, som STAR har modtaget fra kommuner og a-kasser. Der er nu rejst tilbagebetalingskrav for i alt **782.475 kr.**

For det andet er PET i lyset af drøftelserne mellem beskæftigelsesministeren og justitsministeren fremkommet med nye oplysninger om omfanget af fremmedkriegeres misbrug af offentlige ydelser. Det drejer sig *dels* om andelen af fremmedkrieger, der har modtaget offentlige ydelser, *dels* om hvilke ydelser de pågældende har modtaget.

Det fremgår således af diagram 1 nedenfor, at **56 pct.** af de mindst 150 personer, der siden sommeren 2012 vurderes at være udrejst fra Danmark til Syrien/Irak, og som vurderes at have opholdt sig hos militant islamistiske grupper, på et tidspunkt under deres udrejse har modtaget offentlige ydelser.

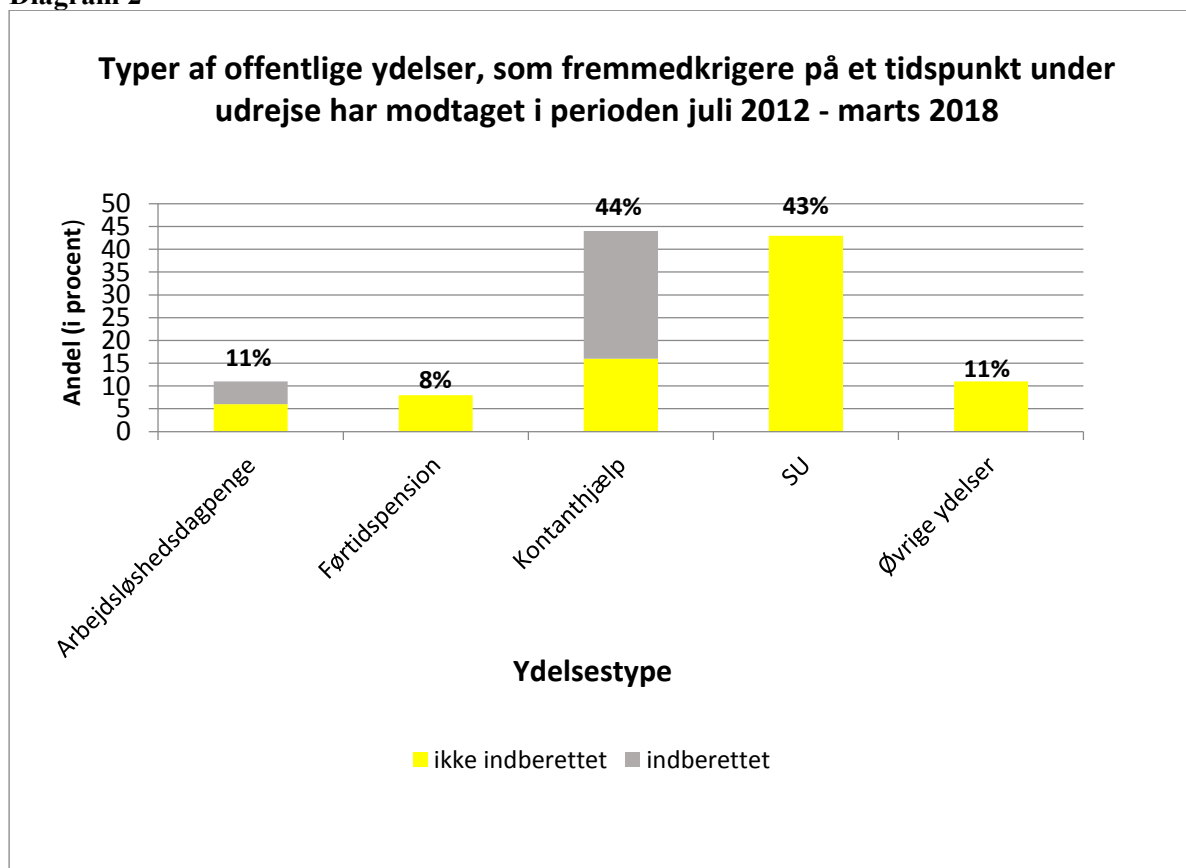
Diagram 1



Det fremgår videre af diagram 2 nedenfor, *hvilke* konkrete offentlige ydelser de fremmedkrigere, som på et tidspunkt under deres udrejse har modtaget offentlige ydelser, har modtaget.

Det fremgår bl.a. af diagrammet, at **44 pct.** af den nævnte gruppe på et tidspunkt under udrejse har modtaget kontanthjælp, mens **11 pct.** på et tidspunkt under udrejse har modtaget arbejdsløshedsdagpenge. **43 pct.** af gruppen har på et tidspunkt under udrejse modtaget SU.

Diagram 2



Som det fremgår af diagrammet, har PET indtil videre alene foretaget indberetninger til de udbetalende myndigheder i sager, hvor fremmedkrigere under udrejse har modtaget kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge (indberetning er foretaget i hhv. 5 og 31 pct. af sagerne). Det skyldes bl.a., at der til disse ydelser igennem hele perioden fra 2012 og frem har været knyttet en rådgighedsforpligtelse, som har kunnet danne grundlag for ydelsesstop og tilbagebetaling, hvis ydelsesmodtageren f.eks. er udrejst til et konfliktområde i Syrien eller Irak. Dette har givet PET et direkte incitament til – under behørig hensyntagen til karakteren af tjenestens formål og arbejde – at dele oplysninger om udrejste personer, der modtager kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge, med de udbetalende myndigheder (via STAR).

Modsat forholder det sig med en række andre ydelser, f.eks. SU, hvor der først med regeringens lovforslag fra foråret 2017 om stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere (L 192) er indført en ordning, hvor retten til ydelsen bortfalder, hvis man udrejser som fremmedkriger, ligesom ydelser udbetalt under ophold i konfliktområder kan kræves tilbagebetalt. PET har dermed først fra juni 2017, hvor loven trådte i kraft, haft et tilsvarende direkte incitament til at dele oplysninger om udrejste personer, der modtager de pågældende ydelser, med andre myndigheder.

Det bemærkes i øvrigt – som det også fremgår under punkt 1 ovenfor – at der det seneste år har været meget få udrejste, at langt størstedelen af de udrejste fra Danmark har været i Syrien/Irak i over to år, og at antallet af personer, der vender tilbage til Danmark fra Syrien/Irak fortsat falder. PET vurderer, at lidt over en tredjedel af de mindst 150 personer, der har været udrejst, nu befinder sig i Danmark.

Godt en femtedel er stadig i konfliktzonen. Mindst en fjerdedel formodes dræbt. De øvrige befinder sig i forskellige tredjelande.

Der henvises i øvrigt til vedlagte tidslinje over udviklingen i antallet af udrejste fremmedkrigere og politiske initiativer målrettet fremmedkrigeres misbrug af offentlige ydelser.