

U.2012.1761H

Introduktionsydelse/starthjælp til en flygtning var ikke i strid med Grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller andre konventioner.

Forvaltningsret 2511.1 og 296.9 - Menneskerettigheder 1.7 og 2 - Statsforfatningsret 3.2.

Efter en ændring i 2002 af lov om aktiv socialpolitik var man ikke berettiget til kontanthjælp, men alene den lavere starthjælp, hvis man ikke havde opholdt sig her i landet i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. Udlændinge modtog efter integrationsloven i op til tre år introduktionsydelse, der efter lovændringen svarede til starthjælp, derefter modtog de starthjælp. Efter begge regelsæt kunne der endvidere gives bl.a. hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter. A fik i 2003 opholdstilladelse som flygtning og modtog en månedlig introduktionsydelse på 5.266 kr. før skat. Senere samme år fik A's ægtefælle, H, og parrets fire yngste børn opholdstilladelse i Danmark. Senere fik

1762

også deres ældste barn opholdstilladelse. Hele familien boede i en kommunalt anvist lejlighed. Efter skat udgjorde de samlede offentlige ydelser til A og H i årene 2004-07 mellem 209.000 kr. og 265.000 kr. årligt. Efter A's opfattelse var det i strid med Grundlovens § 75, stk. 2, samt forbuddet mod diskrimination i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med forskellige andre internationale konventioner, herunder Flygtningekonventionen, at han som flygtning skulle opfylde opholdskravet for at modtage kontanthjælp. A anlagde sag herom mod Egedal Kommune, K, og Beskæftigelsesministeriet (tidligere Integrationsministeriet), B. Højesteret udtalte, at det efter Grundlovens § 75, stk. 2, påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, som er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt. Efter størrelsen af den introduktionsydelse/starthjælp og de andre ydelser, som A og H modtog fra det offentlige, var der ikke grundlag for at fastslå, at A ikke havde modtaget hjælp i overensstemmelse med Grundlovens § 75, stk. 2.[1] Højesteret fandt heller ikke grundlag for at fastslå, at reglerne om introduktionsydelse og starthjælp, som bl.a. havde til formål at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse - og for udlændinges vedkommende - at styrke deres samlede integration i det danske samfund, i forhold til A indebar en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1. Højesteret fandt det sagligt at anvende et indtjeningsprincip, hvorefter en person, hvad enten denne er dansk statsborger eller udlænding, skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige. Starthjælpen var ikke den eneste ydelse, som en udlænding havde mulighed for at få. Herudover var der mulighed for enkeltudgifter og boligsikring mv., således som dette illustreres af de offentlige ydelser, som A og H modtog. Der var derfor ikke grundlag for at fastslå, at lovændringen havde konsekvenser, der kunne karakteriseres som uproportionale.[2] De andre konventioner, herunder Flygtningekonventionen, som A havde påberåbt, kunne ikke føre til et andet resultat.[3] Højesteret frifandt herefter K og B.

H.D. 15. februar 2012 i sag 159/2009 (2. afd.)

A (adv. Steen Petersen, Kbh., besk.)

mod

Egedal Kommune

og

Beskæftigelsesministeriet (tidl. Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration) (Km.adv. K. Hagel-Sørensen, Kbh., for begge).

Østre Landsrets dom 24. april 2009 (20. afd.), B-1022-08

(Ulla Staal, Jan Uffe Rasmussen, Suzanne Holst (kst.)).

Under denne sag, der er anlagt den 18. januar 2008 ved Retten i Hillerød og i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, henvist til behandling ved landsretten, har sagsøgeren, A, nedlagt endelig påstand om, at de sagsøgte, Egedal Kommune og Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration, skal anerkende, *principalt* at Egedal Kommunes afgørelse af 2. juni 2003 er ugyldig, og at sagen hjemvises til fornyet behandling, *subsidiært* at de sagsøgeren tildelte ydelser i perioden 1. juni 2003-1. december 2007 er i strid med Danmarks internationale menneskerettighedsforpligtelser, og at de sagsøgte derfor skal betale en kompensation på foreløbig 100.000 kr. med renter fra sagens anlæg, og *mere*

1763

subsidiært at de sagsøgte skal betale et beløb svarende til forskellen mellem de af sagsøgeren modtagne introduktionsydelser fra 1. juni 2003 og det beløb, som han ville have modtaget, såfremt han havde fået tildelt kontanthjælp i perioden 1. juni 2003-1. december 2007.

De sagsøgte, Egedal Kommune og Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration, har påstået frifindelse over for A's principale påstand, subsidiære påstand, 2. led, og mere subsidiære påstand og påstået principalt afvisning, subsidiært frifindelse, over for A's subsidiære påstand, 1. led.

Denne sag drejer sig om, hvorvidt Egedal Kommunes afgørelse om at tildele A introduktionsydelse efter integrationsloven svarende til starthjælp og ikke kontanthjælp er i strid med grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 1 i den første tillægsprotokol, eller i strid med andre konventionsbestemmelser.

A har haft fri proces.

Sagsfremstilling

Ved Flygtningenævnets beslutning af 15. april 2003 blev A meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1.

I brev af 6. maj 2003 meddelte Udlændingestyrelsen A de nærmere vilkår for opholdstilladelsen og herunder blandt andet:

»Visiteringsafgørelsen

Udlændingestyrelsen har besluttet, at du skal bo i Ølstykke Kommune, jf. integrationslovens § 11.

Konsekvenser

Denne afgørelse betyder, at kommunen fra den 1. juni 2003 har ansvaret for din integration, jf. integrationslovens § 4, stk. 2.

Integration

Kommunen vil hjælpe med integrationen i det danske samfund og vil over de næste 3 år tilbyde et introduktionsprogram, som du skal deltage i. Du vil derfor blive kontakttet af en medarbejder fra kommunen, som vil informere nærmere om, hvad dette betyder for dig.

...

Begrundelse

...

Du har i Flygtningenævnet oplyst, at du har en særlig tilknytning til Ølstykke Kommune, som ligger i Frederiksborg Amt, fordi din datter og hendes familie bor i kommunen. Styrelsen har derfor besluttet, at du skal bo i Ølstykke Kommune.«

Ved brev af 2. juni 2003 meddelte Egedal Kommune [daværende Ølstykke Kommune] A, at han var berettiget til introduktionsydelse. I brevet hed det blandt andet:

»Det besluttet at du er berettiget til introduktionsydelse, jf. Integrationslovens § 25 fra den 01.06.2003 (fra det tidspunkt ansvaret overgik til kommunen og du har ansøgt om introduktionsydelse). Den månedlige ydelse, jf. Integrationslovens § 27 i alt kr. 5.266 om måneden før skat kan tidligst modtages ved udgangen af denne måned.

Det besluttet at der jf. Integrationslovens § 27 a forskudsvis udbetales en særlig introduktionsydelse i alt kr. 4.366.«

Af kontrakt indgået den 25. juli 2003 mellem Egedal Kommune og A vedrørende A's deltagelse i et introduktionsprogram fremgår om hans helbredsmæssige forhold blandt andet:

»IV: *Helbredsmæssige og andre forhold, der kan have betydning for introduktionsprogrammet:*

Af asylcentrets rapport fremgår følgende:

Aktuel helbredstilstand: A er under psykologisk behandling og han ønsker at fortsætte med det. Han har søvnproblemer og klager over somatiske smerter.

Af helbedrjournal fremgår følgende:

A har i hele perioden i Danmark været mærket af svær PTSD. Han har store søvnproblemer, sover ofte kun et par timer om natten - trods behandling Nitrazapen til natten.

Desuden har han mange flass-bach tilfælde - ofte flere gange dagligt med smerter over nakken og kvælningsfølelser - kan vare i op til en halv time. Får tbl. Temgesic - uden stor effekt.

A har i perioder haft det rigtigt dårligt psykisk, specielt i perioden efter hans første afslag på asyl. I denne periode indtog han en overdosis medicin og blev indlagt på Slagelse Sygehus.

Iflg. vurdering fra Asylsundhedscenter vil A i en lang periode fremover have brug for både støtte af en psykiater og fra en sygeplejerske, idet han ikke fik [det] bedre efter han har fået opholdstilladelsen.

Han har det sidste års tid tabt en del, og han er kommet til at se 10 år ældre ud. Han er blevet set af diverse speciallæger, uden at der er fundet væsentlige fysiske årsager hertil.

A ser dårligt på begge øjne, for 5 år siden fik han et slag over høje, og det medførte konvergens skelen og læsion af papillkanten på venstre side. Han skeler meget og der er foreslået operation af øjet.

A har næsten konstant hovedpine, den opstod efter et styrt med cyklen i sommeren 02.

A har levet skjult i flere år, han opholdt sig da ofte om dagen i rum med ringe loftshøjde og det har medført smerter i benene og over lændene [lænden?]. Har forsøgt massage, men det brød han sig ikke om. Der gives tbl. Dolol herfor.

A blev opereret for en stor absces nær rectum i juli 02. Det helede op efter 3 mdr., men der resterer en lille fistel, hvorfra det siver lidt.

A har flere gange uden forvarsel besvimet, har konstateret et lavt BT 85-90/60. Det mentes at være psykisk betinget. Blev fundet lavt se - B 12.

1764

Har i perioder mavesmerter der er god effekt med Link.«

I december 2003 blev A's hustru H og parrets 4 yngste børn, født i årene 1987, 1990, 1992 og 1997, efter udlændingelovens regler om familiesammenføring meddelt opholdstilladelse her i landet og boligplaceret i en lejlighed sammen med A. I 2004 blev parrets ældste søn, født i 1986, ligeledes meddelt opholdstilladelse og boligplaceret i samme lejlighed.

Af oversigt over offentlige ydelser, som i perioden 2003-2007 er udbetalt til A og hans husstand, fremgår følgende:

»År						
2003	Manden		Ægtefælle		Børn	
	enkelt ydl.	1.109,00	enkelt ydl.	0,00		
	intro ydl.	15.240,00	intro ydl.	1.783,00		
	skat	-1.748,00	skat	761,00		
	Husstand	boligsik.	1.652,00	boligsik.	0,00	
<u>18.797,00</u>	i alt	16.253,00	i alt	2.544,00	i alt	0,00
2004	Manden		Ægtefælle		Børn	
	enkelt ydl.	34.446,81	enkelt ydl.	29.457,96	div ydl.	39.899,00
	intro ydl.	57.541,80	intro ydl.*	84.636,25		
	skat	-6.717,00	skat	-18.177,00		
	medicin	1.446,63	medicin	557,30		
Husstand	bolig	41.905,00				
<u>264.996,75</u>	i alt	128.623,24	i alt	96.474,51	i alt	39.899,00
*ægtefællen modtager mere, fordi børnenes intro ydelse er med i hendes ydelse						
2005	Manden		Ægtefælle		Børn	
	enkelt ydl.	15.246,32	enkelt ydl.	15.424,84	div ydl.	31.148,00
	intro ydl.	52.616,10	intro ydl.	82.500,00		
	skat	-5.707,00	skat	-17.064,00		
	Husstand	bolig	43.176,00			
<u>217.340,26</u>	i alt	105.331,42	i alt	80.860,84	i alt	31.148,00
2006	Manden		Ægtefælle		Børn	
	enkelt ydl.	5.446,99	enkelt ydl.	24.296,77	div ydl.	29.088,00

	intro ydl.	60.647,28	intro ydl.	84.216,00	
	skat	-8.365,00	skat	-18.336,00	
Husstand	bolig**	31.738,00			
<u>208.732,04</u>	i alt	89.467,27	i alt	90.176,77	i alt 29.088,00

**to af børnene er blevet over 18 i 2006, derfor efterbetalt 5.575,00 + 6.379,00

2007	Manden		Ægtefælle		Børn
	enkelt ydl.	17.175,55	enkelt ydl.	32.672,60	div ydl. 29.628,00
	intro ydl.	60.587,64	intro ydl.	90.641,38	
	skat	-9.529,00	skat	-21.105,00	
Husstand	bolig	43.508,00			
243.579,17	i alt	111.742,19	i alt	102.208,98	i alt 29.628,00«

Ved brev af 21. februar 2008 meddelte Egedal Kommune A førtidspension med virkning fra den 1. december 2007. I brevet anførtes blandt andet:

»Pensionsudvalget har den 14.11.2007 truffet en afgørelse om tilkendelse af førtidspension iht. Lov om social pension § 20 jf. § 16 med virkning fra 1.12.2007.

»Der er især lagt vægt på, at A har fået konstateret en svær post traumatisk stress disorder inkl. depression og søvnbesvær. PTSD er opstået som følge af tortur. Han har endvidere været ramt af en hjerneblødning, ligesom han har stærkt nedsat syn samt skelen. Han har smerter i arme, ben og krop også som følge af tortur.

1765

A var lærer og ansat i efterretningssvæsenet i sit hjemland, men har i sin tid i Danmark ikke været på arbejdsmarkedet.

Lidelserne har en massiv indvirkning på hans liv. Han er konstant smertepreget og kan ikke være sammen med andre mennesker, hvorfor han isolerer sig. Han har store koncentrationsvanskeligheder og meget svingende indlæringssevne ligesom nattesøvnen begrænser sig til et par timer pr. nat, selvom han indtager stærk sovemedicin.

Fra lægelig side vurderes hans helbredsmæssige situation at være stationær, ligesom behandling kun har en vedligeholdende effekt, ikke behandlende. A har været forsøgt arbejdsprøvet, men hans psykiske og fysiske lidelser umuliggjorde dette.

På denne baggrund finder man det godt gjort, at A's ressourcer ikke lader sig anvende til selvforsørgelse uanset mulighederne for støtte efter den sociale lovgivning.«

Du har mulighed for at klage over afgørelsen senest 4 uger fra modtagelsen af denne. Kommunen vil herefter revurdere din sag. Såfremt kommunen ikke giver dig medhold i klagen, videresendes klagen til Statsforvaltningen Hovedstaden.«

Statistiske oplysninger

Af Arbejdsdirektoratets notat af 18. juni 2007 om effekt af introduktionsydelse på starthjælpsniveau fremgår blandt andet:

»Personer, som har fået opholdstilladelse fra 1. juli 2002, modtager introduktionsydelse på starthjælpsniveau. Personer, der har fået opholdstilladelse før 1. juli 2002, modtager introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau.

Når man skal sammenligne 2 ordninger m.h.t. hvor mange der bliver selvforsørgende eller kommer under uddannelse, skal personerne være sammenlignelige med hensyn til, hvor længe de har modtaget ydelsen. Betragter man f.eks. en gruppe på 1.000 personer på introduktionsydelse eller kontanthjælp, vil der alt andet lige være flere personer, der har forladt ydelsessystemet efter 2 år end efter 3 måneder.

Modtagere af start-
hjælp og introduk-
tionsydelse

Starthjælp

Introduktionsydelse

I ALT

Nye modtagere på introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau

På grundlag af Beskæftigelsesministeriets Dream-register er der således i hvert enkelt af de 4 sidste kvartaler før 1. juli 2002 udtrukket alle personer, der er påbegyndt introduktionsydelse i dette kvartal og som ikke tidligere har modtaget ydelser.

Nye modtagere på introduktionsydelse på starthjælpsniveau

Tilsvarende er der for hvert kvartal efter 1. juli 2002, hvor lovændringen trådte i kraft, udtrukket nye modtagere. Indtil nu indgår nye modtagere fra 3. kvartal 2002 til og med 3. kvartal 2006.

Man kan herefter følge de nye modtagere på hhv. høj og lav ydelse i de efterfølgende kvartaler og registrere, om de er blevet selvforsørgende eller er under uddannelse. Man kan f.eks. indtil nu følge nye modtagere fra 3. kvartal 2002 i 17 kvartaler, mens nye modtagere i tredje kvartal 2006 indtil videre kun kan følges i et kvartal.

Måling af forskel på selvforsørgelses- og uddannelsesgrad

På grundlag af oplysningerne fra de enkelte kvartaler er der herefter beregnet hvor mange procent i gennemsnit, der er blevet selvforsørgende eller som er under uddannelse efter hhv. 1, 2, 3 og indtil nu i op til 17 kvartaler. Det gøres både for personer på lav ydelse og på høj ydelse. De 2 grupper sammenlignes herefter kvartal for kvartal.

Og tendensen har været den samme. Der er relativt flere på introduktionsydelse på starthjælpsniveau, som er blevet selvforsørgende eller som er kommet i uddannelse end personer på introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau - uanset hvor længe, personerne har været på ydelse.

Efter 17 kvartaler var der således ca. 17 procent flere på lav introduktionsydelse end på høj ydelse, som er blevet selvforsørgende eller som er kommet i uddannelse. . . .

. . .

Det har fra flere sider været kritiseret, at undersøgelsen f.eks. ikke tager højde for stigende beskæftigelse og at der efter 2002 er sket et fald i antallet af somaliere, som erfaringsmæssigt er de mest vanskelige at integrere.

Beskæftigelsesministeriet har imidlertid undersøgt for både konjunkturudviklingen og forskelle i baggrundsvARIABLE såsom oprindelsesland, opholdsgrundlag, alder og køn. Resultatet er, at den lave introduktionsydelse har effekt på selvforsørgelses- og uddannelseseffekten, også når der tages højde for de nævnte ændringer.«

Af specialkørsel på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register for 4. kvartal 2007 og 1. kvartal 2008 fremgår følgende statistiske oplysninger:

4. kvartal 2007

Danske statsborgere	659	0	659
Ikke danske statsborgere	2.067	2.081	4.148
I alt	2.726	2.081	4.807
Danske statsborgere på starthjælp i procent	24 %	0	14 %
		1766	

1. kvartal 2008

Modtagere af introduktionsydelse, starthjælp og kontanthjælp	Starthjælp	Introduktionsydelse	Kontanthjælp	I ALT
Ej danske statsborgere	2.466	2.202	21.671	25.711
Danske statsborgere	802	-	88.716	89.355
I alt	3.268	2.202	110.387	115.066

Af rapporten »Starthjælp - Når staten diskriminerer«, udgivet november 2007 af Amnesty International, fremgår side 8 blandt andet:

Tabel 1 - 2007-satser fordelt på familietyper

Familietype	Starthjælp	Kontanthjælp	Starthjælpens procentvise andel af kontanthjælpen
Enlig under 25 år	4.787 kr.	5.773 kr.	83 %
Enlig over 25 år	5.773 kr.	8.959 kr.	64 %
Enlig m. barn	7.217 kr.	11.904 kr.	61 %
Par uden børn	9.574 kr.	17.918 kr.	53 %
Familie m. 1 barn	10.771 kr.	23.808 kr.	45 %
Familie m. 2 børn	11.968 kr.	23.808 kr.	50 %
Familie m. 3 børn	11.968 kr.	23.808 kr.	50 %

Tabel 2 - Gennemsnitligt rådighedsbeløb, når faste udgifter er betalt

Familietype	Starthjælp	Kontanthjælp	Andel i %
Enlig over 25 år	2.386 kr.	4.626 kr.	52 %
Enlig m. 1 barn	5.720 kr.	7.472 kr.	77 %
Par uden børn	5.098 kr.	9.997 kr.	51 %
Familie m. 2 børn	8.561 kr.	15.670 kr.	55 %

Forklaringer

A har forklaret blandt andet, at han grundet sin sygdom fortsat indtager en del medicin. Han og hans familie føler sig som i fængsel, fordi de på grund af deres dårlige økonomi aldrig har haft råd til et socialt liv, og af samme grund har to af hans sønner fået psykiske problemer, som de er i medicinsk behandling for. Hans husstand består aktuelt af to voksne og to børn, idet de tre ældste børn for en måned siden flyttede hjemmefra. De ældste børn betalte intet for at bo hjemme, selv om de i 2006 og 2007 havde egne indtægter. Den ældste søn giftede sig i Afghanistan, inden han kom til Danmark, og han sender månedligt ca. 400 US \$ til hustruen i Afghanistan.

Procedure

A har gjort gældende, at Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration er rette sagsøgte, idet ministeriet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og dynamisk konventionspraksis har en positiv handlepligt til at sikre, at konventionens bestemmelser ikke tilsidesættes eller krænkes ved udførelse, anvendelse og fortolkning af national lovgivning. Ministeriet kan derfor blive ansvarlig for, at den konkrete lovgivning, der administreres af kommu-

nerne, i praksis fører til indirekte diskrimination af borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

A har endvidere gjort gældende, at Egedal Kommunes afgørelse om at tildele ham starthjælp udgør en krænkelse af grundlovens § 75, stk. 2, jf. EMRK artikel 8. Uanset at grundlovens nævnte bestemmelse har karakter af en programmerklæring, skal også grundloven fortolkes i lyset af den dynamiske EMRK, som har en quasi-forfatningsretlig karakter. Den konkrete anvendelse af starthjælpen i forhold til ham krænker tillige EMRK artikel 1 i tillægsprotokol 1, jf. artikel 8 og artikel 14, idet sociale goder som starthjælp og kontanthjælp er omfattet af EMRK artikel 1 i tillægsprotokol 1. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, idet forholdsvis flere statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk er blevet tildelt den lavere ydelse under starthjælpen. Kravet om bopæl i Danmark i 7 år ud af 8 år for at opnå ret til kontanthjælp vil reelt ramme personer med anden etnisk baggrund end dansk hårdere, mere føleligt og mere intensivt end etniske danskere, hvorfor denne gruppe udsættes for usaglig og uproportional forskelsbehandling. Forbudet mod forskelsbehandling i såvel national som international ret omfatter også indirekte forskelsbehandling, hvor en isoleret set neutral

bestemmelse ved konkret anvendelse af tildelingskriterier og andre kriterier medfører, at en beskyttet gruppe i praksis stilles ringere end andre. Sagsøger var udelukket fra at modtage den relativt høje kontanthjælp, fordi han ikke havde bidraget til den danske stat. Formålet med starthjælp var entydigt at begrænse tilgangen af berettigede til kontanthjælp og således bevare og forstærke systemets eksklusivitet. Denne eksklusivitet blev i 2002 skærpet med indførelse af opholdskravet på 7 år ud af 8 år, og i 2007 blev der yderligere indført et loft over kontanthjælpen for en person, der er gift med en modtager af starthjælp eller introduktionsydelse. Introduktionsydelse til udlændinge med lovligt ophold i Danmark giver ret til ydelse i henhold til integrationsloven på niveau med lov om aktiv socialpolitik starthjælp under et 3-årigt integrationsforløb. Den lavere udmåling i forhold til flygtninge, der ikke opfylder et vist

1767

tilknytningskrav - ca. 35 % lavere end det, man vurderer er minimumseksistensgrundlaget for danske statsborgere - giver anledning til at vurdere, om der foreligger retsstridig nationalitetsdiskrimination. Introduktionsydelsens formål er ikke at erstatte arbejdsindtægt, men at kompensere for leveudgifter. Netop niveauer for starthjælp og introduktionsydelse samt de nedsatte kontanthjælpssatser aktualiserer en samlet retlig prøvelse, fordi de nedsatte ydelser først og fremmest rammer personer med anden nationalitetsbaggrund end dansk, og også aktualiserer en retlig prøvelse af retten til et tåleligt familieliv, herunder fattigdom og kriteriet herfor, jf. Den Europæiske Socialpagt artikel 13 (»den fornødne hjælp«) og FN's konvention om økonomiske og sociale rettigheder artikel 11 (»tilstrækkelig levestandard«). FN's Flygtningehøjkommissariat UNHCR har vedvarende og kraftigt kritiseret starthjælpen til flygtninge i Danmark som værende i strid med FN's flygtningekonvention, fordi flygtninge ikke ligestilles med danske statsborgere. Nye flygtninge i Danmark får således kun udbetalt 40 %-85 % af den normale kontanthjælp. Det væsentlige er, om den lovgivning, som Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration har udarbejdet, har forrykket den fair balance, der altid skal bestå mellem offentlige myndigheders legitime interesse i at regulere konkrete områder, og sagsøgerens ret til at nyde de sociale ydelser, som lovgivningen giver adgang til, men med forskelle. Ministeriet kan derfor blive ansvarlig for den måde, integrationslovens regler om introduktionsydelser er udformet og fortolkes på, såfremt lovens anvendelse i praksis fører til indirekte diskrimination som beskrevet på en usaglig og uproportional måde.

Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration har til støtte for frifindelsespåstanden vedrørende A's principale påstand i første række gjort gældende, at ministeriet ikke er rette sagsøgte. Det tilkommer de kommunale myndigheder at træffe afgørelse om retten til forsørgelse i form af kontanthjælp eller starthjælp, jf. lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 7, (tidl. § 11, stk. 5). Efter lovens § 98 kan afgørelserne efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indbringes for Beskæftigelsesankenævnet (tidl. det sociale nævn). Beskæftigelsesankenævnets (tidl. det sociale nævns) afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, dog kan Ankestyrelsen optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning, jf. § 63 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. samme lovs § 50, stk. 3, (tidl. § 50, stk. 2). Det tilkommer ligeledes de kommunale myndigheder at træffe afgørelse om udbetaling af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 25, stk. 1. Efter samme lovs § 53, stk. 2, kan disse afgørelser efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indbringes for Beskæftigelsesankenævnet (tidl. det sociale nævn). Beskæftigelsesankenævnets (tidl. det sociale nævns) afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, dog kan Ankestyrelsen efter reglerne

i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning, jf. integrationslovens § 53, stk. 6. Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 50, stk. 3, (tidl. § 50, stk. 2) i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det har således på intet tidspunkt været muligt at påklage en afgørelse om kontanthjælp eller introduktionsydelse til Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration, og ministeriets tilsynbeføjelse efter integrationslovens § 25b giver ikke ministeriet mulighed for at ændre en kommunes afgørelse om introduktionsydelse, jf. Folketingstidende 2003-2004, Tillæg A, side 6935. Da ministeriet således på intet tidspunkt har haft kompetence til at træffe afgørelse om hverken kontanthjælp eller introduktionsydelse, er ministeriet ikke rette sagsøgte i relation til A's principale påstand, jf. f.eks. princippet i U 1998.1552 H.

Ministeriet har i anden række gjort gældende, at Egedal Kommunes afgørelse af 2. juni 2003 om tildeling af introduktionsydelse til A har hjemmel i integrationslovens § 25, stk. 1, og § 26, stk. 1, og at afgørelsen hverken er i strid med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), de øvrige påberåbte konventioner eller EU-retten.

Efter grundlovens § 75, stk. 2, er lovgivningsmagten forpligtet til at indføre og opretholde en lovgivning, hvorved »Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige«, jf. U 2006.770 H. En antagelse om, at bestemmelsen indebærer et retskrav på en bestemt form for ydelse eller et bestemt ydelsesomfang, eksempelvis svarende til kontanthjælp, har åbenlyst ingen støtte i bestemmelsens ordlyd, ligesom en sådan antagelse heller ikke har nogen støtte i bestemmelsens forarbejder, retspraksis eller den stats- og socialretlige litteratur. Grundlovens § 75, stk. 2, er efter sit indhold en programmerklæring. Lovgivningsmagten er med hensyn til dens realisering overladt et meget betydeligt skøn, idet den nærmere udformning af en sådan forsørgelseslovgivning beror på politiske valg og prioriteringer. Med ydelsesreglerne i lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, herunder reglerne om starthjælp og introduktionsydelse, har staten i forhold til A og andre, der befinder sig i en tilsvarende situation, opfyldt sin forpligtelse efter grundlovens § 75, stk. 2, til at indføre og opretholde en forsørgelseslovgivning. A har på

1768

ingen måde godtgjort, at staten med reglerne om introduktionsydelse, herunder ydelsessatsen, har handlet uden for rammerne af det meget betydelige skøn, som efter grundlovens § 75, stk. 2, tilkommer staten. Den sats, hvormed introduktionsydelsen ydes, svarer til SU og dermed studerendes forsørgelsesgrundlag. Det bestrides, at dette forsørgelsesgrundlag indebærer en tilsidesættelse af den pligt, der efter grundlovens § 75, stk. 2, påhviler staten, og det bestrides således, at kontanthjælpen udgør et minimumseksistensgrundlag. Introduktionsydelsen kan under alle omstændigheder ikke betragtes isoleret ved en vurdering af, om staten opfylder sin pligt efter grundlovens § 75, stk. 2. Ud over introduktionsydelsen ydes der således økonomisk støtte efter reglerne i integrationslovens kapitel 6 om hjælp i særlige tilfælde, herunder efter lovens § 35 (rimeligt begrundede enkeltudgifter) og § 36 (udgifter til sygebehandling mv.), og modtagelse af introduktionsydelse er - bortset fra hjælp efter lov om aktiv socialpolitik - ikke til hinder for modtagelse af ydelser efter anden lovgivning, f.eks. boligstøtteleven, børnefamilieydelsesloven og børnetilskudsloven. Heller ikke den måde, hvorpå reglerne blev administreret i forhold til A, indebar en tilsidesættelse af grundlovens § 75, stk. 2, hvorved bemærkes, at A og hans husstand i årene 2004-2007 efter skat modtog mellem 208.732 kr. og 264.996 kr. årligt i offentlige ydelser.

Afgørelsen om A's ret til introduktionsydelse, men ikke kontanthjælp, jf. integrationslovens § 25, stk. 1, jf. § 26, stk. 1, indebærer heller ikke

en krænkelse af A's rettigheder efter EMRK artikel 8. Konventionsbestemmelsen begrænser således ikke statens ret til at bestemme om - og i givet fald på hvilken måde og i hvilket omfang - sociale sikringsordninger skal gennemføres, og selvom der efter konventionsbestemmelsen måtte påhvile staten en forsørgelsespligt i forhold til A, foreligger der ikke en krænkelse af hans rettigheder, allerede fordi staten rent faktisk forsørgede ham og hans familie. Integrationslovens regler om introduktionsydelse indebærer heller ikke en usaglig forskelsbehandling af A, jf. EMRK artikel 14, jf. artikel 8. Efter fast og langvarig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) er artikel 14 kun relevant, i det omfang der er tale om en forskelsbehandling vedrørende nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder. Da artikel 8 som anført ikke angår nogen ret til at blive forsørgt af staten i kraft af sociale sikringsordninger, er A's anbringende støttet på artikel 14, jf. artikel 8, således uden relevans. Under alle omstændigheder indebærer det forhold, at A var berettiget til introduktionsydelse, men ikke kontanthjælp, ikke nogen forskelsbehandling »på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller [noget] andet forhold«. Den omstændighed, at den gruppe, der modtager introduktionsydelse eller starthjælp, hovedsageligt består af personer med anden oprindelse end dansk, kan ikke føre til, at Egedal Kommunes afgørelse om tildeling af introduktionsydelse til A udgør en usaglig forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8. Den kendsgerning, at en bestemt gruppe personer som følge af faktiske forhold hyppigere rammes af bestemte regler, indebærer ikke i sig selv, at reglerne er udtryk for usaglig forskelsbehandling, jf. EMD's dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK (pkt. 85) samt U 2007.341 H.

Reglerne om introduktionsydelse forfølger et sagligt og legitimt formål. Det fremgår således af lovforarbejderne til reglerne om introduktionsydelse (og starthjælp), at reglerne har til formål at understøtte målsætningen om at få flere - både danske statsborgere og nyankomne udlændinge, herunder flygtninge - i arbejde og færre på offentlig forsørgelse, jf. Folketingstidende 2001-02, Tillæg A, side 4098. Det har rent faktisk også vist sig, at reglerne er egnet hertil, idet personer, der modtager introduktionsydelse på starthjælpsniveau, hurtigere bliver selvforsørgende eller kommer under uddannelse end personer, der modtager introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau, jf. Arbejdsdirektoratets notat af 18. juni 2007 om effekt af introduktionsydelse på starthjælpsniveau. Lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven indgår i et lovkompleks, der blev gennemført som et led i regeringens udlændingeudspil af 17. januar 2002, der, jf. Folketingstidende 2001-02 (2. samling), Tillæg A, side 4096, hviler på tre grundlæggende hensyn, nemlig at udlændingepolitikken skal respektere Danmarks internationale forpligtelser, at antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsørgelse, og at de flygtninge og indvandrere, der bor i Danmark, skal integreres bedre og komme hurtigere i arbejde, hvorfor tilskyndelsen til selv at søge arbejde skal styrkes. Formålet med lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven var alene at varetage sidstnævnte hensyn, mens hensynet til at begrænse antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, blev fremmet blandt andet ved en skærpeelse af reglerne i udlændingeloven for meddelelse af opholdstilladelse.

Reglerne om introduktionsydelse på starthjælpsniveau er heller ikke i strid med proportionalitetsprincippet, idet nyankomne udlændige tidligere modtog en så høj kontanthjælp, at de arbejdsindtægter, som udlændingene alternativt kunne opnå, ikke stod mål med den offentlige forsørgelse og derfor modvirkede udlændingenes bestræbelser på at blive selvforsørgende, jf. Folketingstidende 2001-02, Tillæg B, side 1367 f.

1769

Introduktionsydelsen på starthjælpsniveau forøger udlændinges incitament til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde og har også rent faktisk den effekt.

Ved vurderingen af, om der foreligger en krænkelse af EMRK artikel 8, jf. artikel 14, tilkommer der staten »a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a difference in treatment«, jf. EMD's dom af 27. november 2007 i sagen Luczak mod Polen (pkt. 47), hvoraf også fremgår, at der er en vid margin i relation til staternes regulering af sociale ydelser (pkt. 48). Retten må derfor udvise tilbageholdenhed i prøvelsen af, om der foreligger usaglig forskelsbehandling, og integrationslovens regler om introduktionsydelse kan derfor kun anfægtes, hvis der foreligger et sikkert grundlag i den forstand, at det er klart, at reglerne er i strid med EMRK. A har ikke godtgjort et sådant sikkert grundlag for en antagelse om, at staten har handlet uden for rammerne af den skønsmæssige beføjelse, der efter EMRK tilkommer staten i forbindelse med dens regulering af sociale ydelser.

At A var berettiget til introduktionsydelse, men ikke kontanthjælp, indebærer heller ikke nogen krænkelse af de rettigheder, der efter EMRK artikel 1 i tillægsprotokol 1 om beskyttelse af ejendom tilkommer ham. Konventionsbestemmelsen giver for det første ikke A en ret til at blive forsørgt, idet bestemmelsen ikke indebærer nogen begrænsninger i statens ret til at bestemme om - og i givet fald på hvilken måde og i hvilket omfang - sociale sikringsordninger skal gennemføres, jf. EMD's dom af 12. april 2006 i sagen Stec m.fl. mod UK. For det andet har A aldrig modtaget kontanthjælp eller opfyldt betingelserne for at modtage kontanthjælp, hvorfor integrationslovens regler om introduktionsydelse heller ikke indebærer noget indgreb i en rettighed, der var aktuel for ham, eller som han havde en retsbeskyttet forventning om at modtage.

Af de grunde, der allerede er anført, foreligger der heller ikke nogen krænkelse af diskriminationsforbuddene i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 26, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 2, stk. 2, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination artikel 5 eller FN's flygtningekonventions artikel 23. For så vidt angår FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder gælder i øvrigt, at de ikke finder anvendelse på en sådan forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, som en stat foretager imellem sine egne statsborgere og udlændinge, jf. U 2002.1789 H. Der foreligger endvidere ikke nogen tilsidesættelse af statens forpligtelser ifølge Den Europæiske Socialpagt artikel 12 (om retten til social tryghed), artikel 13 (om retten til social og sundhedsmæssig bistand) og artikel 16 (om familiens ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse) eller FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 9 (om ethvert menneskes ret til social tryghed) eller artikel 11 (om ethvert menneskes ret til en tilstrækkelig levelfod). De nævnte konventionsbestemmelser har efter deres indhold karakter af programmerklæringer, hvorfor staten, ved opfyldelsen af forpligtelserne er overladt et meget betydeligt skøn, og A har ikke godtgjort, at staten med reglerne om introduktionsydelse har handlet uden for rammerne af dette skøn. De nævnte konventioner er ratificerede af Danmark, men ikke inkorporeret i dansk ret, og er derfor ikke direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kan føre til tilsidesættelse af integrationslovens bestemmelser om introduktionsydelse, jf. U 2006.770 H.

Reglerne om introduktionsydelse på starthjælpsniveau er heller ikke i strid med Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse som implementeret i dansk ret ved lov om etnisk ligebehandling. Der er ingen modstrid mellem lov om etnisk ligebehandling og reglerne om introduktionsydelse, og lov om etnisk ligebehandling kan under alle omstændigheder ikke føre til en tilsidesættelse af integra-

tionslovens § 26, stk. 1, hvorefter en udlænding, der tilbydes et introduktionsprogram, ikke er berettiget til at modtage kontanthjælp. Diskriminationsforbuddet i lov om etnisk ligebehandling indskrænker selvsagt ikke lovgivningsmagtens grundlovsgivne lovgivningskompetence. Reglerne om introduktionsydelse er heller ikke i strid med rådsdirektivet, der ikke omfatter forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, ligesom det ikke berører bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelændestatsborgere og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelændestatsborgere eller statsløse personers retsstilling, jf. direktivets artikel 3, stk. 2. Hertil kommer, at der ikke foreligger nogen usaglig forskelsbehandling efter direktivets artikel 2, jf. artikel 3.

Vedrørende A's subsidiære påstand, 1. led, har ministeriet til støtte for sin afvisningspåstand gjort gældende, at A's nævnte påstand er et anbringende til støtte for hans subsidiære påstand, 2. led, og at den derfor ikke kan medtages som en del af påstanden, jf. U 2002.1245 H og U 2005.2151 H. Til støtte for ministeriets subsidiære frifindelsespåstand har ministeriet gjort samme synspunkter gældende som vedrørende gyldigheden af Egedal Kommunes afgørelse om tildeling af introduktionsydelse til A.

Om ministeriets frifindelsespåstand over for A's subsidiære påstand, 2. led, og mere subsidiære påstand har ministeriet særligt henvist til, at A's nævnte påstande er

1770

rangordnede og derfor kun kan tages under pådømmelse, såfremt ministeriet frifindes for A's principale påstand. I så fald må det imidlertid lægges til grund, at der ikke foreligger nogen krænkelse af de rettigheder, der tilkommer A efter EMRK eller de af ham i øvrigt påberåbte konventionsbestemmelser, hvorfor han allerede af denne grund ikke er berettiget til kompensation eller erstatning. Under alle omstændigheder har A ikke lidt et økonomisk tab, der kan opgøres som differencen mellem det beløb, han har modtaget i introduktionsydelse, og det beløb, han ville have modtaget i kontanthjælp, idet han ud over introduktionsydelse har modtaget en række andre sociale ydelser, som han ikke i samme omfang ville have været berettiget til, dersom han havde modtaget kontanthjælp.

Egedal Kommune har til støtte for sine påstande gjort de samme anbringender gældende, som Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration bortset fra anbringendet om ikke at være rette sagsøgte.

Retsgrundlag

Af lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.), der trådte i kraft den 1. juli 2002, fremgår blandt andet:

»§ 1. I lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 614 af 26. juni 2001, som ændret ved § 7 i lov nr. 461 af 7. juni 2001, foretages følgende ændringer:

...

6. Overskriften til *kapitel 4* affattes således:

»Kapitel 4

Kontanthjælp, starthjælp og aktivering«

7. § 11, stk. 1, affattes således:

»Kommunen yder hjælp i form af kontanthjælp, starthjælp og aktivering.«

8. I § 11 indsættes som *stk. 3-5*:

»Stk. 3. Retten til kontanthjælp er tillige betinget af, at ansøgeren har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. I beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor ansøgeren har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste-

og forretningsrejser m.v. ligestilles med ophold her i riget, hvis personen har beholdt sin bopæl i Danmark.

...

12. I § 25 indsættes som *stk. 6-8*:

»Stk. 6. Starthjælpen udgør et månedligt beløb på

1) 4.231 kr. for gifte og samlevende, der er fyldt 25 år,

2) 5.103 kr. for enlige, der er fyldt 25 år,

...

Stk. 7. En person, der modtager starthjælp, får udbetalt et forsørgertillæg, hvis personen har forsørgelsespligt over for et barn under 18 år. Forsørgertillægget udgør for enlige 1.276 kr. pr. måned og for gifte og samlevende 1.058 kr. pr. måned. Der kan højst ydes 1 forsørgertillæg pr. barn, når begge forældre bor sammen med barnet. Der kan højst ydes 2 forsørgertillæg pr. husstand. Til en husstand medregnes ansøgeren, dennes ægtefælle eller samlever og hjemmевærende børn under 18 år, der har fast ophold i boligen. ...

...

§ 2. I lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov), jf. lovbekendtgørelse nr. 643 af 28. juni 2001, som ændret ved § 42 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, foretages følgende ændringer:

1. § 27 affattes således:

»§ 27. Den månedlige introduktionsydelse svarer til den starthjælp, der kan ydes efter reglerne i § 25, stk. 6-8, i lov om aktiv socialpolitik. § 26, stk. 1, 2. pkt., i lov om aktiv socialpolitik finder tilsvarende anvendelse.

...«

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2001-02, Tillæg A, side 4096 ff.) hedder det blandt andet:

»1. Lovforslagets baggrund og indhold

Regeringen præsenterede den 17. januar 2002 sit udlændingudspil »En ny udlændingepolitik«, som hviler på 3 grundlæggende hensyn:

- Udlændingepolitikken skal respektere Danmarks internationale forpligtelser.

- Antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsørgelse.

- De flygtninge og indvandrere, der bor i Danmark, skal integreres bedre og komme hurtigere i arbejde. Tilskyndelsen til selv at søge arbejde skal derfor styrkes.

...

Nærværende lovforslag indeholder forslag til ændringer af lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark.

Det er regeringens opfattelse, at udlændinge som udgangspunkt ikke skal forsørges af det offentlige. I nogle tilfælde er det dog nødvendigt at fravige dette princip.

Der er efter de nugældende regler ikke krav om, at man skal have opholdt sig lovligt i landet i en længere periode for at modtage kontanthjælp eller introduktionsydelse.

Regeringen foreslår, at der indføres nye principper for ret til kontanthjælp, så kun personer, der har opholdt sig her i riget i mindst 7 år ud af de sidste 8 år, har ret til fuld kontanthjælp. De personer, der ikke opfylder opholdskravet, men i øvrigt opfylder betingelserne i loven, har ret til starthjælp.

Kun personer, der fremover kommer til Danmark, vil være omfattet af de nye regler. Dette gælder for såvel udlændinge som danskere.

1771

2. *Beskrivelse af ændringerne i de enkelte love*

2.1. *Lov om aktiv socialpolitik*

Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til kontanthjælp, hvis pågældende i øvrigt opfylder betingelserne. Med forslaget indføres en ny ydelse, starthjælp, som udbetales til personer, der ikke har haft lovligt ophold her i riget i mindst 7 år af de sidste 8 år.

Starthjælpen sikrer, at personer, der ikke er berettiget til kontanthjælp, som minimum får en hjælp svarende til de SU-satser, som udgør studerendes forsørgelsesgrundlag.

2.2. Integrationsloven

Udlændinge, der er omfattet af introduktionsprogrammet, kan modtage introduktionsydelse, hvis de i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Integrationslovens regler om introduktionsydelse svarer til reglerne om kontanthjælp i lov om aktiv socialpolitik. Med lovforslaget om ændring af reglerne om kontanthjælp i lov om aktiv socialpolitik vil personer, der ikke har opholdt sig i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, modtage starthjælp. Som konsekvens heraf vil udlændinge, der er berettiget til introduktionsydelse, skulle modtage en introduktionsydelse, der svarer til den starthjælp, der fastsættes i lov om aktiv socialpolitik, hvorfor der i integrationsloven gennemføres tilsvarende ændringer som efter lov om aktiv socialpolitik.

4. Forholdet til internationale konventioner

Det er et grundlæggende hensyn i regeringens udlændingepolitik, at Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner skal overholdes. Dette fremgår af regeringens udspil af 17. januar 2002 til »En ny udlændingepolitik«, og regeringen har derfor ved udformningen af dette lovforslag tillagt det stor vægt, at de internationale konventioner overholdes.

Det er regeringens opfattelse, at de foreslåede nye regler om indførelse af nye principper for ret til kontanthjælp er i fuld overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

En række internationale konventioner er indgået i regeringens overvejelser om udformningen af de foreslåede regler om kontanthjælp.

Efter artikel 23 i flygtningekonventionen skal de kontraherende stater med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere. Flygtningekonventionens bestemmelser er alene relevant for flygtninge, der har opnået opholdstilladelse i henhold til konventionen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, og § 8.

De foreslåede regler indebærer, at enhver person, der ikke opfylder betingelsen for ret til fuld kontanthjælp ved ophold her i landet i mindst 7 ud af de seneste 8 år, vil være omfattet af reglerne om ret til en lavere ydelse i form af starthjælp eller introduktionsydelse, såfremt personen i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Det følger heraf, at der med de foreslåede regler vil gælde samme regler om hjælp til forsørgelse for nyankomne udlændinge, herunder nyankomne flygtninge, som for danske statsborgere, der efter et udlandsophold vender tilbage til Danmark. Reglerne sikrer således flygtninge samme behandling som danske statsborgere i overensstemmelse med konventionens artikel 23.

Dette gælder ligeledes flygtninge, der efter at have opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 ud af de seneste 8 år har opnået ret til fuld kontanthjælp.

Dertil kommer, at de nye regler har til formål at understøtte regeringens målsætning om at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse. Dette gælder danske statsborgere, og det gælder nyankomne udlændinge, herunder flygtninge. Med de foreslåede regler sikrer regeringen, at der er de nødvendige økonomiske incitamenter for såvel danske statsborgere som for udlændinge til at søge arbejde og dermed komme i beskæftigelse. Lovforslaget styrker dermed flygtninges integration på arbejdsmarkedet. Samtidig tager reglerne i integrationsloven højde for den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, idet der tilbydes en permanent bolig inden for 3 måneder, intensiv danskundervisning og særlig aktivering.

Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at de foreslåede regler er i overensstemmelse med kravet i artikel 23 i flygtningekonventionen

om samme behandling af flygtninge og egne statsborgere med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse.

Efter FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anerkender staterne blandt andet ethvert menneskes ret til social tryghed (artikel 9) og ret til en tilstrækkelig levestandard (artikel 11). Endvidere forpligter de deltagende stater sig til at garantere de i konventionen anførte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling (artikel 2).

Det er regeringens opfattelse, at de foreslåede regler sikrer enhver de rettigheder vedrørende social tryghed og en tilstrækkelig levestandard, som følger af konventionen. De foreslåede regler sikrer enhver person, der er berettiget til hjælp efter de nye satser i 7-årsperioden, en hjælp som minimum svarer til satserne for statens uddannelsesstøtte, som udgør studerendes forsørgelsesgrundlag. Dertil kommer, at bestemmelserne i § 81 i lov om aktiv socialpolitik og i § 35 i integrationsloven

1772

bibeholdes. Dette indebærer, at personer, herunder udlændinge, der er omfattet af de nye satser, vil have adgang til at få dækket rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og dennes families muligheder for at klare sig i fremtiden. Endvidere vil udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, efter § 34 i denne lov i et vist omfang have adgang til at få dækket nærmere bestemte udgifter, som skyldes udlændingens deltagelse i introduktionsprogrammet.

Det følger endvidere af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination en generel pligt for deltagerstaterne til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse. Denne pligt gælder blandt andet med hensyn til retten til social tryghed og sociale ydelser, jf. herved konventionens artikel 5, litra e), nr. iv).

Det bemærkes hertil, at de foreslåede regler gælder for enhver udlænding og dansk statsborger, uanset personens race, hudfarve eller nationale eller etniske oprindelse. Dertil kommer, at de foreslåede regler varetager et sagligt formål, nemlig at øge beskæftigelsen blandt personer, der er på offentlig forsørgelse, ved at sikre, at det kan betale sig at arbejde. På denne måde styrker de foreslåede regler også udlændingens integration på arbejdsmarkedet og dermed deres samlede integration i det danske samfund.

Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at de foreslåede regler er i overensstemmelse med FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

Det bemærkes afslutningsvis, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke indeholder bestemmelser om ret til social tryghed og social beskyttelse.«

Landsrettens begrundelse og resultat:

Det er kommunerne, der i det enkelte tilfælde træffer afgørelse om ret til forsørgelse i form af kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, jf. lovens § 11, og om udbetaling af introduktionsydelse efter integrationsloven, jf. denne lovs § 25. Der er ikke hjemlet Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration en særlig adgang til efter påklage at træffe afgørelse i den enkelte sag om kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse, og ministeriets tilsynsbeføjelse over for kommunerne efter integrationslovens § 25b giver ikke ministeriet adgang til at ændre en afgørelse om introduktionsydelse.

Landsretten tager derfor ministeriets påstand om frifindelse over for A's principale påstand til følge.

Integrationslovens regler om introduktionsydelse svarer til reglerne om kontanthjælp i lov om aktiv socialpolitik. Ved lov nr. 361 af 6. juni 2002 ændredes lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, idet

der indførtes nye principper for ret til kontanthjælp, således at kun personer, der har opholdt sig her i landet i mindst 7 år ud af de sidste 8 år, har ret til fuld kontanthjælp, mens personer, der ikke opfylder opholdskravet, men i øvrigt opfylder betingelserne i loven, har ret til starthjælp svarende til SU-satserne, der udgør studerendes forsørgelsesgrundlag. Formålet med lovændringen var ifølge forarbejderne at understøtte regeringens målsætning om at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse, idet der med ændringerne tilsigtedes skabt de nødvendige økonomiske incitament for såvel danske statsborgere som udlændinge til at søge arbejde og dermed komme i beskæftigelse, og samtidig at styrke udlændinges integration på arbejdsmarkedet og dermed deres samlede integration i det danske samfund.

A og hans husstand har foruden introduktionsydelse modtaget økonomisk støtte efter blandt andet integrationslovens regler om hjælp i særlige tilfælde, boligstøtlovens bestemmelser om boligsikring, børnefamilieydelsesloven og børnetilskudsloven. Landsretten finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at A ikke hermed har modtaget hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Begrundelsen for indførelsen af de nye principper for ret til kontanthjælp var ønsket om at tilgodese de nærmere angivne saglige formål, og det faktiske forhold, at den gruppe, der modtager introduktionsydelse eller starthjælp, hovedsageligt består af personer med en anden etnisk oprindelse end dansk, kan ikke føre til, at Egedal Kommunes afgørelse om, at A var berettiget til introduktionsydelse, udgør en usaglig forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 1 i den første tillægsprotokol, eller i strid med de øvrige konventionsbestemmelser, som A har påberåbt sig.

Landsretten tager derfor Egedal Kommunes påstand om frifindelse over for A's principale påstand til følge.

A's subsidiære påstand, første led, må anses for et anbringende til støtte for andet led i påstanden og kan derfor ikke medtages som en del af påstanden. Landsretten tager derfor Egedal Kommunes og Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integrations afvisningspåstande til følge.

Da tildelingen af introduktionsydelse til A ikke er i strid med grundloven eller påberåbte konventionsbestemmelser, tages Egedal Kommunes og Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integrations påstande om frifindelse over for A's subsidiære påstand, andet led,

1773

og mere subsidiære påstand allerede af denne grund til følge.

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 20. afdeling den 24. april 2009.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Peter Blok, Asbjørn Jensen, Lene Pagter Kristensen, Niels Grubbe, Marianne Højgaard Pedersen, Poul Dahl Jensen, Henrik Waaben, Michael Rekling og Oliver Talevski.

Påstande

Appellanten, A, har påstået, at Egedal Kommune (tidligere Ølstykke Kommune) skal anerkende, at kommunens afgørelse af 2. juni 2003 er ugyldig, og at sagen hjemvises til fornyet behandling. Han har endvidere nedlagt påstand om, at Egedal Kommune og Beskæftigelsesministeriet alternativt eller solidarisk skal betale 100.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.

De indstævnte, Egedal Kommune og Beskæftigelsesministeriet, har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A har til støtte for, at Egedal Kommunes afgørelse af 2. juni 2003 er ugyldig, præciserende anført, at tildelingen af introduktionsydelse i stedet for den højere kontanthjælp er i strid med Grundlovens § 75, stk. 2, eller med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions ar-

tikel 14, jf. artikel 8 og Tillægsprotokol 1, artikel 1. Han har til støtte for, at der foreligger indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med artikel 14, bl.a. henvist til forskellige internationale konventioner m.v., herunder Flygtningekonventionen, Den Europæiske Socialpakt og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Han har anført, at der foreligger indirekte diskrimination, dels fordi opholdskravet oftere rammer udlændinge end danskere, dels fordi situationen for danskere, som er født og opvokset i Danmark, og som vender hjem efter ophold i udlandet, ikke kan sammenlignes med hans situation som udlænding med anden etnisk baggrund end dansk og med status som flygtning.

Til støtte for betalingspåstanden har A anført bl.a., at han har krav på kompensation, som følge af at afgørelsen af 2. juni 2003 var i strid med hans grundrettigheder, uanset om afgørelsen opretholdes som gyldig eller ej. Kompensationsansvaret er objektivt, og hjemlen til at yde kompensation for den ængstelse, stress, uvished samt frustration, som han er blevet påført i starthjælpssystemet fra juni 2003 til december 2007, fremgår af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13. Det påståede beløb er baseret på et årligt tortbeløb på 3.500 EUR. Over for Beskæftigelsesministeriet har A særligt anført, at ministeriet har en positiv pligt til at forhindre diskrimination.

Egedal Kommune og Beskæftigelsesministeriet har for Højesteret ikke bestridt, at Grundlovens § 75, stk. 2, giver en egentlig ret til hjælp. Bestemmelsen fastlægger imidlertid ikke niveauet herfor. Højesterets dom refereret i UfR 2006, s. 2095/2, må forstås sådan, at minimumsydelsen kan reduceres helt ned til et eksistensminimum, hvis det er sagligt begrundet. Grundloven skal ikke fortolkes dynamisk i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller andre folkeretlige regler, da disse hermed reelt ville få grundlovskraft. I øvrigt er der hverken i praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller i andre konventioner fastsat bindende normer for det ydelsesniveau, der kan udledes af Grundlovens § 75, stk. 2.

Kommunen og ministeriet har ikke bestridt, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1 finder anvendelse, men har bestridt, at der er sket krænkelse af bestemmelsen. For Højesteret har de til støtte herfor yderligere anført, at reglerne om starthjælp og introduktionsydelse var udtryk for, at retten til kontanthjælp, ligesom talrige andre ydelser som f.eks. retten til social pension, beroede på et optjeningsprincip. Når et optjeningsprincip principielt ikke knytter en forskelsbehandling til nationalitet, er det uden betydning, at udlændinge faktisk oftere omfattes af den lave ydelse, jf. Højesterets dom refereret i UfR 2007, s. 341. Om det er hensigtsmæssigt at have en lavere ydelse for personer, der ikke har optjent ret til kontanthjælp, er et politisk spørgsmål, der ikke henhører under domstolene.

Ved vurderingen skal de samlede ydelser til A og hans husstand tages i betragtning, og det skal endvidere tages i betragtning, at han af sin introduktionsydelse og de øvrige offentlige ydelser, som han og hans ægtefælle modtog, forsørgede tre børn, der var fyldt 18 år, og som i 2006 og 2007 havde egne indtægter, men som ikke betalte noget for at bo hjemme. Et af de hjemmeboende børn, der levede af forældrenes starthjælp, kunne ved egne midler forsørge sin hustru i Afghanistan ved at sende et månedligt beløb på ca. 400 USD.

Kommunen og ministeriet har over for A's betalingspåstand supplerende anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om udmåling af erstatning i medfør af konventionen ikke skal anvendes af danske domstole. Endvidere knytter den af A anførte beregningsmodel an til overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 6, som ikke er gjort gældende i denne sag. Endelig har den konkrete afgørelse over for A utvivlsomt hjemmel i lov, og der vil derfor alene kunne tillægges ham godtgørelse, hvis lovgivningsmagten anses for at have pådraget staten et erstatningsansvar ved at have overtrådt

Grundloven. Menneskerettighedskonventionen har ikke en sådan højere rang, at

1774

en mulig overtrædelse af konventionen kan udløse erstatning eller godtgørelse ved danske domstole.

Retsgrundlaget

Beskæftigelsesministerens bemærkninger til punkt 12 i brev fra UNHCR af 19. marts 2002, der er medtaget som bilag 3 til betænkning af 17. maj 2002 over forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.), har følgende ordlyd (Lovforslag nr. L 126, Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg B, s. 1374):

»ad punkt 12. Sociale ydelser

Hvad angår starthjælpen og den lavere introduktionsydelse, konstaterer UNHCR, at forslaget gælder for både udlændinge og danske statsborgere. I forhold til det forslag, der blev diskuteret med den danske regering i 1998 i forbindelse med indførelsen af den danske integrationslov, anfører UNHCR, at dette forslag adskiller sig derved, at »det tilstræber at indføre en vis lighed i behandlingen mellem flygtninge og danske borgere«.

UNHCR finder det klart, at »en flygtning, som ikke har samme baggrund i og kendskab til samfundet, den samme sociale og familiemæssige tilknytning, et sammenligneligt kendskab til sproget eller et økonomisk grundlag på lige fod med en hjemvendende dansk statsborger, ikke kan siges at være i en sammenlignelig situation.« Endvidere skriver UNHCR, at »flygtninge mangler de netværk, der kan kompensere for manglende hjælp af den slags, som danske statsborgere normalt kan regne med.«

UNHCR udtrykker betænkelighed ved, at reduktionen af ydelsen på en eller anden måde vil udsende et negativt signal om de bidrag, som flygtninge yder til det danske samfund, ved efter UNHCR's opfattelse med urette at antyde, at de ikke kan opveje den eventuelle byrde for velfærdssamfundet, som de måtte udgøre.

UNHCR stiller i forlængelserne af omtalen af de lave ydelsers negative signal spørgsmål ved den logiske begrundelse og lovligheden af denne bestemmelse i lovforslaget.

Det er regeringens opfattelse, at de foreslåede nye regler om indførelse af et optjeningsprincip for ret til kontanthjælp er i fuld overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 23 i flygtningekonventionen.

Efter regeringens opfattelse er det således afgørende, at de foreslåede regler varetager et sagligt formål, nemlig at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse. Med de foreslåede regler sikrer regeringen, at der er de nødvendige økonomiske incitament til at søge arbejde og dermed komme i beskæftigelse. Lovforslaget styrker dermed bl.a. flygtninges integration på arbejdsmarkedet.

Det er endvidere afgørende, at der med de foreslåede regler vil gælde samme regler om ret til fuld kontanthjælp for nyankomne udlændinge, herunder nyankomne flygtninge, som for danske statsborgere, der efter et udlandsophold vender tilbage til Danmark.

Dertil kommer, at reglerne i integrationsloven tager højde for den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, idet der tilbydes en permanent bolig inden for tre måneder, intensiv danskundervisning og særlig aktivering. Endvidere bibeholdes bestemmelserne i § 81 i lov om aktiv socialpolitik og i § 35 i integrationsloven. Dette indebærer, at personer, herunder udlændinge, der er omfattet af de nye satser, vil have adgang til at få dækket rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og dennes families muligheder for at klare sig i fremtiden. Endelig vil udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, efter § 34 i denne lov i et vist omfang have adgang til at få dækket nærmere bestemte udgifter, som skyldes udlændingens deltagelse i introduktionsprogrammet.

Det bemærkes endelig, at regeringen betragter flygtninge og indvandrere som borgere med kvaliteter og kompetencer, som virksomhederne og det danske samfund har brug for. De foreslåede regler om nye principper for ret til fuld kontanthjælp understøtter regeringens målsætning om at få flere i arbejde.«

Ved lov nr. 1364 af 28. december 2011 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om individuel boligstøtte og forskellige andre love blev bl.a. starthjælpen ophævet, og introduktionsydelsen blev fastsat til et beløb svarende til kontanthjælp. Loven trådte i kraft den 1. januar 2012.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Efter § 11, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik som ændret ved lov nr. 361 af 6. juni 2002 ydede kommunen hjælp i form af kontanthjælp, starthjælp og aktivering. Efter § 11, stk. 3, var retten til kontanthjælp betinget af, at ansøgeren havde opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. Var denne betingelse ikke opfyldt, havde ansøgeren alene krav på starthjælp, der var en lavere ydelse, men kommunen kunne også give hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, jf. nærmere lovens § 81. Efter den dagældende integrationslov blev der i op til tre år givet introduktionsydelse til udlændinge. Introduktionsydelsen svarede til starthjælpen, jf. den dagældende § 27, stk. 2, men kommunen kunne endvidere yde udlændinge hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, jf. nærmere § 35.

Ved Flygtningenævnets afgørelse af 15. april 2003 fik A opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7,

1775

stk. 1, som omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Ved brev af 6. maj 2003 meddelte Udlændingestyrelsen A de nærmere vilkår for opholdstilladelsen. Det fremgår af brevet bl.a., at han skulle bo i Ølstykke Kommune (nu Egedal Kommune), at kommunen havde ansvaret for hans integration, og at kommunen over de næste tre år ville tilbyde ham et introduktionsprogram, som han skulle deltage i. Kommunen meddelte ham ved brev af 2. juni 2003, at han fra den 1. juni 2003 var berettiget til introduktionsydelse, og at den månedlige ydelse i alt udgjorde 5.266 kr. før skat.

I december 2003 fik A's hustru og parrets 4 yngste børn, født i 1987, 1990, 1992 og 1997, opholdstilladelse efter udlændingelovens regler om familiesammenføring. A, hans hustru og deres børn boede herefter sammen i en lejlighed, som kommunen fandt til dem. I 2004 fik parrets ældste søn, født i 1986, ligeledes opholdstilladelse, og han boede herefter i samme lejlighed som sine forældre og søskende.

Ved brev af 21. februar 2008 meddelte Egedal Kommune A førtidspension med virkning fra den 1. december 2007. Kommunen havde forinden i 2004-2007 udbetalt offentlige ydelser til A og hans ægtefælle. Det drejede sig ikke alene om introduktionsydelse/starthjælp, men også om andre ydelser, herunder boligsikring, dækning af medicinudgifter og enkeltudgifter, jf. bl.a. integrationslovens § 35. Efter skat udgjorde de samlede offentlige ydelser til A og hans ægtefælle i årene 2004-2007 henholdsvis ca. 265.000 kr., 217.000 kr., 209.000 kr. og 244.000 kr.

Sagen angår i første række, om kommunens afgørelse af 2. juni 2003 om tildeling af introduktionsydelse til A svarende til starthjælp og ikke kontanthjælp er ugyldig, fordi den er i strid med Grundlovens § 75, stk. 2, eller med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 1 i Tillægsprotokol 1, sammenholdt med bl.a. Flygtningekonventionens artikel 23. I anden række er spørgsmålet, om kommunen og Beskæftigelsesministeriet skal betale godtgørelse til A.

Grundlovens § 75, stk. 2

Efter Grundlovens § 75, stk. 2, er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til

hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven påbyder. 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 de 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.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1 finder anvendelse i en situation som den foreliggende, jf. bl.a. præmisserne 39 og 54-55 i afgørelse af 6. juli 2005 i sagerne *Stec m.fl. mod UK* (sag nr. 65731/01 og sag nr. 65900/01). Det er herefter ikke nødvendigt at tage stilling til, om artikel 14 tillige finder anvendelse i sammenhæng med artikel 8.

Bestemmelsen i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik, hvorefter retten til kontanthjælp var betinget af, at ansøgeren havde haft ophold i Danmark i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, omfattede ikke alene udenlandske statsborgere, men også danske statsborgere, eksempelvis udlandsdanskere, som vendte hjem til Danmark, og danskere, som midlertidigt havde opholdt sig i udlandet i en længere periode. Bestemmelsen indebar således ikke en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

A har imidlertid gjort gældende, at bestemmelsen indebar en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet udlændinge langt oftere end danskere ikke kunne opfylde opholdsbetingelsen, og idet udlændinge, som kom til Danmark, oftere end danskere, som kom (tilbage) til Danmark, havde behov for social bistand i en periode efter ankomsten.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis omfatter artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention efter omstændighederne også indirekte forskelsbehandling, jf. bl.a. præmis 194 i dom af 13. november 2007 i sagen *D.H. m.fl. mod Tjekkiet* (sag nr. 57325/00) og præmis 150 i dom af 16. marts 2010 i sagen *Oršuš m.fl. mod Kroatien* (sag nr. 15766/03). En indirekte forskelsbehandling er imidlertid - ligesom en direkte forskelsbehandling - ikke i strid med artikel 14, hvis den er sagligt begrundet og proportional.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, at formålet med at yde en mere begrænset bistand i form af integrationsydelse/starthjælp, indtil modtageren efter ophold i Danmark i en vis periode havde optjent ret til mere omfattende bistand i form af kontanthjælp, bl.a. var at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse og - for udlændinges vedkommende - at styrke deres samlede integration i det danske samfund.

Et skattefinansieret velfærdssystem må nødvendigvis indeholde kriterier for afgrænsning af den personkreds,

1776

der kan komme i betragtning til de ydelser, som stilles til rådighed, jf. præmis 62 i dom af 16. marts 2010 i sagen *Carson m.fl. mod UK* (sag nr. 42184/05). Det må i denne forbindelse anses for sagligt at anvende et optjeningsprincip, hvorefter en person, hvad enten denne er dansk statsborger eller udlænding, skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige. Dette må efter Højesterets opfattelse gælde, selv om et sådant krav efter sin natur i højere grad vil ramme udlændinge end danske statsborgere.

Introduktionsydelsen eller starthjælpen, der svarede til SU-satserne, var ikke den eneste ydelse, som udlændinge havde mulighed for at få.

Herudover var der mulighed for enkeltydelser og boligsikring m.v., således som dette illustreres af de offentlige ydelser, som A og hans ægtefælle modtog. I forarbejderne til ændringslov nr. 361 af 6. juni 2002 er endvidere anført, at reglerne i integrationsloven tager hensyn til den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, »idet de tilbydes en permanent bolig inden for 3 måneder, intensiv danskundervisning og særlig aktivering«. Der er herefter ikke grundlag for at fastslå, at § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik og § 27, stk. 2, i integrationsloven havde konsekvenser, der kan karakteriseres som uproportionale.

Ved den samlede bedømmelse af reglernes forenelighed med artikel 14 må det endvidere tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en forholdsvist bred skønsmargin, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik.

A har til støtte for, at artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er krænkede, tillige henvist til en række andre internationale konventioner, herunder især artikel 23 i Flygtningekonventionen. I denne bestemmelse er fastsat, at de kontraherende stater med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, »samme behandling som deres egne statsborgere«. Bestemmelsen omfatter efter sin ordlyd alene direkte forskelsbehandling. Efter Højesterets opfattelse er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at bestemmelsen skal forstås således, at den også forbyder indirekte forskelsbehandling, der - som den foreliggende - er sagligt begrundet og proportional.

På den anførte baggrund finder Højesteret ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de regler om introduktionsydelse og starthjælp, der blev gennemført ved lov nr. 361 af 6. juni 2002, i forhold til A indebar en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1. De øvrige påberåbte konventioner kan ikke føre til en anden vurdering.

Højesteret stadfæster herefter dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 75.000 kr. til Egedal Kommune og 75.000 kr. til Beskæftigelsesministeriet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.

1. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bd. 2, 1849, sp. 2609 og 3211-12, U 1994.536 H, U 2001.1875 H, U 2006.770 H, U 2006.2095/2 H, U 2010.1547 H, Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), s. 784, Kirsten Ketscher: Offentlig børnepasning i retlig belystning (1990), s. 70-71, Jens Vedsted-Hansen i Morten Kjærums m.fl.: Grundloven og menneskerettigheder (1997), s. 158-60, Jens Elo Rytter: Grundretigheder (2000), s. 362, Henrik Zahle: Menneskerettigheder - Dansk forfatningsret (2003), s. 219-21, Torben Melchior i Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard (2003), s. 202-03, Henrik Zahle (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2006), s. 520, Kirsten Ketscher: Socialret, 3. udg. (2008), s. 201-06, og Henrik Zahle i U 1991B.25.
2. FT 2001-02, 2. saml., till. A, s. 4096, 4098-4100, 4106, 4108 og 4110, samt till. B, s. 1359-60 og 1367-79, bet. nr. 1407/2001, s. 56-59, 140 og 306-09, U 2002.1789 H, U 2007.341 H, U 2010.1035 H, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 1985 i sag 9214/80 m.fl., sammes afgørelse af 12. oktober 2000 i sag 43440/98, sammes afgørelse af 6. juli 2005 i sagerne 65731/01 og 65900/01, sammes dom af 13. november 2007 i sag 57325/00, sammes dom af 27. november 2007 i sag 77782/01, sammes dom af 17. juli 2008 i sag 15766/03, sammes dom af 18. februar 2009 i sag 55707/00, sammes afgørelse af 9. marts 2010 i sag 17949/07, sammes dom af 16. marts 2010 i sag 15766/03, sammes dom af 16. marts 2010 i sag 42185/05, norsk højesteretsdom af 21. december 2010 i sag 2010/1380,

- Torben Melchior i Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard (2003), s. 209, 211 og 218, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 3. udg. (2010), s. 636, 889, 896 og 928, og Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 10-59 samt Tillægsprotokollerne), 3. udg. (2011), s. 962-63 og 982-85.
3. U 2002.1789 H, Nehemiah Robinson: Convention Relating to the Status of the Refugees med kommentarer (1953), s. 80 og 124, UNHCR's rapport om Integration Rights and Practices with Regard to Recognised Refugees in the Central European Countries (juli 2000), del II, kapitel V, s. 216, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme af 28. oktober 2010 i sagerne 40080/07 og 40083/07 og Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 3. udg. (2010), s. 27 ff.