



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Adina Harlacher

Den danska "smyckeslagen" i ljuset av egendomsskyddet i Europakonventionen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Niklas Selberg

Termin: HT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Intoduktion/bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod, källor och perspektiv	5
1.4.1 Dansk rättsdogmatisk metod förenat med en komparativ metod	5
1.4.2 Den danska rättskälleläran	6
1.4.2.1 Skrivna normer	6
1.4.2.2 Förarbeten	7
1.4.3 Europarättslig metod	7
1.4.3.1 Allmänt	7
1.5 Kritiskt perspektiv	8
1.6 Forskningsläget och material	8
2 DEN DANSKA REGLERINGEN	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Konfiskering, villkor och överklagande	10
2.2.1 Vem omfattas av konfiskeringsregeln?	10
2.2.2 Tillgångar som får beslagtas	10
2.2.2.1 Allmänt	10
2.2.2.2 Kontanter	10
2.2.2.3 Värdesaker och andra föremål	11
2.2.2.4 Processuella förutsättningar	12
2.2.3 Betalningsföreläggande och återlämnande av tillgångar.	13
2.3 Förarbeten	14
2.3.1 Forslag til lov om ændring af udlæningeloven	14
2.3.1.1 Protektionistiska motiv	14
2.3.1.2 Ekonomiska motiv	14
3 RÄTTEN TILL EGENDOM	16
3.1 Artikel 1 Protokoll 1	16
3.1.1 ”Possession”	16

3.2	Allmänt om tillämpningen	17
3.2.1	Sporrong och Lönnroth mot Sverige	17
3.2.2	Rättsreglernas inbördes förhållande	18
3.2.3	Kraven på legitimitet och rättsfärdigande	18
3.2.3.1	Legalitet	19
3.2.3.2	Legitimt syfte	19
3.2.3.3	Proportionalitetsprincipen	19
3.3	De tre rättsreglerna och praxis	20
3.3.1	Berövanderegeln	20
3.3.1.1	Formellt berövande av egendom	20
3.3.1.2	De facto-berövanden	21
3.3.1.3	Särskilda fall av konfiskering	22
3.3.1.4	Specifika rättfärdigandekrav	23
3.3.2	Kontrollregeln	23
3.3.2.1	Vid margin of appreciation	23
3.3.2.2	Konfiskeringar vid brott	24
3.3.2.3	Skatter, böter och viten	24
3.3.3	Allmänna regeln	25
3.3.3.1	Definerade fall av inkränkande åtgärder	25
3.3.3.2	”Slaskrattfall”	26
3.4	Kommissionärens brev	27
4	ANALYS - DET DANSKA FÖRFARANDETS FÖRENLIGHET MED ARTIKEL 1	
	PROTOKOLL 1	28
4.1	Possessions?	28
4.2	Rättsregel	28
4.2.1	Berövanderegeln	29
4.2.2	Kontrollregeln	29
4.2.3	Allmänna regeln	30
4.3	Legalitet	31
4.4	Legitimitet	31
4.5	Proportionalitet	32
4.6	Slutsats	33
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	36

Summary

On the 5th of February 2016, an act entered into force in Denmark that give the Police the right to confiscate asylum seekers' and other aliens' property in order to use them to cover costs that the authorities might have for their accommodation, health care and other living-costs. Before the act had formally passed, it was subjected to extensive critique. Some critics pointed out that the new legislation could be in breach of the right to the peaceful enjoyment of one's possessions in Article 1 in Protocol 1 of the European Convention on Human Rights. This essay looks into the regulation regarding the authorities' right to seize aliens' property and the procedure following such a confiscation. The essay also examines this legislation in the light of the right to property and assesses the likelihood of the Danish act being in breach of Article 1 Protocol 1. The conclusion of the essay is that the confiscation legislation in question in all likelihood does not meet the requirements of the principle of proportionality, and therefore is in breach of the Article 1 in Protocol 1 of the Convention.

Sammanfattning

Den 5 februari 2016 införde Danmark den beryktade ”smyckeslagen” som bemyndigar den danska polisen att beslagta asylsökandens och andra utlänningars egendom för att täcka kostnader för deras försörjning, logi och hälsovård. Redan som lagförslag fick regleringen hård kritik och många menade att den kan stå i strid med egendomsskyddet i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna uppsats tittar närmare på de bestämmelser som reglerar polisens rätt att beslagta och den process som följer i anslutning till konfiskeringen av en utlännings tillgångar. Vidare diskuterats denna reglering i ljuset av egendomsskyddet i konventionen. Uppsatsen utmynnar i slutsatsen att det danska förfarandet inte uppnår kravet på proportionalitet, och därför sannolikt står i strid med artikel 1 i protokoll 1 i konventionen.

Förkortningar

A1P1	Artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 i Europakonventionen
BEK	Bekendtgørelse - en dansk författningstext som motsvarar en svensk regeringsförordning.
Domstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EKMR	Europakonventionen
pkt.	Förkortning som används för att hänvisa till meningar i danska lagparagrafer
RPL	retsplejeloven, dansk processlag
stk.	Dansk förkortning av ”stycke” som används till styckehänvisningar i danska lagparagrafer.
UDL	udlændingeloven, danska utlänningslagen
US	Udlændingestyrelsen, danska migrationsverket

1 Inledning

1.1 Intoduktion/bakgrund

Den 5 februari 2016 trädde en lagändring¹ i udländingeloven ikraft. Ändringen innebär bl.a. att polisen med stöd av UDL § 40, stk. 9 pkt. 2-3 kan konfiskera värdesaker och pengar från flyktingar och andra utlänningar som avser att söka asyl i Danmark. Tillgångarna används sedan för att betala för utlänningens mat, logi och hälsovård mm. I samband med dess införande var bestämmelsen föremål för hård kritik, både i Danmark och utomlands, och fick smeknamnet ”smyckeslagen”.² I ett brev till migrationsministern den 12 januari 2016, uttryckte europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Nils Muižnieks, stor oro över lagförslagets möjliga konsekvenser. Bl.a. menade han att lagförslaget kunde stå i strid med rätten till egendom i artikel 1 i protokoll 1 i EKMR.³

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att utreda hur UDL § 40, stk. 9 pkt 2-3 och till denna nära anknuten reglering ska tillämpas och hur den förhåller sig till egendomsskyddet i EKMR. För att uppnå detta syfte har jag formulerat följande vägledande frågeställningar:

- (1) Hur ska § 40, stk. 9 pkt. 2 & 3 tillämpas, vilket ändamål har bestämmelsen och vilka bakomliggande motiv hade lagstiftaren vid dess införande?
- (2) Hur är skyddet för rätten till egendom i artikel 1 protokoll 1 utformat, och hur tillämpas det i praktiken?

¹ lov nr 102 af 3 februar 2016.

² <http://www.svd.se/dansk-smyckeslag-kan-hamna-i-europadomstolen>, 2017-01-03.

³ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2016\)4&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2016)4&Language=lanEnglish), 2017-01-03.

- (3) Kan UDL § 40, stk. 9 pkt. 2 & 3 antas vara förenlig med artikel 1 protokoll 1 i europakonventionen?

1.3 Avgränsningar

UDL § 40, stk. 9 pkt. 2-3 är en av de centrala utgångspunkterna för uppsatsen. Reglering som är relevant och nära relaterad till denna bestämmelse kommer också att behandlas. Eftersom den danska regleringen reglerar konfiskering av flyktingars tillhörigheter, blir en naturlig följd av detta att titta på egendomsskyddet i artikel 1 Protokoll 1 EKMR. Det är bara denna konventionsartikel som kommer att behandlas inom ramen för denna framställning. Andra artiklar, som förvisso skulle vara både intressanta och relevanta att diskutera i förhållande till den aktuella danska regleringen, har lämnas utanför denna framställning med hänsyn till uppsatsens begränsade omfattning.

Vad gäller analysdelen har jag valt att endast använda mig av ett kritiskt perspektiv. Anledningen till detta är att jag vill uppnå en enhetlig, sammanhängande och kvalitativ analys med väl underbyggda slutsatser. Detta hade troligtvis varit svårare att uppnå om ytterligaste ett kritiskt perspektiv påförts framställningen.

1.4 Metod, källor och perspektiv

1.4.1 Dansk rättsdogmatisk metod förenat med en komparativ metod

Eftersom uppsatsen till stora delar handlar om dansk lagstiftning, har jag fått använda mig av dansk rättsdogmatisk metod. Som hjälpmedel har jag använt boken *Legal Method in Danish Law* för att få en översiktlig inblick i den danska rättsdogmatiska metoden och de danska rättskällorna. När jag satte mig in i den danska metoden och rättskällevärdet upptäckte jag snabbt de

många likheter som finns med det svenska systemet och den svenska rättsdogmatiska metoden. Därför har jag i förening med dansk juridisk metod använt mig av komparativ metod för att lättare kunna tillgodogöra mig, förstå och använda mig av de danska rättskällorna. Jag har även använt komparativ metod för att påvisa likheter mellan systemen i den löpande texten. Under arbetets gång har jag varit medveten om att rättsordningarna inte är identiska och har försökt hålla i minnet de ”fallgropar” som kan finnas när man utreder innehållet i utländsk rätt, och strävat efter att vara uppmärksam på skillnader.⁴

1.4.2 Den danska rättskällevärläran

Nedan följer en kort framställning av relevanta danska rättskällor som använts inom ramen för denna uppsats.

1.4.2.1 Skrivna normer

Inom den danska rättskällevärläran är *lov* (lag), som utfärdas av folketinget, den mest centrala rättskällan och den viktigaste utgångspunkten vid juridisk problemlösning.⁵ Förarbeten och domstolsprejudikat⁶ är andra rättskällor som kan få avgörande betydelse vid fastställandet av gällande rätt.⁷

Utöver *lov* finns andra skrivna regler och bestämmelser. Bekendtgørelse (regeringsförordning) utfärdas av ministrar i regeringen eller av myndighetschefer och innehåller bindande regler. Bekendtgørelser får inte stå i strid med lagstiftning. Vejledningar (allmänna råd/riktlinjer) är icke-bindande rekommendationer om hur bindande regler ska förstås och tillämpas och riktar sig till myndigheter. Det ovanligt att myndigheter avviker från dem i sin verksamhet.⁸

⁴ Valguarnera, s. 141 f.

⁵ Blume, s. 33, 45.

⁶ Regeln i UDL § 40, stk. 9 pkt. 2-3 har ännu inte varit föremål för prejudikatbildande rättslig prövning. Därför har ingen nationell rättspraxis använts i denna uppsats.

⁷ Blume, s. 34, s. 45.

⁸ Ibid., s. 47.

1.4.2.2 Förarbeten

Förarbeten är viktiga rättskällor som används för lagtolkning och som självständig rättskälla. Domstolarna anser sig inte vara bundna av förarbetena, men brukar i regel väga in dem i sina avgöranden. Det finns många olika typer av förarbetsmaterial. *Forslag til lov* är det viktigaste förarbetsmaterialet och används för att tolka lag, dess syfte/n samt lagstiftarens avsikter. *Forslagen* finner sin svenska motsvarighet i propositionen, men är uppbyggda på ett lite annorlunda sätt. De består av två delar, en mer allmän och en mer fördjupande del. Traditionellt sett har det juridiska intresset fästs vid den fördjupande delen, vilket ändrats något då det allt oftare i nyare förarbeten finns viktiga specificerade kommentarer även i den generella delen av lagförslaget. Vilken vikt som ges till förarbetena påverkas bl.a. av rättsområde, när de skrevs och lagtextens exakthet.⁹

1.4.3 Europarättslig metod

1.4.3.1 Allmänt

Uppsatsen består till stor del av en rättsutredning av egendomsskyddet i A1P1 i EKMR. Därför har jag använt mig av europarättslig metod i denna del. I min utredning har jag utgått från den engelska konventionstexten och använt praxis och doktrin för att utröna egendomsskyddets struktur, omfattning och natur. I den löpande texten har jag försökt att hänvisa till och redogöra för så många relevanta rättsfall som möjligt. Framställningens ramar tvingade mig dock att välja ut ett begränsat antal fall som kunde redovisats lite mer i detalj. I valet av rättsfall har jag stävat efter att välja ut sådana som varit viktiga för rättsutvecklingen eller som illustrerar tillämpningen av en specifik rättsregel eller rättslig bedömning på ett bra sätt.

Egendomsrättsintrång med stöd av en bestämmelse liknande den i Danmark har aldrig prövats i Europadomstolen tidigare. Detta innebär att det inte finns

⁹ Blume., s. 34 ff.

någon praxis som kan ge ett klart och lättillgängligt svar på frågan om den aktuella bestämmelsen strider mot A1P1 eller inte. Därför har jag försökt hitta och redovisa några rättsfall i vilka omständigheterna kan tänkas likna sådana som föreligger vid tillämpningen av § 40, stk. 9 pkt. 2-3 och relaterad reglering.

1.5 Kritiskt perspektiv

Uppsatsens syfte är att i ljuset av konventionen, ur ett egendomsrättsperspektiv, kritiskt granska det danska förfarandet. Utifrån det material jag har till mitt förfogande kommer jag att diskutera § 40, stk. 9 pkt. 2-3 i ljuset av A1P1 och så långt det är möjligt försöka avgöra om tillämpningen av den danska regleringen kan antas utgöra konventionsbrott.

1.6 Forskningsläget och material

Jag har inte kunnat hitta något forskningsmaterial som behandlar nya konfiskeringsregeln i UDL. Detta är inte särskilt uppseendeväckande med tanke på hur ny lagstiftningen är.

Forskningen om egendomsskyddet i EKMR är däremot relativt omfattande. I denna uppsats har jag använt mig av två böcker och en avhandling. I de flesta fall har de tre källorna haft överensstämmande redogörelser för konventionsrätten och hur den ska tolkas. De tre verken har även använts kompletterande i förhållande till varandra, eftersom framställningarna uppnår olika grad av fördjupning.

2 Den danska regleringen

2.1 Bakgrund

En utlänning som ansökt om uppehållstillstånd i Danmark, eller som befinner sig olagligt i landet, kan ansöka om försörjningsstöd av Udlændingestyrelsen (danska migrationsverket) och kan få logi på ett asylboende.¹⁰ Anses utlänningen ha tillräckliga medel för att täcka sina egna levnadskostnader, kan denne nekas sådant stöd, helt eller delvis, och åläggas betalningsplikt för kostnader som hen ger upphov till. Den som redan oberättigat fått ut kontant ersättning, kan åläggas återbetalningsskyldighet och få sin och sin familjs rätt till ersättning återkallad.¹¹

Den ändring i UDL som infördes 5 februari 2016 (jfr. avsnitt 1.1) återfinns i § 40, stk. 9 pkt. 2-3 och har följande lydelse:

[...] Envidere kan aktiver, der kan anvendes til dækning af de i §42 a, stk. 4, 1 pkt., nævnte udgifter, tages i bevaring. Ved beslaglæggelse af aktiver finder reglerne i retsplejelovens §§ 509-516 tilsvarende anvendelse, dog således at aktiver af en værdi af indtil 10.000 kr. og aktiver, som har en særlig personlig betydning for den pågældende, ikke tages i bevaring. [...]

Ändamålet med konfiskeringen av utlänningens tillgångar är att underlätta utredningen av vederbörandes ekonomiska förhållanden samt att säkra betalning/möjliggöra tvångsrealisering för täckningen den skuld till US som flykten ålagts eller kan komma att åläggas.¹²

¹⁰ UDL § 42 a, stk. 1-2, 5.

¹¹ UDL § 42 a, stk. 4.

¹² Jfr. UDL § 42 a, stk. 1, 2 och 5 och BEK nr 17 af 03/02/2016, § 4.

2.2 Konfiskering, villkor och överklagande

2.2.1 Vem omfattas av konfiskeringsregeln?

Konfiskeringsbestämmelsen är tillämplig gentemot asylsökande och utlänningar som uppehåller sig olovligt i Danmark och som är underkastade Udlændingestyrelsens underhållsskyldighet,¹³ som bor på ett asylboende eller som på annat sätt står under myndighetens omsorg.¹⁴

2.2.2 Tillgångar som får beslagtas

2.2.2.1 Allmänt

Visitering och rannsaking ska normalt vidtas vid polisens första kontakt med en utlänning, eller i samband med inlämnandet av en asylansökan.¹⁵ Hittas då tillgångar som kan användas för att täcka kostnader för flyktingens försörjning etc., ska beslut om konfiskering av dessa fattas på plats.¹⁶ I fall då US i ett senare skede konstaterar att en utlänning innehar tillgångar, kan myndigheten anmoda polisen om att ta tillgångarna i beslag.¹⁷

Konfiskeringsrätten avser både tillgångar utlänningen har med sig vid inresan till och sådana som förvärvats under uppehållet i Danmark.¹⁸

2.2.2.2 Kontanter

En utlänning får behålla belopp upp till 10 000 DKK, men alla överskjutande summor får beslagtas av polis.¹⁹ Kreditkort som eventuellt ger möjlighet att ta ut eller överföra pengar från utländskt konto omfattas inte av konfiskeringsrätten. Däremot får kontanter som hämtas ut från ett konto med

¹³ UDL § 42 a, stk. 1 eller 2 alt. stk. 3.

¹⁴ L87 – 2015-16, s. 64.

¹⁵ L87 – 2015-16, s. 64, VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 2.

¹⁶ VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 5.

¹⁷ BEK nr 17 af 03/02/2016, § 3.

¹⁸ VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 2 och 3.

¹⁹ Ibid., s. 3.

hjälp av ett kreditkort under vistelsen i Danmark beslagtogs om beloppet överstiger beloppsgränsen.²⁰

2.2.2.3 Värdesaker och andra föremål

Föremål av större ekonomiskt värde, dvs. över 10 000 DKK, som utlänningen har med sig och har på sin person eller i väskor o.dyl. får tas i beslag.²¹ Råder tvivel om ett föremåls värde kan det beslagtogs i syfte att närmare utreda dess värde.²² Vissa tillhörigheter är dock skyddade från konfiskering. Innan ett föremål som hittas vid tvångsmedelsingrepp fränhänds den berörda utlänningen, ska en prövning göras:

- (1) om föremålet faller in under de allmänna undantagen som stadgas i retsplejelovens (RPL) §§ 509-516, eller
- (2) om föremålet, i de fall då RPL inte är tillämplig, är undantagen enligt det tillägsskydd som följer av regeln i § 40, stk. 9 UDL

I RPL:s bestämmelser undantas bl.a. föremål som är nödvändiga för att upprätthålla en *beskeden levefod*²³ och hjälpmedel som är nödvändiga pga. fysiska besvär eller sjukdom, oavsett ekonomiskt värde.²⁴

Tillägsskyddet i UDL undantar alla enskilda föremål som understiger beloppsgränsen. Värdet bedöms skönsmässigt av polis, utan experthjälp, med hänsyn till föremålets omedelbara utseende och karaktär²⁵ samt utlänningens berättelse om denna känns trovärdig.²⁶

Vidare faller föremål som har ett affektionsvärde alltid inom tillägsskyddet, oberoende av dess bruks- eller marknadsvärde. Tillhörigheten i fråga ska inte kunna ersättas med ett nyinköpt föremål (t.ex. vigselringar och minnesgåvor) och ska kunna knytas till en personlig berättelse som styrker att föremålet inte

²⁰ VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 3, jfr. UDL § 40, stk. 9.

²¹ Ibid., s. 3 och 4.

²² Ibid., s. 5.

²³ RPL 509, stk. 1. *duglig levnadsstandard* – innefattar t.ex. personliga bruksföremål som mobiltelefoner och klockor.

²⁴ RPL § 515, stk. 2.

²⁵ T.ex. föremålets skick, material eller märke.

²⁶ VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 4.

kan ersättas. Utlänningens förklaring ska ligga till grund för bedömningen, såvida den inte innehåller konkreta hållpunkter som får den att framstå som otrovärdig. Verkar föremålet vara nytt, eller om utlänningen har flera föremål av samma slag, försvagas antagandet/presumtionen att det har ett affektionsvärde. Vid denna prövning får inte myndigheternas ekonomiska intresse beaktas.²⁷

2.2.2.4 Processuella förutsättningar

Om polisen väljer att ta tillgångar i beslag, ska utlänningen frågas om han/hon meddelar samtycke därtill. Meddelas samtycke utgår kravet på inhämtande av ett domstolsbeslut i ärendet.²⁸ Medges inget samtycke får konfiskering som utgångspunkt endast genomföras om det beviljats av domstol. Detta gäller dock inte om inväntandet av ett domstolsbeslut medför en risk för att åtgärdens ändamål då går förlorad. I förarbetena menar man att sådana situationer kan tänkas uppstå relativt ofta:

I praksis vil der ofte være behov for, at indgrebene foretages uden indhentelse af en forudgående retskendelse, idet indgrebets øjemed ville forspildes, hvis man skulle afvente en retskendelse.²⁹

I dessa ”riskfall” får polisen alltså beslagta tillgångar trots avsaknaden av ett domstolsbeslut och ska, om utlänningen begär det, snarast möjligt inom 24 timmar överlämna ärendet till rätten för godkännande i efterhand.³⁰

²⁷ VEJ nr 9069 af 05/02/2016, s. 5.

²⁸ Ibid.

²⁹ L87 – 2015-16, s. 34.

³⁰ Ibid., VEJ nr 9069 af 05/02/2016 s. 6.

2.2.3 Betalningsföreläggande och återlämnande av tillgångar.

Efter att en utlännings tillgångar tagits i förvar överlämnas värdesakerna till US. Förfarandet hos US regleras av BEK nr 17 af 03/02/2016 som infördes med anledning av de nya reglerna i § 40, stk. 9 pkt. 2-3 UDL.

US genomför en värdebedömning av tillgångarna. Bedöms medlen vara tillräckliga, fattas beslut om betalningsansvar för de kostnader som utlänningen gett upphov, eller som denne kommer att ge upphov till, under myndigheternas omsorg.³¹

Utlänningen kan sluta avtal om avbetalning av sådan skuld med US om hen bedöms ha förmåga att följa avbetalningsplanen. Om planen följs kan utlänningen få tillbaka sina tillhörigheter när skulden är återbetald i sin helhet.³² I annat fall kan de beslagtagna tillgångarna användas för en tvångsmässig fullbordan av betalningsplikten.³³

US:s fordran får omfatta kostnader som uppkommer från utlänningsens första inrättning på ett asylboende fram till att beslut om utlänningsens utplacering i en kommun fattats, alternativt tidpunkten för utresa/verkställd utvisning.³⁴ Om något värde av de konfiskerade tillgångarnas återstår i slutet av denna period, återfår utlänningen det kvarstående beloppet i fråga.³⁵

Med andra ord kan en utlännings som utsatts för beslagtagning endast återfå sina tillhörigheter om de (1) lyckas undvika att ta hjälp av myndigheterna; (2) ingår avtal om avbetalning; (3) om det finns någonting kvar när de blir utplacerade i en kommun.

³¹ BEK nr 17 af 03/02/2016, § 3, stk 2 och § 4, stk. 1, UDL § 42 a, stk. 1, 2, 4-5.

³² Ibid., § 4 stk. 4.

³³ Ibid., § 4 stk. 5.

³⁴ Ibid., § 4 stk. 2.

³⁵ Ibid., § 4 stk. 3.

Besluten som fattas av Udlændningestyrelsen överklagas till Udlændinge-, Integrations- og Boligsministeriet.³⁶

2.3 Förarbeten

2.3.1 Forslag til lov om ændring af udlæningeloven

2.3.1.1 *Protektionistiska motiv*

Under rubriken ”lovforslagets baggrund og formål” som handlar om alla bestämmelser i lagförslaget står:

Der kommer mange flygtninge til Europa. Det presser alle lande, også Danmark. [...] Vi påtager os et fælles ansvar, men efter regeringens opfattelse skal vi ikke tage så mange flygtninge, at det truer sammenhængskraften i vores eget land. [...] Det er nødvendigt at sikre den rigtige balance, så vi kan bevare et godt og trygt samfund.³⁷

I lagförslaget uttrycks även att ytterligare måste göras för att göra det ”markant mindre attraktivt a søge til Danmark.” Bestämmelsen i § 40, stk. 9 pkt. 2-3 är ett steg i ledet för att uppnå denna strävan.³⁸

2.3.1.2 *Ekonomiska motiv*

Regeringen menar att grundprincipen ska vara att utlänningar som har möjlighet därtill ska täcka sina egna kostnader. Enligt lagförslaget har det tidigare varit svårt att i praktiken utreda en utlännings ekonomiska förhållanden samtidigt som vissa utlänningar haft ett intresse av att dölja sina tillgångar. Detta ska enligt regeringen i sin tur ha lett till att US, pga. bristande underlag, inte kunnat fatta beslut om betalningsskyldighet.³⁹

³⁶ BEK nr 17 af 03/02/2016 § 6 stk. 2.

³⁷ L87 – 2015-16, s. 8.

³⁸ Ibid., s. 8-9.

³⁹ Ibid., s. 33 f.

Enligt lagförslaget behövde myndigheterna bättre redskap ”til at kontrollere, om udlændinge er i besiddelse af midler, der vil kunne dække udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser eller ophold på et indkvarteringssted”. Konfiskeringsregeln är det redskap som myndigheterna nu har fått för att ”sikre penge og værdigenstande [...] med henblik på at have mulighed for at tvangsrealisere disse”. Möjligheten till konfiskering utan domstolsbeslut i ”riskfallen” kan också ses som ett av dessa ”bättre redskap”.⁴⁰

⁴⁰ L87 – 2015-16, s. 34, 9.

3 Rätten till egendom

3.1 Artikel 1 Protokoll 1

Artikel 1 protokoll 1 EKMR skyddar varje fysisk och juridisk person mot godtyckliga intrång i rätten till egendom⁴¹ och lyder:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties

Artikeln är tillämplig om (1) det rör sig om ett egendomsrättsligt intresse i artikelns mening, dvs. en ”possession”; (2) detta egendomsrättsliga intresse utsatts för ett intrång pga. en statlig åtgärd.⁴²

3.1.1 ”Possession”

Possession är ett autonomt begrepp inom ramen för konventionen. I *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH mot Nerderländerna*⁴³ uttryckte domstolen:

[...] the notion "possessions" [...] in Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) has an autonomous meaning which is certainly not limited to ownership of physical goods: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as "property rights", and thus as "possessions"⁴⁴

⁴¹ Harris m.fl., s. 862, jfr. Art. 34 EKMR.

⁴² Gauksdóttir, s. 129.

⁴³ *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, dom 23 februari 1995.

⁴⁴ *Ibid.*, § 53.

Viktigt för att ett enskilt intresse ska betraktas som en *possession* är att det är av finansiell natur eller att det rör ett ekonomiskt värde.⁴⁵

Det vida tillämpningsområde som artikeln tillerkänns genom tolkningen av *possession*-begreppet, begränsas i viss mån av hur egendomsrättsliga intressen behandlas i nationella rättsordningar. Förklaringen till detta är att den nationella regleringen är en viktig faktor som beaktas av domstolen i det enskilda fallet vid bedömningen av om det egendomsrättsliga intresset i fråga kan klassas som en *possession*.⁴⁶ Detta illustreras tydligt i fallet *Beyeler mot Italien*⁴⁷ där domstolen fastställde att "[...] the applicant had a proprietary interest recognised under Italian law [...] This interest therefore constituted a 'possession'"⁴⁸

3.2 Allmänt om tillämpningen

3.2.1 Sporrong och Lönnroth mot Sverige

Sporrong och Lönnroth mot Sverige var ett av de första fallen där domstolen tillämpade A1P1 och är ett viktigt fall på många sätt. För det första gav det svar på hur A1P1 är strukturerad. Den består av tre distinkta rättsregler: en allmän regel i 1 st. 1 men., en regel om rätten att inte berövas sin egendom i 1 st. 2 men., och en regel om staternas rätt att kontrollera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse i 2 st.⁴⁹ För det andra blev det ett tongivande fall för avgöranden under den allmänna regeln.⁵⁰ För det tredje slog domstolen fast en proportionalitetsprincip som alltid ska beaktas vid alla typer av egendomsrättsintrång. Principen utgör ett av de krav som avgör var

⁴⁵ Gauksdóttir, s. 131.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ *Beyeler mot Italien*, dom den 5 januari 2000.

⁴⁸ Ibid., § 105.

⁴⁹ *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom den 23 september 1982, § 61.

⁵⁰ Grabenwarter, s. 374.

gränsen går mellan tillåtna och otillåtna intrång i den enskildes rätt till egendom.⁵¹

3.2.2 Rättsreglernas inbördes förhållande

I *Sporrong och Lönnroth* förklarade även domstolen hur de tre rättsreglerna skulle tillämpas i förhållande till varandra. 1 st. 2 men. och 2 st. tillämplighet ska prövas innan den allmänna rättsregeln kan tillämpas.⁵² I fallet *James mot Storbritannien* utvecklade domstolen sin redogörelse för rättsreglernas inbördes förhållande:

The three rules are not, however, "distinct" in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule⁵³

Den allmänna regeln täcker alltså tekniskt sätt även de egendomsrättsintrång som faller in under berövanderegeln och kontrollregeln. Därför ska de betraktas i ljuset av den allmänna regeln.

3.2.3 Kraven på legitimitet och rättsfärdigande

Oavsett vilken rättsregel i artikeln som är tillämplig har staten som utgångspunkt en vid *margin of appreciation* när den vidtar åtgärder i det allmännas intresse som leder till egendomsrättsintrång. Statens *margin* begränsas dock av kraven på att egendomsrättsintrånget måste vara rättfärdigat och legitimt. Nedan följer en redovisning av de legitimitets- och rättfärdigandekrav som är gemensamma för alla tre rättsregler i A1P1.⁵⁴

⁵¹ Harris m.fl., s. 872 f.

⁵² *Sporrong och Lönnroth*, § 61, Gauksdóttir s. 127.

⁵³ *James mot Storbritannien*, dom den 21 februari 1986, § 37.

⁵⁴ Grabenwarter, s. 383.

3.2.3.1 *Legalitet*

Legalitetskravet finns inneboende i hela A1P1, och innebär att ett statligt ingrepp i egendomsrätten måste ha stöd i relevant nationell rättskälla. Rättskällan som åberopas måste vara förenlig med rättsstatsprincipen, vilket betyder att den enskilde måste vara skyddad mot godtycklig rättstillämpning samt att rättskällan uppnår en viss höjd av tillgänglighet, exakthet och förutsägbarhet. Förutsägbarheten bedöms utifrån rättskällans innehåll, dess tillämpningsområde, och vem/hur många regleringen riktar sig mot. Den enskilde måste även ha tillgång till processuella säkerhetsventiler som når upp till konventionens minimikrav. Saknar ett rättighetsintrång legalitet, krävs ingen prövning av övriga rättfärdigande grunder, eftersom dess otillåtlighet redan är fastställd.⁵⁵

3.2.3.2 *Legitimt syfte*

Ett egendomsrättsintrång måste alltid ha ett legitimt syfte för att vara tillåtet. I konventionstexten framgår detta av formuleringarna: ”except in the public interest” respektive “in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties”. Begreppen *public interest* och *general interest* har samma innebörd. Kravet på legitimt syfte har tolkats in i den allmänna regeln. Det är upp till staten att definiera vilket allmänt intresse man tillgodoser genom egendomsrättsintrånget. Sedan är det upp till den enskilde att bevisa att intrånget i fråga var “manifestly without reasonable foundation”.⁵⁶

3.2.3.3 *Proportionalitetsprincipen*

Staternas *margin of appreciation* begränsas tydligast av kravet på proportionalitet. Ett intrång i den enskildes egendomsrätt är inte tillåtet om

⁵⁵ Harris m.fl., s. 878, Grabenwarter, s. 375.

⁵⁶ Harris m.fl., s. 876 f.

det inte är proportionerligt.⁵⁷ Proportionalitetsbedömningen vid egendomsrättsintrång utformades i *Sporrong och Lönnroth*.⁵⁸ Principen har både sin grund i konventionen som sådan och finns inneboende i A1P1 som helhet.⁵⁹

För att staten ska uppnå proportionalitet vid inskränkningar i egendomsrätten måste nödvändigheten av intrånget som företas i det allmännas intresse vägas mot den börda som åtgärden innebär för den enskilde.⁶⁰

Proportionalitetskravets materiella innehåll varierar något beroende på vilken mening i A1P1 som en inskränkning sorteras in under.⁶¹ Grunden till detta är att de olika rättsreglerna erkänner staterna olika vida *margins of appreciation*, samt att inskränkningens karaktär och allvarlighetsgrad har en inverkan på vad som kan anses vara proportionerligt. I de enskilda fallen vägs alla relevanta omständigheter in i bedömningen.⁶²

3.3 De tre rättsreglerna och praxis

3.3.1 Berövanderegeln

3.3.1.1 Formellt berövande av egendom

Ett berövande av egendom föreligger om ägaren förlorar all legal rätt till sin egendom.⁶³ Expropriationer och annat formellt fränhändande av ägandeskap faller klart inom denna kategori.⁶⁴ Nationalisering av egendom faller också i denna kategori, vilket framkom i *Lithgow m.fl. mot Förenade Kungariket* där

⁵⁷ Grabenwarter, s. 383.

⁵⁸ Harris m.fl., s. 873 f., Gauksdóttir s. 253.

⁵⁹ *Sporrong och Lönnroth* § 69.

⁶⁰ Harris m.fl., s. 875.

⁶¹ *Ibid.*, s. 874.

⁶² Gauksdóttir, s. 253, Harris m.fl., s. 875.

⁶³ Grabenwarter s. 371, Harris m.fl., s. 885.

⁶⁴ Gauksdóttir, s. 158 f.

staten tagit över privata företag mot en lägre ersättning än värdet av bolagens aktier.⁶⁵

3.3.1.2 *De facto-berövanden*

Berövanderegeln täcker inte bara in fall där den enskilde formellt sätt förlorat äganderätten, utan även fall av de-facto berövanden, dvs. fall där de sammanvägda omständigheterna i fallet lämnar den enskilde i en situation som i realiteten har motsvarande effekter som en formell förlust av äganderätten.⁶⁶ Domstolen har uttalat att man vid avsaknad av formell expropriation istället måste titta på verkligheten av den uppkomna situationen och dess effekter på den enskildes rätt.⁶⁷

De facto expropriation ansågs föreligga i målet *Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland*.⁶⁸ De klagandens mark hade konfiskerats av staten utan formellt överförande av ägandeskapet. Uppförandet av militäranläggningar på landområdet resulterade i att staten inte kunde lämna tillbaka marken till de rättmätiga ägarna. Domstolen konstaterade att ockupationen av marken utgjorde en tydlig inskränkning i den enskildes möjligheter att åtnjuta rätten till sin egendom. Detta sammanvägt med det faktum att marken varken återlämnades eller ersattes, resulterade i en så allvarliga konsekvenser för de enskilda ägarna att de de-facto kunde anses ha fått sin egendom exproprierad.⁶⁹

I *Vasilescu mot Rumänien* inkom en kvinna med klagomål att de Rumänska myndigheterna beslagtagit 327 guldmynt i samband med att polisen, utan en *warrant*, genomsökt hennes bostad med anledning av brottsmisstankar riktade mot hennes make. Efter att brottsutredningen lagts ner återlämnades aldrig mynten. Kvinnan behöll formellt äganderätten till egendomen hela

⁶⁵ *Lithgow m.fl. mot Storbritannien*, dom den 8 Juli 1986, §180.

⁶⁶ Gauksdóttir, s. 168.

⁶⁷ Jfr. *Sporrong och Lönnroth* § 63.

⁶⁸ *Papamichalopoulos mot Grekland*, dom den 24 Juni 1993.

⁶⁹ Gauksdóttir, s. 169 f.

tiden. Mot bakgrund av beslagtagningens olaglighet och det faktum att ägaren inte lyckats få tillbaka mynten genom de överklagandeprocesser hon fört kom domstolen fram till att hon de facto berövats rätten till sin egendom. Eftersom konfiskationen inte haft laglig grund från början, var den inte tillåten och stred därför mot A1P1.⁷⁰

Både *Papamichalopoulos* och *Vasilescu* visar att kriterierna för ett de facto-berövanden är strikta. I båda fallen hade ägarna förlorat all möjlighet att råda över sin egendom och situationen var oåterkallelig. Avgörande faktorer var respektive situations allvarlighetsgrad och intrångets olaglighet.⁷¹ Berövanderegeln täcker således in en smalt definierad typ av egendomsrättsintrång.

3.3.1.3 Särskilda fall av konfiskering

Konfiskering av föremål i brottmålsprocesser har av domstolen betraktas som en särskilt typ av kontroll av egendom, eftersom åtgärdens målsättning är att förhindra bruk av föremål som utgör en fara för allmänheten.⁷²

Konfiskeras egendom utanför ramen av en brottmålsprocess konstituerar det däremot berövande av egendom. Detta illustrerades i *Waldermar Nowakowski mot Polen*.⁷³ I fallet hade en hel samling antika vapen konfiskerats eftersom ägaren saknade vapenlicens. Myndigheterna gjorde vid ingripandet ingen distinktion mellan farliga, som fortfarande i lagens mening kunde klassas som vapen, och ofarliga delar av samlingen. Ingen del av samlingen återlämnades till ägaren. Eftersom inte alla föremål var farliga för allmänheten skulle konfiskeringen inte klassas som kontroll av egendom, utan berövande av egendom. Åtgärden ansågs inte vara proportionerlig eftersom en oskäligt stor börda föll på den enskilde bl.a. med hänsyn till föremålets

⁷⁰ *Vasilescu mot Rumänien*, dom den 22 maj 1998.

⁷¹ Gauksdóttir, s. 172.

⁷² *Handyside mot Storbritannien*, dom den 7 december 1976, § 62-63.

⁷³ *Waldermar Nowakowski mot Polen*, dom den 24 Juli 2012.

affektions- och ekonomiska värde och det faktum att staten inte övervägt en alternativ åtgärd som hade inneburit en mindre börda för ägaren.⁷⁴

3.3.1.4 *Specifika rättfärdigandekrav*

Utöver de allmänna rättfärdigandegrunderna, måste ingreppet stå i överensstämmelse med folkrättens allmänna grundsatser, ett krav som är specifikt för berövanderegeln. Folkrättens allmänna grundsatser skyddar utländsk egendom mot godtycklig beslagtagning eller expropriation utan kompensation.⁷⁵

3.3.2 Kontrollregeln

3.3.2.1 *Vid margin of appreciation*

Statlig kontroll av nyttjanderätten till egendom är som utgångspunkt tillåten och staten tillerkänns en särskilt vid *margin of appreciation* vid den här typen av åtgärder. Detta framgår av formuleringen i 2 stycket:

The preceding provisions **shall not**, however, **in any way impair the right** of a State to **enforce such laws as it deems necessary to control the use of property** in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

Statens befogenheter begränsas av de allmänna legitimitets- och rättfärdigandekraven som alltid måste uppfyllas vid egendomsrättsliga intrång. (se avsnitt 3.2.3).⁷⁶

Staten kan utöva kontroll av nyttjandet av egendom genom att kräva en positiv handling av den enskilde eller genom att införa inskränkningar i eller förbud mot brukandet av viss egendom. Fall av detta slag som fastställts i

⁷⁴ Waldemar Nowakowski, §§ 52 f., Grabenwarter, s. 373.

⁷⁵ James, §58-66.

⁷⁶ Harris m.fl., s. 896.

praxis är t.ex. byggnadsförbud, påförandet av tvångsförvaltning i obeståndsfrågor, inskränkningar till följd av miljöfrämjande åtgärder och import- eller exportlagstiftning.⁷⁷

3.3.2.2 *Konfiskeringar vid brott*

En viktig underkategori av åtgärder som faller under kontrollregeln är beslagtagningar och förverkande av egendom inom ramen för brottmålsprocesser. (jfr. 3.3.1.3)

I *Handyside mot Storbritannien* klagade en man över att alla exemplar boken han författat beslagtogs och förverkats av polisen. Mannen hade på grund av bokens innehåll dömts för brott enligt "Obscene Publications Act". Domstolen medgav att både beslagtagningen och förverkandet utgjorde intrång i egendomsrätten. Åtgärdernas ändamål var att förhindra användningen av böckerna i syfte att skydda den allmänna moralen. De föll således inom kontrollregelns tillämpningsområde. Förverkandet och förstörandet ansågs vara rättfärdigat, eftersom kontrollregeln tillerkänner staterna rätten att konfiskera och förstöra "items whose use has been lawfully adjudged illicit and dangerous to the general interest".⁷⁸

3.3.2.3 *Skatter, böter och viten*

Staten har en näst intill obegränsad rätt att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor (t.ex. inbetalningar till pensionsfond) eller av böter och viten. I *Gasus Dossier-fallet* ansågs t.ex. skatteutmätningen av egendom med äganderättsförbehåll hos en skattegäldenär vara en proportionerlig åtgärd, trots att en stor börda föll på den oskyldige ägaren.⁷⁹

⁷⁷ Harris m.fl., s. 895 f.

⁷⁸ *Handyside*, §62-63.

⁷⁹ Harris m.fl., s. 901 f.

3.3.3 Allmänna regeln

3.3.3.1 Definerade fall av inkränkande åtgärder

Domstolen har utvecklat en rik praxis av distinkta typer av egendomsrättsintrång⁸⁰ som faller in under den allmänna regeln.⁸¹

I *Sporrong och Lönnroth* tillämpades den allmänna regeln för första gången. Fallet rörde långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud som hade drabbat fastighetsägare i samband med kommunens stadsplanering. Tillstånden och förbuden upphävdes för de olika enskilda parterna efter 25 respektive 12 år utan att expropriation genomförts. Domstolen menare att byggförbuden var en typ av kontroll av egendom medan expropriationstillstånden skulle betraktas som ett första steg mot formell expropriation. Vidare fastställdes att åtgärderna skulle prövas tillsammans som ett samlat egendomsrättsintrång, trots deras skilda karaktär, mot bakgrund av tillståndens och förbudens samlade effekt på de enskilda parternas rätt. Eftersom åtgärderna sedda var för sig inordnades under olika rättsregler, prövades deras gemensamma verkningar istället under den allmänna regeln. Målet avgjordes sedan på proportionalitetsbedömningen. Domstolen fastställde att expropriations-tillstånden och byggförbuden haft en påtagligt negativ effekt på fastighetsägarnas rätt att förfoga över sin egendom under väldigt lång tid. Bördan ansågs ha varit oproportionerlig i förhållande till det allmänna intresset att främja en flexibel stadsplanering. Hade fastigheterna haft möjligheten att överklaga besluten eller kunnat få kompensation för den oskäligen bördan, hade kravet på proportionalitet troligtvis varit uppfyllt.⁸²

I fallet *Loizidou mot Turkiet*, hade en cypriotisk medborgare av de turkiska myndigheterna nekats tillträde till sin mark som var belägen på norra delen

⁸⁰ För att se exempel på sådan praxis se Harris m.fl., s. 882 f., Grabenwarter, s. 374.

⁸¹ Harris m.fl., s. 881, Grabenwarter, s. 374.

⁸² *Sporrong och Lönnroth*, §§ 9, 11, 50, 60-74.

av Cypern.⁸³ Domstolen konstaterade att statliga åtgärder som hindrar den enskilde att förfoga över och bruka sin egendom ska behandlas under den allmänna regeln.⁸⁴ Eftersom Turkiet inte åberopat rättfärdigande skäl för egendomsintrånget utgjorde det en överträdelse av A1P1.⁸⁵

Att ålägga den enskild ett betalningsansvar som inte syftar till att säkra betalningen av skatt, andra avgifter, böter eller viten (jfr. avsnitt 3.3.2.2), är också ett egendomsrättsintrång som faller under den allmänna regeln.⁸⁶

3.3.3.2 "Slasktrattfall"

I vissa fall har domstolen klassificerat ett egendomsrättsintrång under den allmänna regeln utan att tydligt motivera varför. Förklaringen till detta är att den allmänna regeln inte är tydligt definierad på samma sätt som de andra två reglerna, vilket ger domstolen flexibilitet i komplexa fall som inte låter sig kategoriseras eller när den använder den allmänna regeln som "slasktratt".⁸⁷ I *Beyler mot Italien* som rörde en tavla till vilken staten hävdade förköpsrätt efter att den frånhänts den påstådda ägaren, var sak- och rättsfrågorna i fallet oerhört invecklade.⁸⁸ Komplexiteten gjorde att domstolen inte försökte inordna fallet under berövanderegeln, utan utgick i sin prövning istället ifrån den allmänna regeln.⁸⁹

Ibland kan det vara väldigt svårt att avgöra under vilken av artikelns meningar som ett fall kan inordnas. Detta kan vara en förklaring till att domstolen i nyare praxis allt oftare nöjt sig med att konstatera att ett egendomsrättsintrång faller inom artikelns tillämpningsområde, utan att hänvisa till någon av rättsreglerna, för att sedan avgöra målet med stort fokus på proportionalitetsbedömningen.⁹⁰

⁸³ *Loizidou mot Turkiet*, dom den 18 december 1996, §§ 11, 48.

⁸⁴ *Ibid.*, §63.

⁸⁵ *Ibid.*, §64.

⁸⁶ Harris m.fl., s. 869.

⁸⁷ Harris m.fl., s. 881 f., Grabenwarter s. 374

⁸⁸ Se *Beyler mot Italien*, dom den 5 januari 2000, §§ 8-37.

⁸⁹ *Ibid.*, § 106.

⁹⁰ Harris m.fl., s. 873 f., 876, Grabenwarter, s. 385, Gauksdóttir, s. 253.

3.4 Kommissionärens brev

Kommissionären för mänskilda rättigheter uttryckte i sitt brev till den danska migrationsministern (jfr. avsnitt 1.1) oro för att beslagtagningsregeln i UDL kan stå i strid med artikel 1 protokoll 1. Han framhåller att staterna förvisso har rätt att kontrollera användningen av egendom i enlighet med det allmännas intressen, men att åtgärderna med hög sannolikhet inte tillgodoser förenligheten med proportionalitetsprincipen. Denna bedömning grundar han på omständigheterna att (1) asylsökanden är en särskilt utsatt grupp, (2) de flesta flyktingar som når Europa sannolikt inte har mycket värdefulla tillgångar eftersom de ofta tvingats betala stora summor för att ta sig dit, (3) samt att många inom denna grupp löper risken att hamna i en ekonomiskt trängande livssituation.⁹¹

⁹¹ Kommissionärens brev till den danska migrationsministern 12 januari 2016.

4 Analys - det danska förfarandets förenlighet med artikel 1 protokoll 1

4.1 Possessions?

Mot bakgrund av vad som sas i *Gasus Dossier*-fallet, konstituerar både ägandeanspråk till kontanta medel och värdesaker *possessions*.

4.2 Rättsregel

Det danska förfarandet som jag redogjort för i kapitel 2, består av två element. Det första elementet är beslagtagningen. Det andra elementet är betalningsföreläggandet och tvångsfullbordandet av denna.

Situationen i *Sporrong och Lönnroth* rörde två skilda beslutsåtgärder med två skilda ändamål som bedömdes tillsammans endast på grund av att deras samlade effekt innebar en orimlig börda för den enskilde. Till skillnad från situationen i *Sporrong och Lönnroth*, menar jag dock att elementen i det danska förfarandet inte kan betraktas som två självständiga åtgärder, utan ska bedömas tillsammans på den grunden att de utgör två steg i samma process med ett och samma ändamål. Ett argument för detta är uttalandena i förarbetena om att konfiskeringsregeln skulle införas för att ge myndigheterna ”bättre verktyg”, en genväg, för att kunna kartlägga utlänningars ekonomiska situation med målet att kunna ålägga dem med betalningsansvar. De två elementen kommer därför att betraktas tillsammans som en och samma åtgärd.

4.2.1 Berövanderegeln

När förlust av äganderätt, formellt eller de-facto, har konstaterats i praxis har situationens oåterkallelighet varit en avgörande faktor.

Inom ramen för det danska förfarandet innebär inte konfiskeringen nödvändigtvis att flyktingarnas äganderätt till tillgångarna har gått förlorad. Möjligheter att få tillbaka eller kvittera ut sina tillgångar finns, och beslutet kan överklagas. Situationen är således inte under alla omständigheter permanent och oåterkallelig på samma sätt som den var i *Papamichalopoulos*- och *Vasilescu*-fallen. En annan faktor värd att notera är att konfiskering som vidtagits i syfte att tillgodogöra ett skuldindrivningsintresse i regel av domstolen behandlats under kontrollregeln. Detta, sammanvägt med det faktum att berövanderegeln är strikt definierad, gör att det jag bedömer det högst tveksamt att det danska förfarandet ska klassas som en berövande-åtgärd.

4.2.2 Kontrollregeln

Det danska förfarandet har en del likheter med sådana skatteindrivningsåtgärder som faller in under bestämmelsen om kontroll av nyttjanderätt till egendom. I *Gasus Dossier*-fallet beslagtogs egendom för att tvångsfullborda betalningen av en skatteskuld. Konfiskeringen betraktades som ett led i skatteutmätningens processen. Det danska förfarandet har till stor del samma element som det i *Gasus Dossier*-fallet: egendom beslagtas med avsikten att indriva betalning för en skuld till en offentlig myndighet. En central skillnad är dock att utlänningars tillgångar i många fall, med hänsyn till den danska regleringens konstruktion och processens kronologi, kan komma att beslagtas innan skulden ens har uppkommit. En annan skillnad är att det danska förfarandets syfte inte är att säkerställa betalning av skatt. Förfarandet syftar inte heller till att säkerställa andra pålagor, böter eller viten, och kan därför inte hänföras till denna kategori av kontrollåtgärder (se 3.3.2.3).

Handyside-målet är inte heller applicerbar på den aktuella danska regleringen. De beslagtagningar som företas med stöd av UDL sker helt utan beröringspunkter med en brottmålsprocess. Kontrollregeln är därför på denna grund inte tillämplig i förhållande till de inskränkningar danska staten påför den enskilde utlänningens egendomsrätt.

Kontrollregeln har precis som berövanderegeln ett avgränsat tillämpningsområde gentemot den allmänna regeln. Eftersom det inte finns ett något mål i praxis som berör ett förfarande likt det danska finns ingen klart stöd för att det ska betraktas som kontroll av egendom. Likheter med förfarandet i *Gasus Dossier*-fallet är dock påfallande och det talar starkt för att domstolen skulle kunna klassa det som en form av kontroll av nyttjande av egendom vid en rättslig prövning.

4.2.3 Allmänna regeln

I *Loizidou-målet* konstaterade domstolen att åtgärder som hindrar den enskilde att förfoga över och bruka sin egendom är egendomsrättsintrång enligt den allmänna regeln. Målet rörde hinder av brukande av en fastighet. Jag anser inte att det danska förfarandet utgör en sådan åtgärd, då dess karaktär skiljer sig avsevärt från åtgärden i *Loizidou*.

Även om det i nuläget är svårt att säkert säga att om någon av de speciella reglerna är tillämpliga, är det inte lika svårt att argumentera för att det danska förfarandet avseende flyktingars konfiskerade egendom kan inordnas under den allmänna regeln då den har ett brett tillämpningsområde.

Vad som står tämligen klart om man tittar på existerande praxis är att konfiskering, åläggande av betalningskrav och tvångsfullbordning av skulder i olika mål bedömts vara åtgärder som faller inom A1P1:s tillämpningsområde. Eftersom det danska förfarandet innehåller alla dessa element, är det högst

troligt att det faller inom artikelns tillämpningsområde, åtminstone under den allmänna regeln.

4.3 Legalitet

Danmark är en rättsstat med demokratiska institutioner. Regeln i UDL och till denna hörande bekendgørelse som reglerar processen hos US, har utfärdats i enlighet med den danska demokratiska processen. Konfiskering av egendom företas med stöd av en klart definierad lagregel och innehåller klara villkor för när den får och inte får tillämpas. Rättskällan tror jag därför når upp till kraven på tillräcklig tillgänglighet, exakthet och förutsägbarhet.

En annan viktig faktor att beaktas vid legalitetsprövningen är om den enskilde har möjlighet att få saken rättsligt prövad på nytt. I normalfallen bör detta inte vara något problem i det danska förfarandet. I ”riskfallen”, där polisen kan underlåta att överlämna ärendet till domstol, om inte utlänningen aktivt begär det, tror jag däremot att det finns en viss risk för att förfarandet inte uppnår kravet på legalitet och således på den punkten utgör en överträdelse av A1P1 (jfr. *Vasilescu*-målet).

4.4 Legitimitet

Det är upp till staterna att definiera vilket allmänt intresse man tillgodoser genom egendomsrättsintrånget. Domstolen brukar sällan ifrågasätta detta och det är upp till den enskilde att bevisa att detta intresse inte är legitimt. I *Loizidou*-målet misslyckades staten med att utpeka ett allmänt intresse som egendomsintrånget skulle tillgodose. Kravet på legitimitet var alltså inte mött, och intrånget var inte tillåtet enligt A1P1.

Konfiskeringsbestämmelsen i UDL infördes både med anledning av protektionistiska och samhällsekonomiska överväganden. Eftersom det är upp till staten att identifiera det allmänna intresset, är det tveksamt att

protektionismen skulle återopas vid en prövning i Europadomstolen. Däremot ligger det mer nära till hands att anta att det samhällsekonomiska intresset skulle återopas. Att beslagta egendom i syfte att täcka en betalningsförpliktelse grundad på allas lika ansvar för de offentliga utgifterna, måste mot bakgrund av rådande domstolspraxis vara legitimt.

4.5 Proportionalitet

Syftet med den danska regleringen är att se till att de utlänningar som har den ekonomiska förmågan står för sin egen försörjning täcker sina egna kostnader för logi och hälsovård. Förfarandet som införts är medlet som man använder för att uppnå detta syfte. För att förfarandet ska anses nå upp till proportionalitetskravet måste det vara nödvändigt och får inte resultera i en oskälig börda för den enskilde.

I *Waldemar Nowakowski*-målet ansågs egendomsintrånget vara oproportionerligt med hänsyn till de beslagtagna föremålens ekonomiska värden och det faktum att staten inte övervägt alternativa, mindre betungande åtgärder för att tillgodose det allmänna intresset. I *Sporrong och Lönnroth* ansågs åtgärderna vara oproportionerliga i förhållande till det allmänna intresset eftersom de hade en påtagligt negativ effekt på fastighetsägarnas egendomsrätt under en lång tid. Vidare kunde besluten inte överklagas och ägarna komparerades inte på något sätt för den oskäliga bördan.

Frågan är då om de danska myndigheterna skulle kunna uppnå samma syfte genom att vidta en mindre belastande åtgärd för den enskilde än det nuvarande förfarandet. Svaret på den frågan är i min mening ja. Det finns många andra sätt att kräva betalning för en fordran än att beslagta en persons egendom. Normalfallet bör vara att sådana åtgärder betraktas som extraordinära och endast ska användas en sista utväg.

Även alla andra relevanta omständigheter ska vägas in i bedömningen av om det danska förfarandet är proportionerligt. Värt att notera i detta sammanhang är att överklagandemöjligheterna i vissa fall ("riskfallen") måste betraktas som bristfälliga och att asylsökanden är en särskilt utsatt grupp i samhället som dessutom ofta befinner de sig i en ansträngd ekonomisk situation redan vid ankomsten till Danmark. Vidare är det sannolikt att utlänningen vid konfiskeringstillfället i normalfallet befinner sig i en situation där hen saknar bostad och inkomstkälla. Därför kan det inte anses vara skäligt att försätta personen i fråga i en situation där hen endast har kvar 10 000 DKK och tillhörigheter av litet ekonomiskt värde.

Sammantagna alla dessa omständigheter delar jag kommissionären för mänskliga rättigheters uppfattning om att det danska förfarandet att konfiskera utlänningars egendom och använda dessa för att täcka deras kostnader för försörjning, logi och hälsovård antagligen inte uppfyller kravet på proportionalitet.

4.6 Slutsats

Det är alltså troligt att det danska förfarandet som innebär ett ingrepp i utlänningars rätt till egendom faller inom A1P1:s tillämpningsområde, även om det inte går att avgöra vilken av de tre typerna av egendomsrättsintrång det konstituerar. Mer klart är att dock att regleringen i dess nuvarande form inte kan antas vara förenlig med kravet på proportionalitet. Således kan förfarandet antas stå i strid med artikel 1 protokoll 1 i europakonventionen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck (danskt)

L87 – 2015-16, *Forslag til lov om ændring i udlændingeloven*, Folketingstiderna A

Andra danska rättskällor

VEJ nr 9069 af 05/02/2016, *Vejledning om visitation, ransagning og beslaglæggelse hos asylsøgende mv.*, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Doktrin

Blume, Peter. *Legal Method in Danish Law*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag, 2011.

Grabenwarter, Christoph. *European Convention on human rights Commentary*. München: Helbing und Lichtenhahn Verlag, 2014

Harris, David & O'Boyle, Michael & Bates, Ed & Buckley, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Valguarnera, Filippo. Den komparativa metoden. I *Juridisk metodlära, Studentlitteratur*, Korling, Fredrik. Zamboni, Mauro (red.), 141-173. Lund: Studentlitteratur 2013.

Doktorsavhandling

Gauksdóttir, Guðrún, *The right to Property and the European Convention on Human Rights*. Diss, Lund University, 2004.

Övriga källor

Kommissionären för mänskliga rättigheters brev till en danska migrationsministern. Council of Europe, Commissioner for Human Rights. [[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2016\)4&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2016)4&Language=lanEnglish)] (Hämtad 2016-01-03)

Küchler, Teresa. Dansk smyckelag kan hamna i Europadomstolen. *Svenska Dagbladet*. 2016-01-26. <http://www.svd.se/dansk-smyckeslag-kan-hamna-i-europadomstolen> (Hämtad 2017-01-03).

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Beyeler mot Italien, ansökan nr 33202/96, dom den 5 januari 2000.

Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands, ansökan nr. 15375/89, dom 23 februari 1995.

Handyside mot Storbritannien, ansökan nr 5493/72, dom den 7 december 1976.

James mot Storbritannien, ansökan nr 8793/79, dom den 21 februari 1986.

Lithgow m.fl. mot Storbritannien, ansökan nr 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, dom den 8 juli 1986.

Papamichalopoulos mot Grekland, ansökan nr 14556/89, dom den 24 juni 1993.

Loizidou mot Turkiet, ansökan nr 15318/89, dom den 18 december 1996.

Sporrong och Lönnroth mot Sverige, ansökan nr 7151/75; 7152/75, dom den 23 september 1982.

Vasilescu mot Rumänien, ansökan nr 27053/95, dom den 22 maj 1998.