

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Skatteministeriet
Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget
Beskæftigelsesudvalget
Skatteudvalget

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8816
LUJJ@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR.
540.10/31974/EMKI/TGH/TITH/
LUJJ/JCH

**HØRING OVER FORSLAG OM INDFØRELSE AF EN
INTEGRATIONSYDELSE, ÆNDRING AF REGLERNE OM
RET TIL UDDANNELSES- OG KONTANTHJÆLP M.V.,
HARMONISERING AF REGLER OM OPGØRELSE AF
BOPÆLSTID FOR FOLKEPENSION SAMT
GENINDFØRELSE AF OPTJENINGSPRINCIPPET FOR
RET TIL BØRNETILSKUD OG BØRNE- OG UNGEYDELSE
FOR FLYGTNINGE M.V.**

7. JULI 2015

Udlændinge-, integrations- og boligministeren, beskæftigelsesministeren samt skatteministeren har den 3. juli 2015 fremsat følgende lovforslag, som blev førstebehandlet samme dag:

- L2, Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.).
- L3, Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension).
- L7, Forslag til lov om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om en børne- og ungedydelse (Genindførelse af optjeningsprincippet for ret til børnetilskud og børne- og ungedydelse for flygtninge).

Det fremgår af lovforslagene, at de vil blive sendt i høring med frist den 5. august 2015. Institut for Menneskerettigheder er på høringslisten til L2 og L3 og har modtaget anmodningerne om høringer. Instituttet har også valgt at afgive høringssvar til L7.

Instituttet har behandlet de tre lovforslag i ét høringssvar, da de rejser sammenlignelige spørgsmål. Instituttet har desuden prioriteret at afgive et hurtigt høringssvar, således at der kan tages ordentlig højde for høringssvaret i den videre behandling af lovforslagene.

1. SAMMENFATNING

Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til de tre lovforslag kan sammenfattes på denne måde:

- Instituttet finder det meget kritisabelt, at lovforslagene ikke indeholder de fornødne vurderinger af forholdet til Grundloven, og at L7 derudover ikke indeholder nogen vurdering af forholdet til menneskeretten.
- Instituttet kan ikke vurdere, om lovforslagene vil være i strid med Grundlovens § 75, stk. 2, fordi der ikke foreligger nærmere oplysninger om, hvorvidt de mennesker, der rammes af stramningerne, kan siges at være sikret et eksistensminimum.
- Instituttet kan ikke vurdere, om lovforslagene vil være i strid med Flygtningekonventionen, fordi der ikke foreligger nærmere oplysninger om, i hvilket omfang andre grupper end flygtninge rammes, samt hvordan andre lande fortolker konventionen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene redegør nærmere for lovforslagenes forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser
- regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene tilvejebringer en række nærmere oplysninger, således af indgrebets forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Flygtningekonventionen, kan vurderes på et fyldestgørende grundlag.

2. LOVFORSLAGENES VURDERING AF MENNESKERETTEN

L7 om genindførelse af optjeningsprincippet for ret til børnetilskud og børne- og ungedelse for flygtninge indeholder ingen analyse af forholdet til Grundloven eller Danmarks internationale forpligtelser.

I L3 om opgørelse af bopælstid for folkepension – genindførelse af principper for beregning af den såkaldte brøkpension - henviser regeringen til, at regeringen tidligere har vurderet, at et tilsvarende lovforslag var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og at regeringen nu vurderer, at også dette lovforslag er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser uden nærmere at begrunde dette i lovforslaget.

I L2 om integrationsydelse, uddannelses- og kontanthjælp redegøres kun for de forhold, som taler for lovforslaget.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra 2005, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af beretning nr. 6 afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015 om ministres ansvar for Folketinget, at en minister, som fremsætter et lovforslag, bør være opmærksom på at sikre, at lovforslagets bemærkninger også belyser forhold, som taler imod lovforslaget. Hvis forhold kun vanskeligt lader sig belyse eller er forbundet med usikkerhed, bør der redegøres for, hvori vanskeligheden eller usikkerheden består, og hvilke konsekvenser de mulige udfald kan få.

- Institut for Menneskerettigheder finder det – i lyset af lovforslagenes alvorlige betydning for en sårbar gruppe mennesker – meget kritisabelt, at lovforslagene ikke indeholder de fornødne vurderinger af forholdet til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene redegør nærmere for lovforslagenes forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, samt at regeringen fremlægger de oplysninger, der er nødvendige for Folketingets vurdering af lovforslagene, jf. nærmere nedenfor.

3. GRUNDLOVENS KRAV OM EKSISTENSMINIMUM

Indførelse af integrationsydelsen samt genindførelsen af optjeningsprincipperne vil betyde en væsentlig lavere indkomst for de berørte grupper end efter de eksisterende regler.

Det er umiddelbart instituttets vurdering, at mange på grund af ydelsernes niveau vil falde under den danske fattigdomsgrænse, men levestandarden vil variere for de enkelte mennesker og familier, fordi denne vil være påvirket af anden støtte, og fordi udgifterne vil variere fra person til person.

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.

Højesteret har i to domme fastslået, at Grundlovens § 75, stk. 2, forpligter det offentlige til at sikre et eksistensminimum for personer omfattet af bestemmelsen, samt at de ved domstolene kan få efterprøvet, om kravet er opfyldt. Dommene er refererede i Ugeskrift for Retsvæsen 2006.770H og U2012.1761H.

Højesteret har i dom af 15. februar 2012 om introduktionsydelse/starthjælp vurderet overholdelsen af Grundlovens eksistensminimum og i den forbindelse medregnet alle de ydelser, den pågældende familie fik tildelt, herunder boligsikring, børneydelser m.v. Dommen er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2012.1761H.

Højesteretssagen handlede om en flygtningefamilie på to voksne og fire børn, hvoraf de to fyldte 18 år i perioden. Et femte barn over 18 år fik senere opholdstilladelse og boede sammen med den øvrige familie. Familien havde samlet set modtaget introduktionsydelse/starthjælp, boligsikring og forskellige børneydelser m.v. på mellem ca. 209.000 og 265.000 kr. om året i perioden fra 2004-2007. Højesteret fandt, at familien havde modtaget hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med Grundlovens § 75, stk. 2.

Højesterets dom fra 2012 betyder, dels at der findes en nedre grænse for offentlige ydelser, således at et "eksistensminimum" sikres, dels at dette eksistensminimum ligger under niveauet i den konkrete sag. Det er dog fortsat uvist, hvor Højesteret vil sætte grænsen for et eksistensminimum, ligesom der ikke er lovgivningspraksis om dette spørgsmål.

I L2 vedrørende introduktionsydelse m.v. anfører regeringen, at den nu foreslåede integrationsydelse, der er fastsat på niveau med de nugældende SU-satser, og som for forsørgere af børn under 18 år overstiger de dagældende satser for introduktionsydelse og starthjælp, er i overensstemmelse med Grundlovens § 75, stk. 2, og Danmarks internationale forpligtelser. Der redegøres imidlertid ikke nærmere for baggrunden for vurderingen.

Institut for Menneskerettigheder finder det som nævnt meget kritisabelt, at lovforslagene ikke i det fornødne omfang forholder sig til spørgsmålet om lovgivningens forhold til Grundlovens eksistensminimum. Der kan ikke uden videre henvises til Højesterets dom fra 2012, blandt andet fordi den omhandlede en familie i perioden 2004-2007, før reglerne om optjeningsprincip for børnefamilieydelse m.v. blev i 2010 ændret med ikrafttræden i 2011.

Lovforslagene indebærer væsentlige ændringer og en betydelig nedsættelse af de offentlige ydelser for de berørte personer, herunder for børnefamilier og for udsatte flygtninge med eksempelvis psykiske traumer m.v. Det konkrete niveau af offentlige ydelser for de berørte personer er dog uklart, idet de pågældende i varierende omfang tillige vil kunne være berettigede til øvrige offentlige ydelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at den danske fattigdomsgrænse indført i 2013 ikke er afgørende for fortolkningen af Grundlovens eksistensminimum, men at der bør foretages nærmere vurderinger af, hvad de foreslåede ændringer vil få af betydning for de berørte personer, herunder hvordan de samlede indtægter og udgifter må antages at blive for forskellige familiekonstellationer.

Det bør derfor under lovforslagenes behandling afklares, hvordan forskellige personer og familier samlet set vil være stillet efter de foreslåede ændringer. Der er således en række forskelle for de økonomiske livsvilkår for modtagere af SU og integrationsydelse, som må tages i betragtning ved vurderingen af, om personer er sikret et eksistensminimum. Alle dele af lovforslagene bør indgå i disse beregninger, herunder også eksempelvis det forhold, at integrationsydelelsesmodtagere ikke vil blive omfattet af reglerne om ret til ferie for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere.

Der må efter instituttets opfattelse foretages nærmere beregninger af indtægterne og udgifterne for forskellige familiekonstellationer i forskellige boligformer, således at ydelsernes niveau sættes i reelt forhold til beregninger af leveomkostninger eksempelvis baseret på den såkaldte budgetmetode.¹ Der må tages højde for muligheder for at supplere indtægten. Der må i den forbindelse også foretages beregninger for så vidt angår flygtninge, som fremover vil modtage en begrænset folkepension.

Det bør desuden afklares og løbende overvåges, om lovforslagene vil betyde en (markant) stigning i antallet af personer, der lever med et indkomstgrundlag under den nationale økonomiske fattigdomsgrænse, herunder især om lovforslagene vil medføre en stigning i antallet af børn, der vokser op i familier med en indkomst under fattigdomsgrænsen. Det må desuden afklares og tydeliggøres, hvordan personer med funktionsnedsættelse vil blive behandlet, såfremt de er ud af stand til eksempelvis at lære dansk eller opnå beskæftigelse og dermed øge deres indkomst.

¹ Se "En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder", Ekspertudvalg om fattigdom, juni 2013, s. 162 ff.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene redegør nærmere for Grundlovens eksistensminimum og Danmarks internationale forpligtelser, samt at regeringen fremlægger de oplysninger, der er nødvendige for Folketingets vurdering af lovforslagene.

Den internationale menneskeret har ikke betydning for fortolkningen af Grundlovens § 75, stk. 2, men instituttet minder om, at Danmark tidligere har modtaget international kritik på dette område, og at det må forventes, at der også fremover vil blive fremsat kritik. Det skyldes, at retten til en passende levestandard, retten til social sikkerhed og sociale ydelser er omfattet af forskellige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig, herunder blandt andet FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 9 og 11, FN's Racediskriminationskonvention artikel 5(e)(IV) og FN's Børnekonvention artikel 26 og 27. FN's Børnekomité, FN's Racediskriminationskomité samt den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance (ECRI) har tidligere forholdt sig kritisk til den dagældende starthjælp. Retten til at modtage tilstrækkelige midler til sit underhold er omfattet af Den Europæiske Socialpagt artikel 13, og Europarådets Komité for Sociale Rettigheder udtrykte i 2009, at de dagældende regler om starthjælp ikke var i overensstemmelse med Socialpagtens artikel 13.²

4. INDIREKTE FORSKELSBEHANDLING VED INDFØRELSE AF EN INTEGRATIONSYDELSE SAMT GENINDFØRELSE AF OPTJENINGSPRINCIPPER FOR FOLKEPENSION, BØRNETILSKUD SAMT BØRNE- OG UNGEYDELSE

Det overordnede formål med de foreslåede ændringer er at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark samt at give nyankomne flygtninge og indvandrere et større incitament til at arbejde og blive integreret, dog således at ændringerne vedrørende folkepension i sig selv alene begrundes i at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

² Se "Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child" af 4. februar 2011, "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination" af 19. oktober 2006, ECRI's "Tredje rapport om Danmark" af 16. december 2005 og Europarådets Komité for Sociale Rettigheder "Conclusions XIX-2 (2009) (DENMARK)" af januar 2010.

De foreslåede ændringer omfatter såvel udlændinge, som danske statsborgere, formentlig fordi regeringen – som ved tidligere lovændringer – ønsker, at lovgivningen ikke diskriminerer.

Instituttet vil derfor se nærmere på spørgsmålet om diskrimination, idet instituttet henviser til sine tidligere høringssvar, som vedhæftes.

I 2002 blev reglerne vedrørende kontanthjælp og introduktionsydelse ændret, således at personer, som ikke havde haft lovligt ophold i mindst 7 ud af de sidste 8 år, fik starthjælp, som var lavere end kontanthjælpen. Introduktionsydelsen blev tilsvarende ændret. Instituttet rejste i forbindelse med ændringen i sit høringssvar bekymring over spørgsmålet om indirekte diskrimination og fandt, at det burde overvejes, om der var tale om indirekte diskrimination, idet en gennemførelse af lovforslaget ville ramme de to grupper (danske statsborgere og udlændinge) ganske forskelligt. Starthjælpen og introduktionsydelsen blev ophævet i 2012.

I 2010 blev flygtninges adgang til at medregne bopælstid i oprindelseslandet ved beregning af folkepension afskaffet, således at flygtninge fremover modtog en reduceret folkepension. I forbindelse med lovændringen i 2010 stillede instituttet i sit høringssvar spørgsmål ved, om det var berettiget at sammenligne flygtninge og danske statsborgere med ophold i udlandet. Instituttet anbefalede blandt andet, at det nærmere blev undersøgt og oplyst, hvor mange danske statsborgere, der efter ophold i udlandet, var afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne, samt hvordan andre lande behandlede flygtninge i forhold til andre med midlertidigt ophold i udlandet. Derudover fandt instituttet umiddelbart, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig måtte antages ikke at være i overensstemmelse med Flygtningekonventionen og andre internationale menneskerettighedskonventioner og anbefalede derfor, at lovforslaget ikke blev vedtaget. I 2014 blev adgangen til at medregne bopælstid i oprindelseslandet genindført.

I 2010 og 2012 blev reglerne om optjeningsprincipper børnefamilieydelse og børnebidrag ændret, men instituttet blev ikke hørt i den forbindelse og har ikke afgivet høringssvar om de ændringer.

Institut for Menneskerettigheder kan ikke foretage den endelige vurdering af, om borgernes rettigheder krænkes, da det – som instituttet også anførte i sit høringssvar i 2010 – må afklares ved

nationale domstole med efterfølgende adgang til international prøvelse ved blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I 2012 afsagde Højesteret som nævnt dom i en sag om introduktionsydelse/starthjælp i perioden 2004-2007. Højesteret fandt, at der ikke var tale om direkte forskelsbehandling efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), da reglen omfattede både danske statsborgere og udenlandske statsborgere. For så vidt angik indirekte forskelsbehandling fandt Højesteret, at optjeningsprincippet for kontanthjælp var sagligt begrundet, og at konsekvenserne af optjeningsprincippet ikke var uproportionale. Højesteret fandt tilsvarende, at Flygtningekonventionen heller ikke var krænket.

Selv om Højesterets dom omhandlede introduktionsydelse/starthjælp, må det efter instituttets opfattelse som udgangspunkt antages, at Højesteret vil anlægge en tilsvarende vurdering af reglerne om optjeningsprincipper til folkepension (brøkpension), børnetilskud samt børne- og ungedydelse. Det kan imidlertid ikke uden videre antages, at Højesterets dom fra 2012 fuldt ud kan overføres på de nu fremsatte lovforslag, dels fordi der er tale om forskellige lovforslag, dels fordi en række forhold ikke blev forelagt Højesteret. Der må således foretages en selvstændig vurdering af en række forskellige forhold.

Det afgørende spørgsmål er – som det også fremgår af Højesterets tidligere dom – om den indirekte forskelsbehandling er forholdsmæssig. Det er derfor nødvendigt at vurdere og sammenholde virkningerne af de nu foreslåede lovforslag i forhold til deres formål.

Lovforslagene har alle som et af de overordnede formål at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark. Der er ikke belæg for at antage, at stramningerne i eksempelvis 2010 og 2012 har reduceret antallet af asylansøgere i Danmark sammenholdt med andre lande i EU. Det er tilsvarende for tidligt at vurdere effekten af ændringerne på asylområdet i 2014, selv om der kan konstateres et generelt fald i antallet af asylansøgere inden for det sidste år. Der er således markant usikkerhed forbundet med virkningerne af denne type lovændringer i forhold til Danmarks andel af asylansøgere i Europa.

Af L7 fremgår: "Størrelsen af mindreudgifterne som følge af genindførelse af optjeningsprincippet for flygtninge afhænger af antallet af opholdstilladelser. Det er beregningsmæssigt forudsat, at der gives opholdstilladelse til ca. 2.000 børn i 2015, ca. 2.500 børn i 2016 og derefter ca. 900 børn årligt. Det er endvidere forudsat, at der sker familiesammenføring til flygtninge for ca. 8.800 børn i 2016 og derefter ca. 1.800 børn årligt. I 2015 skønnes forslaget at vedrøre udbetaling af

børne- og ungeydelse samt børnetilskud for ca. 225 børn. I 2016 skønnes ydelser til nye modtagere vedrørende ca. 7.400 børn at blive berørt af optjeningsprincippet og i 2017 skønnes ydelser til nye modtagere vedrørende ca. 4.600 børn at blive berørt. Fra og med 2018 skønnes ydelser til nye modtagere vedrørende ca. 2.650 børn årligt at blive berørt.”.

Det er således ”beregningmæssigt forudsat”, at antallet af opholdstilladelser til flygtningebørn herunder ved familiesammenføring vil falde meget markant efter 2016 fra 11.300 i 2016 (2.500+8.800) til 2.700 efter 2016 (900+1.800), men det fremgår ikke, hvad der er grundlaget for denne forudsætning, herunder hvilken betydning lovændringerne antages at have.

Lovforslagene har derudover overordnet set dels til formål at øge integrationen og beskæftigelsen blandt de berørte. Det fremgår af L2, at ændringen ”skønnes at indebære, at den enkelte modtager i gennemsnit hurtigere vil afgå til beskæftigelse. Samlet skønnes forslaget på den baggrund at indebære en strukturel styrkelse af beskæftigelsen på i alt 400 fuldtidspersoner, når integrationsydelsen er fuldt indfaset.”.

Det fremgår af en analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed fra april 2007, at den dagældende starthjælp fik flygtninge hurtigere i arbejde – i hvert fald på kort sigt. For gruppen, som kunne få kontanthjælp, var der 9 procent sandsynlighed for, at de var i beskæftigelse 16 måneder efter, de fik opholdstilladelse, mens tallet var 14 procent for gruppen, som var berettiget til starthjælp. Analysen viste dog også, at indførelse af starthjælpen betød, at en langt større gruppe forsørgede sig selv uden at være i job. Denne gruppe havde således ikke en observerbar indkomst og levede således af ægtefællens indkomst, sort arbejde eller noget tredje. Dette er blot et eksempel på undersøgelser, som støtter antagelsen om, at lovændringen vil have en vis betydning for integrationen og beskæftigelsen, men ændringerne har også andre konsekvenser, som lovforslagene ikke redegør for. Der henvises i den forbindelse eksempelvis til Rockwool Fondens Forskningsenheds arbejdspapir 25 fra 2012.

Lovforslagene har ikke til formål, men det er umiddelbart instituttets vurdering, at lovforslagene vil have som virkning, at flere vil leve i fattigdom. Det er usikkert, i hvilket omfang dette vil være en konsekvens, jf. bemærkningerne i afsnit 3 ovenfor, hvorfor en proportionalitetsvurdering er vanskelig at gennemføre på det foreliggende grundlag.

Det bemærkes i den forbindelse, at indførelsen af et dansktillæg i praksis i meget høj grad vil ramme udlændinge hårdere end danskere, fordi danske statsborgere omfattet af de foreslåede regler som det helt klare udgangspunkt må formodes at kunne dokumentere de fornødne dansk kundskaber.

Højesterets dom fra 2012 bekræfter, at Højesteret vil være meget tilbageholdende med at tilsidesætte lovgivning som stridende mod Danmarks internationale forpligtelser, og at vurderingen af forholdsmæssigheden derfor først og fremmest vil være et anliggende for lovgivningsmagten og eksempelvis den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund:

- at regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene nærmere uddyber, hvilke virkninger lovforslagene efter regeringens opfattelse må antages at få på Danmarks andel af det samlede antal af asylansøgere i Europa, på integrationen af udlændinge i Danmark og på andre forhold for de berørte, jf. også afsnit 3 ovenfor.

5. SÆRLIGT OM FLYGTNINGES RET TIL SAMME BEHANDLING SOM DANSKE STATSBOGERE

Da Højesteret i 2012 behandlede den konkrete sag om starthjælp/integrationsydelse blev det gjort gældende, at der var tale om indirekte forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14, blandt andet fordi der var tale om forskelsbehandling i strid med FN's Flygtningekonventions artikel 23.

Højesteret antog, at den tidligere starthjælp/introduktionsydelse ikke var i strid med FN's Flygtningekonventions artikel 23 og heller ikke i strid med EMRK.

Højesteret udtalte blandt andet om artikel 23: "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."

Højesterets fortolkning er – med al respekt – ikke uangribelig. For det første fremgår det ikke af ordlyden af artikel 23, at den alene omfatter direkte forskelsbehandling, idet ordlyden hverken omtaler direkte eller indirekte forskelsbehandling, men i stedet bruger ordene 'samme behandling som deres egne statsborgere'. For det andet er Højesterets fortolkning udtryk for en traditionel tilbageholdenhed i fortolkningen af internationale menneskerettigheder, idet Højesteret ikke finder "tilstrækkeligt grundlag" i bestemmelsen for at anse lovgivningen for indirekte diskriminerende.

Højesteretssagen handlede endvidere ikke om en person, der havde modtaget brøkpension, hvorfor Højesteret fortsat ikke har forholdt sig Flygtningekonventionens betydning i en konkret sag om brøkpension. Højesteret har heller ikke fået forelagt – og derfor ikke tage stilling til – forholdsmæssigheden af beregning af brøkpension til konkrete flygtninge. Af L3 fremgår: "Den foreslåede harmonisering af optjeningsreglerne for folkepension skønnes at berøre ca. 500 personer årligt på kort sigt". Derudover fremgår det, at flygtninge, som ikke længere vil kunne modtage fuld folkepension, efter en konkret individuel vurdering kan modtage personligt tillæg efter pensionsloven, integrationsydelse eller kontanthjælp. Der bør derfor ligeledes laves beregninger på hvilke ydelser en folkepensionist, som er flygtning, kan opnå, hvis dennes folkepension er reduceret til $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$.

Det springende punkt er efter instituttets opfattelse, at formålet med Flygtningekonventionens bestemmelser er at sikre, at flygtninge reelt får samme offentlige hjælp og støtte som landets egne statsborgere. Bestemmelsen er udtryk for en pligt til – i lyset af flygtninges særlige baggrund – at behandle dem som egne borgere. Grundtanken i Flygtningekonventionen er, at flygtninge, der i øvrigt opfylder betingelserne for at opnå asyl, skal have samme ydelse som landets statsborgere. Flygtninge adskiller sig fra indvandrere og danske statsborgere, der frivilligt tager ophold i udlandet, fordi flygtninge har været nødsaget til at flygte fra deres hjemland.

Det er vanskeligt at se, at formålet – at sikre flygtninge samme behandling som danske statsborgere – varetages, når der lovgives med det udtrykkelige formål at afskrække asylansøgere fra at søge til Danmark, og når lovgivningen forringer danske statsborgeres rettigheder med det – må det antages – formål at undgå konflikt med blandt andet Flygtningekonventionen. Den konflikt er kun relevant at undgå, fordi flygtninge efter lovforslagene netop ikke reelt har samme rettigheder som danske statsborgere i almindelighed.

Instituttet er derfor – trods Højesterets dom – ikke overbevist om, at flygtninge omfattet af Flygtningekonventionen bliver behandlet i overensstemmelse med Flygtningekonventionen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- regeringen i forbindelse med Folketingets videre behandling af lovforslagene oplysninger antallet af berørte personer i de forskellige grupper (flygtninge, danske statsborgere, danske statsborgere der rammes af opholdskravet samt andre udlændinge end flygtninge)
- regeringen undersøger og oplyser, hvorvidt – og i givet fald i hvordan og med hvilke konsekvenser – andre lande har vedtaget lignende regulering, hvor flygtnings ret til ligebehandling med egne statsborgere tilsidesættes ved en samtidig reduktion af nogle af landets egne statsborgeres rettigheder.

Instituttet minder om, at Danmark tidligere har modtaget international kritik på dette område, og at det må forventes, at der også fremover vil blive fremsat kritik. UNHCR udtalte således i forbindelse med ændringen i 2002 bekymring over sammenligningen mellem danske statsborgere og flygtninge, da de ikke kunne siges at være i en sammenlignelig situation. UNHCR udtrykte desuden betænkeligheder ved ydelsernes negative signal om flygtnings bidrag til det danske samfund. UNHCR stillede derfor spørgsmålstegn ved begrundelsen for og lovligheden af reglerne om starthjælp og introduktionsydelse. I 2010 kritiserede UNHCR, at de foreslåede regler om optjening af folkepension ikke tog tilstrækkelig hensyn til den særlige situation, som flygtninge står i. UNHCR fandt derfor, at de foreslåede ændringer medførte forskelsbehandling i strid med forbuddet mod diskrimination.

Der henvises til j.nr. 15/05849 (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) og j.nr. 2015-3055 (Beskæftigelsesministeriet).

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
DIREKTØR