



Beskæftigelsesministeriet

[ydelser@sm.dk](mailto:ydelser@sm.dk)

[chho@sm.dk](mailto:chho@sm.dk)

[epi@sm.dk](mailto:epi@sm.dk)

**Vedrørende forslag L3 til lov om ændring af lov om social pension  
(Harmonisering af regler om opførelse af bopælstid for  
folkepension)**

{Dato}

J.nr. 2015-0017-33083

Ankestyrelsen er via [www.høringsportalen.dk](http://www.høringsportalen.dk) blevet opmærksom på ovennævnte lovforslag, der vedrører et sagsområde, hvor Ankestyrelsen er klageinstans.

Ankestyrelsen  
Teglholmegade 3  
2450 København SV

Ankestyrelsen har ikke bemærkninger til indholdet af det fremsatte lovforslag, men vi vil dog ikke undlade at bemærke, at vi forudser, at harmoniseringen vil medføre et antal yderligere klagesager på området. Vi kan dog ikke på nuværende tidspunkt kvantificere antallet heraf.

Tel +45 3341 1200  
Fax +45 3341 1400  
[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)  
[www.ast.dk](http://www.ast.dk)

Venlig hilsen

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Anne Birgitte Hassing

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

## Torben Hede

---

**Fra:** Lucienne Josephine Lokjær Jørgensen <lujj@Humanrights.dk>  
**Sendt:** 7. juli 2015 16:33  
**Emne:** Høringssvar vedr. L2, L3 og L7  
**Vedhæftede filer:** Høringssvar 2010 (lov om social pension).doc; Notat, 2002, (lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven).doc; J.nr.540.10-31974.pdf

Til Udlændinge-, Integration, og Boligministeriet, Beskæftigelsesministeriet samt Skatteministeriet

Vedhæftet fremsendes Institut for Menneskerettigheders samlede høringssvar vedrørende følgende lovforslag:

- 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) og
- 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).

Instituttets høringssvar fra 2002 og 2010 vedhæftes ligeledes.

Høringssvaret vil ligeledes blive fremsendt til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, Beskæftigelsesudvalget samt Skatteudvalget.

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

Med venlig hilsen

Lucienne Jørgensen



**LUCIENNE J. L. JØRGENSEN**  
FULDMÆGTIG  
CAND.JUR

MONITORERING  
WILDERS PLADS 8K | 1403 KØBENHAVN K

TELEFON 3269 8888 | DIREKTE 3269 8816

[LUJJ@HUMANRIGHTS.DK](mailto:LUJJ@HUMANRIGHTS.DK)  
MENNESKERET.DK | HUMANRIGHTS.DK

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 ungeydelse (Genindførelse af optjeningsprincippet for ret til børnetilskud og børne- og ungeydelse 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 Menneskerettigheds 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 indgrebs 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 ungeydelse 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 integrationsydelsesmodtagere 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

#### **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.

---

<sup>2</sup> 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 høringsvar, 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 høringsvar 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 høringsvar 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 høringsvar 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 høringsvar i 2010 – må afklares ved

ationale 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 ungeydelse. 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 mindredgifterne 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 arbejdsrapport 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 dansk tillæg i praksis i meget høj grad vil ramme udlændinge hårdere end danskere, fordi danske statsborgere omfattes 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 STATSBOGGERE**

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 Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 14, blandt andet fordi der var tale om forskelsbehandling i strid med FN's Flygtningekonventionens artikel 23.

Højesteret antog, at den tidligere starthjælp/introduktionsydelse ikke var i strid med FN's Flygtningekonventionens 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 spørgsmålstejn 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

Pensionsstyrelsen  
joep@penst.dk  
penst@penst.dk

STRANDGADE 56  
DK-1401 KØBENHAVN K  
TEL. +45 32 69 88 88  
FAX +45 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 7. december 2010  
J.NR. 540.10/24315-  
JCH/SWG

## **Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension)**

### **1. Indledning**

Ved e-mail af 17. november 2010 har Pensionsstyrelsen anmodet om senest den 24. november 2010 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension). Forslaget er fremsat i Folketinget den 17. november 2010.

På grund af den meget korte høringsfrist har det af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for instituttet at besvare høringen inden den 24. november 2010. Instituttet har dog besvaret høringen inden for tre uger.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at en høringsfrist af syv dages varighed (hen over en weekend) i forbindelse med et lovforslag efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig. En høringsfrist bør efter instituttets opfattelse fastsættes således, at høringsparten har tilstrækkelig tid til at gennemgå høringen og udarbejde et høringssvar med den fornødne grundighed. Det gælder ikke mindst i dette tilfælde, hvor lovforslaget rejser principielle og vanskelige spørgsmål om fortolkningen af FN's Flygtningekonvention og andre menneskerettigheds instrumenter.

### **2. Sammenfatning**

#### Lovforslagets udformning (afsnit 3):

- Instituttet anbefaler, at beskæftigelsesministeren indskærper, at lovforslag, der udarbejdes af ministeriet eller dets styrelser, fremover følger Justitsministeriets

vejledning om lovkvalitet ved i hovedtræk af redegøre for forholdet til Danmarks internationale forpligtelser m.v.

#### Lovforslagets indhold (afsnit 4):

- Instituttet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne, og hvordan andre lande behandler flygtninge i forhold til andre med midlertidigt ophold i udlandet.

#### Flygtningekonventionens artikel 24 (afsnit 5):

- Instituttet anbefaler umiddelbart, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, idet den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24.

#### Andre menneskerettighedskonventioner (afsnit 6):

- Instituttet anbefaler umiddelbart, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, idet den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig (heller) ikke er i overensstemmelse med andre internationale menneskerettighedskonventioner end Flygtningekonventionen.

Instituttet understreger, at fortolkningen er behæftet med usikkerhed, dels på grund af fraværet af autoritative fortolkningsbidrag fra navnlig internationale domstole, dels på grund af manglende viden om, (i) hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne og (ii), hvordan andre lande behandler flygtningen i forhold til andre.

### **3. Lovforslagets udformning**

Pensionsstyrelsen har udarbejdet en udredning af 1. november 2011 om flygtnings optjening af ret til dansk pension, herunder om lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Udredningen er imidlertid ikke omtalt i lovforslaget. Udredningen blev offentliggjort på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside den 10. november 2011, efter at en journalist havde søgt og fået aktindsigt i udredningen.

Følgende fremgår af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra 2005 om affattelse af lovforslag (s. 23):

”Undertiden giver et lovforslag anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper. Der bør i sådanne tilfælde i hovedtræk redegøres for disse overvejelser.”



Af vejledningen fremgår endvidere om retlige grænser og almindelige lovprincipper konkret i forhold til internationale menneskerettighedskonventioner (afsnit 4.2, s. 34):

”Danmark har tiltrådt en række internationale konventioner om menneskerettigheder, der har betydning ved udarbejdelsen af lovforslag. [...] Hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser. Det er navnlig bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der sætter grænser for lovgivningsmagten.”

Vejledningen fokuserer ikke på det forhold, at selve lovforslaget – hvis det vedtages og anvendes i praksis – kan være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Endvidere nævnes FN's Flygtningekonvention ikke i vejledningen, men det er utvivlsomt, at også Flygtningekonventionen ”sætter grænser for lovgivningsmagten”.

- Instituttet finder det særdeles kritisabelt, at Beskæftigelsesministeriet undlader i lovforslaget at redegøre for lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, som har været genstand for omfattende behandling i Pensionsstyrelsen.
- Instituttet anbefaler, at beskæftigelsesministeren indskærper, at lovforslag, der udarbejdes af ministeriet eller dets styrelser, fremover følger Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet ved i hovedtræk af redegøre for forholdet til Danmarks internationale forpligtelser m.v.

#### **4. Lovforslagets indhold**

Med lovforslaget ændres optjeningsreglerne for folkepension, idet flygtnings adgang til at medregne bopælstid i oprindelseslandet ved beregning af folkepension afskaffes. Flygtninge vil således fremover være omfattet af de samme regler for optjening af ret til folkepension, som gælder for øvrige udlændinge og danskere, selv om flygtnings oprinde ophold i hjemlandet ikke kan sammenlignes med danskeres ophold i udlandet.

Dette indebærer, at flygtninge for overhovedet at kunne opnå folkepension skal have haft fast bopæl her i landet i mindst tre år mellem det fyldte 15. år og folkepensionistalderen. Der udbetales fuld folkepension, hvis flygtningen har haft fast bopæl her i landet i 40 år. Har flygtningen haft fast bopæl her i landet mindre end 40 år, udbetales en brøkpension

svarende til forholdet mellem bopælstiden og 40 år. Flygtninge kan endvidere efter en konkret og individuel vurdering modtage personligt tillæg efter pensionsloven.

Flygtninge, der ikke har opholdt sig mindst tre år her i landet før folkepensionsalderen, vil ikke være berettiget til pension på grund af optjeningsreglerne. Disse flygtninge vil kunne få udbetalt starthjælp i syv år efter ankomsten til landet og herefter kontanthjælp med et beløb, der månedligt svarer til, hvad en gift folkepensionist uden andre indtægter end folkepension kan få udbetalt.

Forslaget skal træde i kraft den 1. januar 2011, således at de nye regler gælder for flygtninge, der 1. januar 2011 har ophold i Danmark, men som først efter den dag opnår ret til folkepension eller førtidspension. Der fastsættes dog en overgangsordning for herboende flygtninge på ti år.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke redegør for de økonomiske konsekvenser for den enkelte flygtning, selvom der er redegjort udførligt herfor i Pensionsstyrelsens udredning, bilag 3.

For flygtninge, der nu har ophold i Danmark, skønnes det – dog med betydelig usikkerhed – at en afskaffelse af flygtnings mulighed for at medregne bopælstid i oprindelseslandet, vil få konsekvenser for cirka 40.000 herboende flygtninge ved disses overgang til folkepension. For nye flygtninge skønnes det, at cirka 6.500 på folkepension og 2.100 på førtidspension årligt vil blive berørt af forslaget.

Det fremgår endvidere, at en enlig folkepensionist i dag i gennemsnittet modtager 143.972 kr. før skat, samt at den gennemsnitlige ydelse for en enlig folkepensionist med de foreslåede regler antages at være satsen for en gift folkepensionist, som i dag udgør 108.896 kr. før skat.

Den bærende argumentation for lovforslagets overensstemmelse med Flygtningekonventionen og andre menneskerettighedsforpligtelser er, at flygtninge kan sammenlignes med danske statsborgere, der i en periode har opholdt sig i udlandet. Derfor skal de to grupper – danskere med ophold i udlandet og flygtninge – ikke længere behandles med respekt for de forskellige livsomstændigheder.

Såfremt personer med brøkpension er forholdsmæssigt fordelt på flygtninge, udlændinge og danske statsborgere med frivilligt midlertidigt ophold i udlandet, kan en fravigelse af det reelle ligebehandlingsprincip bedre forsvares.

- Instituttet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne.

Det må endvidere påpeges, at det vil kunne få betydning for fortolkningen, hvordan andre lande med primært skattefinansierede ydelser gradueret efter opholdstid, herunder måske navnlig alderspension, behandler flygtninge i forhold til andre med mere eller mindre kort- eller langvarigt ophold i udlandet.

- Instituttet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvordan andre lande behandler flygtninge i forhold til andre med midlertidigt ophold i udlandet.

Instituttet bemærker, at forslagets betydelige økonomiske konsekvenser for en umiddelbart lille og klart afgrænset gruppe mennesker, nemlig ældre flygtninge, vil indgå i den menneskeretlige proportionalitetsvurdering, jf. nedenfor.

#### **5. Flygtningekonventionens artikel 24**

Pensionsstyrelsen har i udredningen af 1. november 2010 om flygtnings optjening af ret til dansk pension behandlet blandt andet forholdet til Flygtningekonventionens artikel 24, stk. 1, litra b, der har følgende ordlyd:

”Artikel 24.

Arbejderlovgivning og social tryghed

1. De kontraherende stater skal i de efterfølgende forhold indrømme flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, samme behandling som deres egne statsborgere:

(a) ---

(b) Social tryghed (lovbestemmelser vedrørende tilskadekomst under arbejde, erhvervssygdomme, moderskab, sygdom, invaliditet, alderdom, død, arbejdsløshed, familieforsørgelse og enhver anden risiko, som i henhold til vedkommende lands love eller bestemmelser omfattes af en ordning til gennemførelse af social tryghed) dog med forbehold af:

(I) særlige ordninger vedrørende bevarelsen af erhvervede rettigheder eller rettigheder under erhvervelse;

(II) særlige ordninger efter bopælslandets love eller bestemmelser, som vedrører ydelser eller dele af ydelser, som alene udredes af offentlige midler, eller som vedrører ydelser, der tilstås personer, som ikke opfylder de for opnåelse af normal rente foreskrevne bidragsbetingelser.

2. ---

3. ---

4. ---”

Pensionsstyrelsens konklusion (s. 19) er behæftet med tvivl, der af styrelsen udtrykkes med ordene "umiddelbar", "må antages", "næppe" og "formentlig". Konklusionen lyder således:

"På den baggrund er det *umiddelbart* vurderingen, at flygtningekonventionens krav om ligebehandling – i forhold til spørgsmål om adgang til social pension – *må antages* at indebære, at en flygtning som minimum skal sidestilles med en dansk statsborger, der har været bosat i udlandet i en lige så stor del af optjeningsperioden som flygtningen, men derimod *næppe* indebærer, at flygtningen skal ligestilles med en dansk statsborger, der har opholdt sig her i landet i hele sit liv.

Det kan på den baggrund *formentlig* ikke antages, at flygtningekonventionen er til hinder for, at flygtninges adgang til at medregne bopælstid i hjemlandet efter pensionslovgivningen afskaffes."

Instituttet deler ikke styrelsens opfattelse, men finder derimod umiddelbart, at det formentlig må antages, at den formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere, som forslaget indebærer, ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen.

Instituttet understreger, at også instituttets vurdering er forbundet med tvivl. Fortolkningen af Flygtningekonventionen ikke er genstand for international domstolsprøvelse, hvorfor det ikke er muligt at søge støtte i international retspraksis, ligesom instituttet ikke er bekendt med retspraksis om lignende spørgsmål.

Det er derfor nødvendigt at vurdere den foreslåede ordning ved anvendelsen af almindelige fortolkningsprincipper. Det er i den forbindelse et væsentligt udgangspunkt, at de gældende regler – uanset at argumentationen ikke blev knyttet an til Flygtningekonventionen – blev vedtaget i 1984 ud fra betragtninger, som er skræddersyede til Flygtningekonventionen.

Reglerne er således baseret på Pensionsreformarbejdsgruppens rapport fra september 1979 om pensionslovenes regler om optjening, indfødsret og bopæl. Rapporten lægger afgørende vægt ikke på formel men på reel ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere med bopæl i udlandet.

Af rapporten fremgår blandt andet (s. 24 i rapporten, s. 7 i Pensionsstyrelsens udredning):

"Flygtninge, der kom til Danmark før vi gik over til optjeningsprincippet, opnåede ret til fuld pension efter samme regler som danskere. Selv om

anerkendte flygtninge også efter de nu gældende regler formelt er ligestillet med danske statsborgere [...] har optjeningsprincippet betydet en forringelse af flygtningenes pensionsmæssige stilling. Ifølge sagens natur vil der kun sjældent være erhvervet ret til fuld pension. Flygtningene må derfor ofte have udbetalt supplerende hjælp efter bistandsloven.

Efter gældende regler er flygtninge ikke dårligere stillet end danske statsborgere som flytter til Danmark efter at have haft bopæl i et land uden for Norden og EF. Der er imidlertid den afgørende forskel at danske med bopæl i et tredjeland enten er obligatorisk sikret eller har haft mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for årene i udlandet, mens flygtninge næppe har mulighed for at få udbetalt ydelser fra en pensionsordning i hjemlandet. [...]

Efter udvalgets opfattelse bør der i Danmark sikres flygtninge en reel ligestilling med danske statsborgere på den måde at bopælstid i flygtningens tidligere hjemland bliver medregnet.

Selvom flygtningen først kommer til Danmark efter opnåelse af pensionsalderen vil det formentlig være rimeligt at medregne forsikringsperioder i hjemlandet. Alternativet vil som nævnt ofte være, at der må udbetales hjælp efter bistandsloven. I vidt omfang er det således et finansierings spørgsmål mellem stat og kommune.

Derimod bør forsikringsperioder i hjemlandet formentlig kun medregnes i den tid flygtningen har bopæl i Danmark. Hvis flygtningen forlader landet må der være ret til at medtage pensionen efter samme regler som for danske statsborgere, men kun for så vidt angår den del af pensionen som er beregnet på grundlag af den faktiske bopælstid med tillæg af eventuel godskrivningstid."

Af lovforslaget fra 1984 fremgår blandt andet, jf. forslag til lov om social pension L 18/1984, s. 16 (s. 7 i Pensionsstyrelsens udredning):

"For at sikre at optjening af pension for flygtninge, som får opholdstilladelse efter udlændingeloven, ikke bliver ringere end optjeningstiden for danske statsborgere, foreslår regeringen, at disses bopælstid i oprindelseslandet og andre lande, hvori de pågældende er anerkendt af landets myndigheder efter principper, der i det væsentlige svarer til § 7 i udlændingeloven, sidestilles med bopælstid her i riget, så længe de har fast bopæl i Danmark. Det samme foreslås at gælde,

uanset om de pågældende opnår dansk indfødsret. Ligestilling gælder ikke for perioder, hvor der er optjent ret til pension fra oprindelseslandet og andre lande, hvori de pågældende senere har haft bopæl.”

Instituttet finder, at disse betragtninger fortsat har en faktisk og retlig relevans. Instituttet finder anledning til særligt at fremhæve tre forhold.

For det første lægger rapporten fra 1979 vægt på den reelle ligestilling, ligesom Pensionsstyrelsen i udredningen s. 17 gentager, at der er den afgørende forskel mellem danske statsborgere, der tager ophold i udlandet, og flygtninge, der har boet i et andet land, at en flygtning ”næppe har mulighed for at få udbetalt ydelse fra en pensionsordning i hjemlandet”, hvorimod den danske statsborger enten er obligatorisk sikret eller har haft mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for årene i udlandet.

Flygtnings oprindelsesland kan ikke sammenlignes med danske statsborgeres valg af bopæl i udlandet. Dette forhold taler med styrke for, at de to situationer skal behandles forskelligt. Dette er også baggrunden for, at det er nødvendigt at undersøge og oplyse, hvor mange personer der må antages at befinde sig i de to grupper, som lovforslaget lægger op til at sammenligne: danske statsborgere på brøkpension på grund af frivilligt ophold i udlandet og flygtninge på brøkpension på grund af ophold i hjemlandet inden opnåelse af ophold i Danmark.

For det andet kan det ikke uden videre lægges til grund, at formel ligestilling i forhold til starthjælp og andre ydelser berettiger fravigelse af et reelt ligestillingsprincip på andre områder, idet forskelsbehandling efter omstændighederne kan begrundes med vægtige, saglige og proportionale hensyn. Det foreliggende lovforslag har ikke til formål f.eks. at tilskynde flygtninge og andre til at søge beskæftigelse. Formålet er som led i finanslovsaftalen at spare offentlige udgifter.

For det tredje gælder ligestillingen – efter bemærkningerne i lovforslaget fra 1984 – ”ikke for perioder, hvor der er optjent ret til pension” fra andre lande. Denne undtagelse stemmer overens med den fortolkning af undtagelsesbestemmelserne i Flygtningekonventionens artikel 24, stk. 1, litra b, (I) og (II), der fremgår af konventionens forarbejder, nemlig at staterne skal kunne gøre undtagelser fra et lighedsprincip i tilfælde, hvor ydelsen normalt skulle betales af en anden stat, hvor flygtningen på baggrund af tidligere ophold har opnået en vis ret til samme ydelse. Der henvises herved til ”The Rights of Refugees under International Law” af James C. Hathaway, s. 772-786.

Endelig bør det for fuldstændighedens skyld overvejes, om ordlyden af artikel 24, stk. 1, litra b, (II), undtager ligestilling i forhold til folkepension, der ”alene udredes af offentlige midler”. Denne fortolkning er ikke antaget af Pensionsstyrelsen, og ses heller ikke anlagt

af andre. Det skyldes formentlig, at Flygtningekonventionen er formuleret med henblik på den normale situation i de fleste lande, nemlig at sociale ydelser erhverves ved indbetaling af sociale bidrag, hvorimod rent skattefinansierede ydelser hører til undtagelserne. I Danmark er situationen som bekendt en anden, idet de fleste offentlige ydelser er skattefinansierede og dermed "alene udredt af offentlige midler". Artikel 24 ville derfor miste en betydelig del af sin relevans, såfremt den fortolkedes som overvejet.

- Instituttet finder på denne baggrund umiddelbart, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen. Den reelle ligestilling, der siden 1984 har været gældende i Danmark, må anses for bedst stemmende med Flygtningekonventionen. Instituttet anbefaler derfor, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget.
- Instituttet understreger, at der ikke er adgang til international domstolsprøvelse af fortolkningen af Flygtningekonventionens artikel 24, hvorfor spørgsmålet – såfremt Folketinget vedtager lovforslaget – må finde sin endelige afgørelse ved Højesteret.

Instituttet finder anledning til at understrege, at instituttets fortolkning – ligesom Pensionsstyrelsens – er behæftet med usikkerhed, der dels skyldes fraværet af autoritative fortolkningsbidrag fra navnlig internationale domstole, dels skyldes fravær af oplysninger om visse forhold.

Det må således fremhæves, at det vil kunne få betydning for fortolkningen, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne, ligesom det vil kunne få betydning, hvordan andre lande med primært skattefinansierede ydelser graderet efter opholdstid, herunder måske navnlig alderspension, behandler flygtninge i forhold til andre. Se afsnit 4 ovenfor.

## **6. Andre menneskerettighedskonventioner**

Flygtningekonventionen suppleres af andre internationale konventioner, jf. f.eks. Pensionsstyrelsens udredning s. 19-20. Det har ikke været muligt for instituttet under de givne tidsmæssige omstændigheder at foretage en fuldstændig analyse af lovforslagets overensstemmelse med disse konventioner, men om forholdet til menneskerettens diskriminationsforbud kan følgende dog anføres:

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen er saglig og proportional. Omvendt er en forskelsbehandling ulovlig (diskriminerende), hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional. Forskelsbehandling kan komme til

udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral betingelse rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere, socialt udsatte hårdere end socialt velstillede osv.

Den menneskeretlige regulering bygger på det diskriminationsforbud, der er formuleret i artikel 2, 1. pkt., i FN's verdenserklæring om Menneskerettighederne fra 1948:

"Artikel 2

Enhver har krav på de rettigheder og friheder, som nævnes i denne erklæring, uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling."

Diskriminationsforbuddet går igen i en række retligt bindende menneskerettighedskonventioner. FN's Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD) er en egentlig diskriminationskonvention, som forbyder diskrimination på grund af race, hudfarve samt national eller etnisk oprindelse. Artikel 2, stk. 2, i FN's Konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR) og artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder accessoriske diskriminationsforbud. At diskriminationsforbuddene er accessoriske betyder, at bestemmelserne herom alene kan anvendes i tilknytning til udøvelsen af de rettigheder, som konventionerne i øvrigt beskytter.

Med hensyn til omfanget af den internationale beskyttelse mod diskrimination fastsættes dette – udover de menneskeretlige tekster i sig selv – på grundlag af praksis fra klageorganer. Der foreligger eksempelvis en omfattende domstolspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) på grundlag af EMRK's forbud mod diskrimination.

Allerede fordi en del flygtninge må antages at være kommet til Danmark i mere end cirka 20 års alderen, må den foreslåede ordning antages at ramme flygtninge særligt hårdt i forhold til danske statsborgere. Flygtninge vil i sagens natur ikke i samme omfang som danske statsborgere have haft fast bopæl her i landet i 40 år eller i øvrigt en længere årrække. Mange flygtninge vil derfor ikke have adgang til samme pensionsydelse som danske statsborgere generelt. Forslaget må således antages at indebære indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse/nationalitet, idet flygtninge i sagens natur kun yderst sjældent vil have dansk etnisk oprindelse.

Da der er tale om forskelsbehandling i forhold til retten til social tryghed/socialt ydelser beskyttet i CESCR artikel 9 og 11 samt artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK, finder de accessoriske diskriminationsforbud i CESCR artikel 2, stk. 2, og EMRK artikel 14



anvendelse. Der kan for så vidt angår EMRK henvises til Stec m.fl. mod Storbritanien, afgørelse af 6. juli 2005, hvori det blev fastslået, at sociale ydelser, hvad enten de er betinget af forudgående indbetaling af bidrag eller ej, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK. Endvidere finder diskriminationsforbuddet i CERD artikel 5, litra e, nr. iv), anvendelse.

Instituttet er ikke bekendt med EMD-domme om indirekte forskelsbehandling i forhold til sociale ydelser på grund af etnisk oprindelse eller nationalitet. Det kan derfor ikke med sikkerhed vurderes, hvordan EMD ville forholde sig til et spørgsmål om den foreslåede ordnings overensstemmelse med EMRK artikel 14.

Der henvises dog til dommen i Gaygusuz mod Østrig af 16. september 1996, hvor EMD fandt, at EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK, var krænket i en sag, hvor en tyrkisk statsborger, der havde boet og periodevist arbejdet i Østrig i cirka 14 år og havde indbetalt bidrag til en arbejdsløshedsforsikring, fik afslag på en form for social bistand under henvisning til, at den pågældende ikke var østrigsk statsborger. Der kan endvidere henvises til Koua Poirrez mod Frankrig, dom af 30. december 2003, som indeholder lignende aspekter.

Endvidere bemærkes det, at ældre flygtninge er en udsat gruppe, som Danmark har et særligt ansvar for. Flygtninge, der kommer her til landet for at nyde beskyttelse, kan ikke generelt sammenlignes med situationen for danske statsborgere, der efter et frivilligt ophold i udlandet atter bosætter sig i Danmark. Det må som anført i forbindelse med omtalen af Flygtningekonventionen antages, at flygtninge normalt ikke vil have mulighed for at få udbetalt pension i Danmark fra en pensionsordning i hjemlandet, mens danske statsborgere i forbindelse med et ophold i udlandet i visse tilfælde vil have ret til at få udbetalt pension fra dette land eller i øvrigt vil have mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for perioden i udlandet.

Den argumentation, som efter instituttets opfattelse med betydelig styrke taler for at antage, at den foreslåede ordning ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24, taler med samme styrke for, at ordningen ikke er i overensstemmelse med EMRK artikel 14, jf. 1. tillægsprotokol artikel 1 samt øvrige konventioner.

- Instituttet finder på denne baggrund, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med andre internationale menneskerettighedskonventioner end Flygtningekonventionen. Instituttet anbefaler også derfor, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget.

- Instituttet fremhæver, at der er adgang til international domstolsprøvelse af fortolkningen af EMRK artikel 14, hvorfor EMD må forventes at få det sidste ord, såfremt Folketinget vedtager lovforslaget, og såfremt Højesteret finder ændringen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes, at det forhold, at forslaget måtte være i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24, f.eks. fordi denne bestemmelse måtte blive anset for uanvendelig, ikke i sig selv medfører, at den indirekte forskelsbehandling af flygtninge, som forslaget indebærer, er i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet, idet de forskellige bestemmelser ikke nødvendigvis fortolkes ens.

Der henvises til j.nr. 2010-0018144.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør, dr. jur.

## Notat

om forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven

### **Konklusion**

*Der er efter centrets opfattelse grund til at regne med, at introduktionen af begrebet 'starthjælp' i praksis vil ramme udlændinge i langt højere grad end danske. Derfor rejser lovforslaget spørgsmål om indirekte diskrimination, et begreb, som er anerkendt både i national og i international ret.*

*I visse tilfælde udmåles 'starthjælpen' med under halvdelen af det beløb, kontanthjælpen udgør. Derfor har centret fundet anledning til at orientere om begrebet kvalitativ mindstestandard.*

### **1. Indledning**

Det fremgår af pkt. 1 i de generelle bemærkninger til lovforslaget, at et af 3 grundlæggende hensyn er, at udlændingepolitikken skal respektere Danmarks internationale forpligtelser, således som de er beskrevet i pkt. 4 i de generelle bemærkninger. Centret tager i de følgende bemærkninger udgangspunkt i disse forpligtelser, men tilføjer til listen af ratificerede konventioner Den Europæiske Socialpagt fra 1961.

### **2. "Starthjælpen"**

#### **2.1 Spørgsmålet om direkte og indirekte diskrimination**

Efter lovforslaget er kun personer, der har haft ophold i Danmark i sammenlagt 7 ud af de seneste 8 år, berettigede til kontanthjælp efter de hidtil gældende bestemmelser i aktivloven. De, der ikke opfylder opholdskravet, skal i stedet modtage 'starthjælp', som udmåles med et væsentlig lavere beløb. Selv om forslaget både vedrører danske statsborgere og udlændinge, rejser det efter centrets opfattelse et spørgsmål om indirekte diskrimination.

Det generelle menneskeretlige forbud mod diskrimination vedrører "enhver forskelsbehandling ... af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk

eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling”, jf. f.eks. Artikel 26 i FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder. Efter sin ordlyd tager bestemmelsen utvivlsomt sigte på den (direkte) diskrimination, der finder sted på grundlag af et af de opregnede kriterier. Forskelsbehandling på grundlag af et isoleret set lovligt kriterium kan imidlertid efter omstændighederne ramme forskellige befolkningsgrupper så uensartet, at den faktiske virkning kommer til at svare til virkningen af en direkte diskrimination mellem samme befolkningsgrupper. Denne forståelse af ikke-diskriminationsprincippet som også omfattende den indirekte diskrimination kan anses for omfattet af udtrykket ”enhver forskelsbehandling ... af nogen grund...”.

Forbuddet mod indirekte diskrimination kommer tydeligere til udtryk i Racediskriminationskonventionens Artikel 1 (1) og 2 (1) c, som lægger vægt på den faktiske *virkning* af en forskelsbehandling. I General Recommendation XIV (1993); FN-dokument: HRI/GEN/1/Rev.2, s. 95 udtaler Racediskriminationskomiteen f.eks. følgende:

”In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent or national or ethnic origin.”

I pkt. 7 i General Comment No. 18 af 10. November 1989 udtaler Menneskeretskomitéen blandt andet med henvisning til Racediskriminationskonventionen tilsvarende, at diskriminationsbegrebet omfatter enhver forskelsbehandling som, ”has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.” Om Artikel 26 i FN-konventionen bemærker centret videre, at den også omfatter diskrimination med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, i den udstrækning staterne har vedtaget lovgivning om disse rettigheder, jf. pkt. 12 i General Comment No. 18.

Efter forslaget til § 11, stk. 3-5 i aktivloven er retten til kontanthjælp som nævnt betinget af, at ansøgeren har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. Bestemmelsen skal efter forslaget både gælde for danske og for udlændinge. Kravet skal dog efter forslaget ikke gælde for statsborgere i et andet nordisk land og heller ikke for EU/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen. Det vil i praksis indebære, at der kan forskelsbehandles mellem danske statsborgere og andre EU-borgere i den forstand, at danske statsborgere fremover skal modtage en lavere ydelse end den, der i øvrigt gælder efter EU-retten. Denne forskelsbehandling skal efter centrets opfattelse ses i lyset af det erklærede formål med lovforslaget, som er at begrænse antallet af udlændinge, der kommer til Danmark og sikre, at de, der kommer, hurtigere bliver integreret i det danske samfund, jf. pkt. 1 i de generelle bemærkninger til lovforslaget.

Efter regeringens opfattelse er lovforslaget om ’starthjælp’ i overensstemmelse med Danmarks menneskeretlige forpligtelser, idet den lavere ydelse skal ydes såvel til danske som til (andre) udlændinge (end EU/EØS-borgere). Det er altså regeringens opfattelse, at der ikke

er tale om diskrimination, idet kravet om ophold her i landet i mindst 7 ud af de sidste 8 år gælder for danske såvel som for udlændinge.

Efter centrets opfattelse bør det dog overvejes, om der er tale om indirekte diskrimination, idet en gennemførelse af lovforslaget vil ramme de to grupper ganske forskelligt. En dansk statsborger, som opholder sig i et år eller to i udlandet, vil ganske vist være henvist til den lavere 'starthjælp', hvis han efter sin tilbagevenden til Danmark skulle have behov for og i øvrigt være berettiget til kontanthjælp. Centret har imidlertid forstået lovforslaget således, at opholdskravet ikke er et krav om *uafbrudt*, men alene *sammenlagt* ophold i 7 ud af de seneste 8 år. Hvis denne opfattelse kan lægges til grund, vil den danske statsborger generhverve retten til den almindelige kontantydelse efter en periode, som svarer til varigheden af hans fravær. Den nyankomne udlænding skal derimod som udgangspunkt altid vente i 7 år, og selv om han i kortere eller længere perioder inden for disse 7 år oppebærer arbejdsindtægt "ryger han ned" på 'starthjælp' ved ledighed, med mindre han har forsikret sig i en arbejdsløshedskasse. I øvrigt vil danske statsborgere i højere grad end udlændinge have mulighed for at indrette sig på den nye retstilstand. Der er derfor efter centrets opfattelse grund til at regne med, at udlændinge, herunder flygtninge *i praksis* vil blive ramt langt hårdere af lovforslaget end danske. Det fremgår da også med al ønskelig tydelighed, at det er tilstrømningen af udlændinge, der skal begrænses, og at introduktionen af begrebet 'starthjælp' er anset for at være et egnet middel i denne bestræbelse. Centret henviser herved tillige til bestemmelsen i flygtningekonventionens artikel 23, hvorefter staterne skal indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere.

Centret er ikke bekendt hverken med generelle konklusioner eller individuelle afgørelser fra FN-komitéerne om indirekte diskrimination med hensyn til sociale ydelser. Det er derfor ikke helt forudsigeligt, hvorledes den foreslåede lovgivning vil blive vurderet, ifald den skulle blive forelagt komitéerne til bedømmelse. At begrebet indirekte diskrimination er anerkendt i international ret kommer imidlertid til udtryk i *Bhinder*-sagen fra Menneskeretskomitéen, som anvender begrebet "discrimination in fact" (*Bhinder v Canada*, Communication 208/86). Også en række domme fra EF-domstolen lægger vægt på de faktiske virkninger, jf. feks. *Bilka* sagen om et generelt forbud mod deltidsbeskæftigelse, som i praksis ramte langt flere kvinder end mænd (Sag. Nr. 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber von Hartz* 1986 ECR 1607. I øvrigt har begrebet fundet indpas i dansk ret, jf. f.eks. § 1 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (diskriminationsloven), som omhandler "enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling ..."

Endelig bemærker centret, at European Committee of Social Rights er af den opfattelse, at den gældende § 3 i aktivloven (om hjemsendelse af udlændinge i behov for vedvarende hjælp) er uforenelighed med Artikel 13, stk. 1 i Den Europæiske Socialpagt. Komitéen har udtalt, at personer fra andre af de kontraherende stater, som bor eller arbejder lovligt inden for territoriet "must enjoy the same rights as nationals to social and medical assistance, no length of residence requirement may be imposed and such persons may not be

repatriated on the sole ground that they are in need of assistance” (Conclusions XIII-4, s. 61). Komitéens fortolkning er ikke fulgt op af henstillinger fra Ministerudvalget. Eftersom lovforslaget kraftigt udvider retsvirkningerne af den eksisterende bestemmelse, har centret dog fundet at burde henlede opmærksomheden på komitéens opfattelse.

## 2.2 'Starthjælpens' omfang

Efter lovforslaget skal 'starthjælpen' udmåles med et beløb, som ligger endog ganske væsentligt under det beløb, der udbetales til andre kontanthjælpsmodtagere, jf. forslaget til § 25, stk. 6-8 i aktivloven.

Introduktionen af den lave 'starthjælp' skal efter centrets opfattelse ses i lyset navnlig af artikel 2 i FN-konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR), hvorefter staterne ”i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger [skal] træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder.” Bestemmelsen anerkender, at mange økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er undergivet en progressiv realisation, og at deres ”fremadskridende fulde virkeliggørelse” er beroende på medlemsstaternes meget forskellige økonomiske formåen. Vurderingen af, om den enkelte stat er i overensstemmelse med konventionens krav, skal imidlertid ikke finde sted ved hjælp af transnationale sammenligninger, men ved hjælp af sammenligninger over tid inden for den enkelte medlemsstat. I pkt. 9 i General Comment No. 3 fra Komitéen for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder udtrykkes det således:

“It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberate retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.”

Udtrykket “træffe forholdsregler” i ØSKR artikel 2 fortolkes endvidere sådan, at der eksisterer et krav om en vis kvalitativ mindstestandard for den lovfæstede hjælp. Det er klart, at de *globale* fælleskrav til denne mindstestandard er helt uinteressante i en dansk sammenhæng, idet Danmarks social- og sundhedsvæsen har en høj standard. Den relativitet, der er indbygget i konventionen, afspejler sig imidlertid tillige i kravene til de *nationale* kvalitative mindstestandarder. Komitéen for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har hidtil været meget tilbageholdende med at vurdere de nationale standarder. Den Europæiske Sociale Komité har imidlertid eksempelvis fortolket kravet i konventionens artikel 4 om retten til en rimelig løn sådan, at det er opfyldt, hvis den udbetalte løn svarer til mindst 68 % af den gennemsnitlige løn inden for den enkelte stat. En tilsvarende målemetode har ikke kunnet tages i anvendelse for så vidt angår sociale velfærdsydelse, idet hjælpen kan bestå i både kontant- og naturalydelse. Det er derfor vanskeligt at forudsige Den Europæiske

Socialkomitéens eventuelle vurdering af de foreslåede bestemmelser. Komitéen har dog ved tidligere lejligheder beskæftiget sig med forholdet mellem inflationsraten og hjælpens udmåling, jf. senest i Conclusions XV-1, afsnittet om artikel 13. I øvrigt kan centret oplyse, at komitéen i praksis vurderer hjælpens omfang i forhold til antallet af familiemedlemmer, størrelsen af minimumslønnen og størrelsen af folkepensionen, jf. f.eks. Social Protection in the European Social Charter. Social Charter monographs – No. 7 (1999) Council of Europe, s. 67. Endelig bemærkes, at komitéen ikke har haft lejlighed til at forholde sig til konventionsmæssigheden af de nu ophævede bestemmelser i integrationsloven, hvorefter introduktionsydelsen udmåltes med et væsentlig lavere beløb end kontanthjælpen i øvrigt.

I pkt. 4 i de generelle bemærkninger til lovforslaget anføres heroverfor, at 'starthjælpen' svarer nogenlunde til den SU, der udbetales til studerende, og at personer på 'starthjælp' har mulighed for at få dækket visse rimeligt begrundede enkeltudgifter efter bestemmelserne i aktivlovens § 81 og integrationslovens § 35. I bemærkningerne til forslaget til § 106 er dog samtidig anført, at de lavere satser for 'starthjælp' "utilsigtet [kan] medføre øget anvendelse af dækning af udgifter i særlige tilfælde efter reglerne i kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik. For at imødegå en sådan udvikling" foreslås det, at statsrefusionen afskaffes. Denne hjælp skal således fremover være en ren kommunal udgift, når der er tale om personer på 'starthjælp'. Endvidere nedsættes refusionssatsen for kommunale udgifter efter integrationslovens kapitel 6 (hjælp i særlige tilfælde) fra 100 % til 75 % "med henblik på at sikre en større sammenhæng mellem ansvar og finansiering af udgiften", jf. pkt. 2.2. i de generelle bemærkninger til lovforslaget. I øvrigt bemærkes om sammenligningen, at studerende har og typisk gør brug af muligheden for at optage studielån og/eller påtage sig deltidsarbejde, en mulighed der desværre har vist sig kun at være til rådighed i begrænset omfang for (nyankomne) udlændinge. Hertil kommer, at den studerende til enhver tid kan afbryde sit studie og derved opnå ret til kontanthjælp. Endvidere træder 'starthjælpen' i visse tilfælde i stedet for pension, nemlig i de situationer, hvor udlændingen ikke har kunne optjene ret til pension, jf. forslaget til § 27 a, stk. 2 i aktivloven. Endelig skal personer under revalidering efter forslaget til § 47, stk. 3, nr. 5 i aktivloven kun have udbetalt 'starthjælp'.

### **3. Særligt om hjælp til personer med forsørgerforpligtelser**

Efter forslaget til § 25, stk. 5 i aktivloven skal personer, der alene har forsørgelsespligt over for børn, der opholder sig i udlandet, kun kunne få 7.711 kr. i kontanthjælp, "hvis den pågældende kan dokumentere forsørgelsespligten, og at den pågældende faktisk opfylder forsørgelsespligten." Eftersom satsen 7.711 kr. svarer til satsen for ikke-forsørgere over 25 år, giver det ikke umiddelbart mening, at de, der hævder at være forsørgere, skal dokumentere at de faktisk er det, når den sats, de er berettiget til, alligevel kun er taksten for ikke-forsørgere. I bemærkningerne til bestemmelsen hedder det da også, at personer med forsørgerforpligtelser over for børn, der opholder sig i udlandet ikke længere kan få forsørgersats, som altså ifølge § 25, stk. 5 i den gældende lov er på 10.245 kr. Centret går derfor ud fra, at meningen er den, at

forsørgerforpligtelser over for børn, der opholder sig i udlandet, skal anses for irrelevante i en dansk forsørgelsessammenhæng.

Ida Elisabeth Koch

12. marts 2002





## HØRINGSSVAR PÅ L2, L3 OG L7 fra SOS mod Racisme

København d. 23. juli 2015

Til: Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet, [hoerings svar@uibm.dk](mailto:hoerings svar@uibm.dk) vedrørende L2  
Beskæftigelsesministeriet, [ydelser@sm.dk](mailto:ydelser@sm.dk), [chho@sm.dk](mailto:chho@sm.dk) og [epi@sm.dk](mailto:epi@sm.dk) vedrørende L3  
Skatteministeriet, [juraog samfunds økonomi@skm.dk](mailto:juraog samfunds økonomi@skm.dk) og [mca@skm.dk](mailto:mca@skm.dk) vedrørende L7.

SOS mod Racisme har ikke fået sendt de tre hastefremsatte lovforslag: L2, L3 og L7 i høring. Vi har dog af egen drift skrevet hørings svar til lovforslagene, idet vores formål bl.a. er at bekæmpe den tilsigtede og utilsigtede diskrimination af indvandrere, flygtninge og etniske minoriteter i Danmark.

Vi har valgt at skrive et samlet svar, men med nogle detaljer for de enkelte forslag, da begrundelsen for diskriminationen i alle tre lovforslag ifølge høringsbrevene er den samme:

*"Regeringen ønsker at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark. Samtidig ønsker regeringen at give nytilkomne flygtninge og udlændinge et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund".*

### **SOS mod Racisme er imod alle tre fremsatte lovforslag og foreslår at de forkastes!**

SOS mod Racisme finder:

A) at lovforslagene er diskriminerende,

B) at en rimelig kontanthjælpsydelse ikke vil udgøre en reel tiltrækningskraft på asylansøgere, og

C) at de lave ydelser, de mange restriktioner og diskriminationen som følger af lovforslagene vil øge fattigdom, klientgørelse, uselvstændighed, uværdighed og afmagtsfølelse hos flygtningefamilier og andre familier af dansk eller udenlandsk herkomst, inklusive børn og ældre.

D) Vi tror derimod, at det for de fleste flygtninge vil være af stor værdi og vil være en anerkendelse af dem som mennesker, hvis de får mulighed for arbejde og uddannelse i Danmark fra et tidligt tidspunkt. Vi går derfor kraftigt ind for, at man *med positive midler* gør, hvad man kan, for at flygtninge så hurtigt som muligt kommer i arbejde eller i uddannelse i Danmark.

### **A: Vedrørende diskrimination:**

Ifølge *bemærkningerne til L2, side 13* kan det

"udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en forskelsbehandling anses som diskriminerende, hvis den ikke er begrundet i objektive og relevante forskelle (saglighed), dvs. hvis den ikke forfølger et legitimt formål, og hvis der ikke er et rimeligt forhold mellem de midler, der anvendes, og det mål, der søges realiseret (proportionalitet)."

- 1) Vi finder **alle tre lovforslag** direkte diskriminerende ifølge deres fælles officielle begrundelse: Regeringen ønsker at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark", og dermed en overtrædelse af FN's Flygtningekonvention artikel 23, og af FN's Racediskriminationskonvention artikel 2, såvel som af Lov om etnisk ligebehandling artikel 3. Lovforslagene er udformet, så de især skal ramme nye flygtninge.
- 2) Vi finder **L2** direkte diskriminerende, da ny-anerkendte flygtninge generelt ikke vil have haft mulighed for at bo eller arbejde i Danmark i mindst 7 ud af de seneste 8 år - også selv om den

også vil ramme danskere og andre udlændinge, der har boet uden for Danmark i mere end 1 ud af de seneste 8 år.

- 3) Vi finder **L2** indirekte diskriminerende, da de danskere og udlændinge, som har boet i et andet EU/EØS-land, vil kunne lægge opholdstiden dér til opholdstiden i Danmark, dersom de har en arbejdstagerperiode på mindst ca. 10 uger efter ankomsten til Danmark, men flygtninge vil ikke have denne mulighed, da de ikke vil blive anerkendt som flygtninge i Danmark, hvis de kommer fra et andet EU/EØS-land.

”Efter forslaget gælder 7 års kravet heller ikke for danske statsborgere i det omfang, disse er omfattet af EUF-traktatens artikel 45 om arbejdskraftens frie bevægelighed eller artikel 49 om den frie etableringsret. Det betyder f.eks., at EU-borgere, herunder også danske statsborgere, der efter en periode i et andet EU-land, har opnået arbejdstagerstatus på det danske arbejdsmarked, vil kunne modtage uddannelses- eller kontanthjælp uanset det foreslåede opholdskrav i lov om aktiv socialpolitik. Ankestyrelsen fastslog i principafgørelse A-1-06, at opholdstid i et andet EU-land kunne sidestilles med opholdstid her i riget, hvis ansøgeren havde haft arbejde i Danmark efter ankomsten til Danmark. Hvis dette ikke var tilfældet, var den pågældende alene berettiget til den dagældende starthjælp. Det samme må antages at gælde den foreslåede integrationsydelse.” (*Bemærkninger til L2, side 9*)

- 4) Vi finder **L2** indirekte diskriminerende, da en flygtning normalt først vil kunne bestå Dansk Prøve 2 efter 2-3 års danskuddannelse eller mere – og en del vil slet ikke kunne bestå den. Modsat en person, der er opvokset i Danmark, som efter 9 el. 10 års undervisningspligt kan opfylde kravet ved at have en afgangsprøve fra 9. eller 10. klasse med mindst karakteren 2 i dansk, eller anden ligestillet eller højere eksamen, der kan udløse tilskuddet på 1.500 kr om måneden.

Selv om dette forslag officielt er stillet som et incitament for udlændinge til at lære dansk så hurtigt som muligt, er dets vigtigste afledte virkning og måske dets egentlige formål at gøre tilværelsen efter hjemkomsten til Danmark på ”integrationsydelse + 1500 kr” nemmere for danskere, der har gennemgået grundskolen i Danmark, men haft fast bopæl uden for Danmark og EU/EØS i mere end 1 ud af de seneste 8 år. De kan tænke, at selv om de får mindre end kontanthjælpen, har flygtningene det endnu værre! Dermed er bestemmelsen reelt diskriminerende over for flygtninge og udlændinge, der ikke er vokset op i Danmark!

- 5) Vi finder **L2** direkte diskriminerende hvad angår manglende ret til ferie. Uden det mindste forsøg på begrundelse hedder det i bemærkningerne til L2: Integrationsydelsesmodtagere vil ikke blive omfattet af reglerne om ret til ferie for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. Denne direkte diskrimination skønnes at være formålsløs og direkte dyr idet den vil påføre samfundet merudgifter på 66 millioner kroner fra 2015 – 2019, og herefter godt 10 millioner kroner om året.
- 6) Vi finder **L2** meningsløs og indirekte diskriminerende over for de flygtninge og andre med handicap, der ifølge de nuværende regler om kontanthjælp ville være *aktivitetsparate men ikke arbejdsmarkedsparete*. Kontanthjælpsmodtagere, der kun er aktivitetsparate på grund af fysisk eller psykisk sygdom eller af andre årsager, kan få et *aktivitetstillæg*, men det kan modtagere af integrationsydelsen ikke efter det aktuelle lovforslag. Man vil således presse disse personer til at arbejde, selv om de reelt ikke kan arbejde, på grund af sygdom eller handicap. Der vil således også være tale om en overtrædelse af FN’s handicapkonvention for de handicappede, som lovforslaget i øvrigt henviser til i forbindelse med sprogpøven.

- 7) Vi finder **L3** direkte diskriminerende over for flygtninge, der vil være berettiget til pension efter de nugældende regler, normalt ikke kan have opholdt sig i 4/5 af deres arbejdsdygtige alder i Danmark før flugten hertil. De ville typisk heller ikke kunne få overført en eventuel pensionsopsparing fra hjemlandet til Danmark (L3). Argumentet, som også gentages i indledningen til L3 om at ”Samtidig ønsker regeringen at give nytilkomne flygtninge og udlændinge et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund” er meningsløst når det drejer sig om personer, der kommer til Danmark, efter at have nået folkepensionsalderen. Kun unge mennesker når ikke at blive ramt af denne bestemmelse, når de når pensionsalderen.

- 8) L7 er i sagens natur en form for direkte diskrimination, der rammer børn og børnefamilier. De særlige børnetilskud er netop beregnet på børnefamilier i særlige situationer, hvor der er et stort behov for det, som følge af eneforsørgerstatus, uddannelse, eller ved tvillinger eller trillinger.

Efter L7 kan man ikke få udbetalt den fulde børne- og ungeydelse og det fulde beløb af et eventuelt børnetilskud i de første to år. Flygtninge har ikke haft mulighed for lovligt at have folkeregisteradresse i Danmark i to år før de kom hertil og fik asyl, og præasylperioden tæller ikke med i de to år. Ydelsen kan endda siges at have en uproportional hård virkning netop på flygtningefamilier, da den rammer i en periode, hvor:

- ingen af forældrene i flygtningefamilier formodes at have bestået Dansk prøve 2 endnu;
- mulighederne for at finde arbejde er stærkt begrænsede af, at forældrene endnu ikke kan ret meget dansk eller har et netværk, der kan hjælpe dem i jobsøgningen, samt at de skal have pasningsmuligheder til deres børn;
- de er i starten af deres etablering i Danmark. Her har flygtningefamilierne netop ekstra udgifter til at etablere sig med bl.a. udstyr til børnene (tøj/sko til dansk klima, cykler, senge osv.).

## **B: Vedrørende mindre ydelser som tiltrækningskraft - kontanthjælpsydelse, pension og børne- og ungeydelse og børnetilskud:**

Regeringen anfører, at den ringere behandling af flygtninge, hvad angår sociale ydelser, vil få asylansøgere til at søge til andre lande end Danmark. Regeringen har dog ikke godtgjort denne antagelse på nogen måde, det er et rent postulat.

SOS mod Racisme mener, at når syrere søger asyl i Danmark skyldes det ønsket om at overleve, hvilket der ikke er sikkerhed for under borgerkrigen i Syrien eller i flygtningelejrene i dets nabolande. Vores gæt er desuden, at destinationslandet kan være ret tilfældigt, at flygtningene ønsker at komme i arbejde frem for at få sociale ydelser, ligesom det er begrænset, hvilke mulige flugtruter, de reelt har.

*Center for Udsatte Flygtninge under Dansk Flygtningehjælp skriver i et notat af 3. juli 2015:*

”Der er begrænset viden om, hvad der gør, at flygtninge søger mod eller ender i bestemte lande. Det er et felt, som i sagens natur er vanskeligt at undersøge, ligesom flygtninges ruter i høj grad er præget af tilfældigheder. Den begrænsede forskning, der er lavet, peger på, at det særligt er tilstedeværelsen af sociale netværk, familie og diasporasamfund, der kan have betydning for, hvor flygtninge søger hen. Ligeledes har et overordnet billede af et land som fredeligt, demokratisk og velstående betydning. Der er ingen undersøgelser, hvor data underbygger en formodning om, at størrelse på forsørgelsesydelse har betydning for flygtninges destinationsland.”

Et resumé af pull-faktorer for syriske asylansøgere i UK, nævner følgende grunde til at syrerne har valgt UK: *Sophie Crafter, Joanne Collop, Laura Barker: Refugees and Asylum Seekers to the UK from Syria since 2011 (<http://www.rug.nl/frw/education/related/refugeesand asylumseekers.pdf>)*

- asylansøgere har ret til sundhedsydelser fra det nationale sundhedsvæsen, NHS også i præasylfasen
- asylansøgere kan have familie eller andet netværk i UK
- UK ses som et land, der overholder menneskerettighederne, inkl. lovgivning mod diskrimination, og gør det muligt at få sprogkurser, uddannelse og faglig uddannelse
- UK kan forbedre jobmulighederne ved at give flygtninge muligheder for uddannelse, hvilket kan lede til at flygtningen kan få en stabil økonomi gennem et arbejde
- UK er det land, der har ydet størst humanitær hjælp af EU landene til Syrien i 2010-2012.

I øvrigt mener SOS mod Racisme, at Danmark skal overholde Flygtningekonventionen, og tage sin del af flygtningene i verden, og forsøge at hjælpe dem til rette her på så god en måde som muligt,

uden at diskriminere mod dem. Ud af verdens 60 millioner flygtninge inkl. de internt fordrevne, er det reelt ganske få flygtninge, der kommer til Danmark.

## C: Vedrørende fattiggørelse:

Beregningerne fra Rockwool Fondens Forskningsenhed viste, at en flygtning ikke kunne klare sig med integrationsydelsen, selv ikke på et lavt budget uden transport og fritidsbeskæftigelse i. Ifølge Center for Udsatte Flygtnings beregninger har ikke-forsørgere et ringere budget med de nye ydelser end med de tidligere starthjælpsydelse, og en familie med to forsørgere har kun lidt mere end ved de tidligere starthjælpsydelse. For at flygtninge skal have råd til livsnødvendigheder, herunder medicin, må de søge om tilskud til selv den mindste udgift fra kommunen som enkeltydelser efter Serviceloven.

Dermed forventes de at blive i en klientrolle, hvor de konstant må søge kommunen om hjælp, frem for at kunne disponere over egne midler til at klare sig selv med.

For kommunerne medfører det et stort merarbejde med at vurdere behov og administrere enkeltydelser i de kommuner, som skal boligplacere og integrere flygtningene. Samtidig med besparelserne i kommunerne efter regeringsskiftet, skal kommunerne afsætte væsentlig flere penge til modtagelse af flygtninge: dels til enkeltydelser, dels til at finde boliger, dels til administration af hele systemet.

## D: Vedrørende arbejde:

Sidste del af formålet i lovforslaget synes at bygge på ordsproget: "Nød lærer nøgen kvinde at spinde". Vi mener dog ikke, at fattiggørelsen, som forslaget lægger op til, vil øge flygtningenes chancer for at få arbejde. Tværtimod mener vi at uddannelse, bolig, sprog, accept, anerkendelse, behandling af traumer og ikke-diskrimination, sammen med konkret arbejdsmarkedsrettet hjælp, er ting, der vil øge chancen for at flygtninge, der *kan* arbejde, også vil komme i arbejde i Danmark. Vi vil derfor foreslå, at man vurderer flygtnings uddannelser så hurtigt som muligt med henblik på evt. mulighed for praktik, løntilskudsjob og supplerings/opgradering, så at flygtninge, der allerede har en uddannelse, kan få relevant arbejde med den i Danmark. Ligeledes vil mentorordninger og praktikordninger, isbryderordninger, og løntilskudsjob være positive tiltag.

At gøre tilværelsen i Danmark utålelig på offentlig hjælp for nytilkomne flygtninge er diskriminerende og uetisk og ikke nogen løsning. Over halvdelen af flygtningene formodes ikke at være arbejdsmarkedsparate, de vil ikke af den grund få et aktivitetstillæg, og som udgangspunkt har de ikke fået en danskuddannelse endnu. På grund af manglende dansk sprog, netværk og uddannelsesvurdering og opfyldelse af uddannelseskrav, vil de have dårligere muligheder end andre for at få et arbejde.

## Generelt om lovforslagene:

Regeringspartiet "Venstre" har før valget argumenteret for, at modtagerne af integrationsydelsen får samme takst som studerende på SU. Det er dog en sandhed med så store modifikationer, at det må siges at være helt forkert. De færreste studerende kan desuden leve af SU alene, men må supplere med studielån, erhvervsarbejde på deltid, eller på fuldtid i en del af ferien.

For de studerende er studiejobs en måde at opnå erhvervs erfaring på, og det kan lette deres adgang til et arbejde efter de har afsluttet deres uddannelse. De må tjene op til et vist beløb om året uden at blive trukket i SU. Desuden har de typisk mulighed for at rabat på transport, studieboøger, tandbehandling, en række forlystelser og kollegieboliger. Hvis en person på integrationsydelse derimod tager job ved

siden af på deltid, vil indtægterne til dels blive modregnet i ydelsen, og de har ikke nogen af de anførte rabatter eller lånemuligheder. Typisk vil studerende desuden have familie og et netværk, som dels kan hjælpe med at skaffe studenterarbejde, dels evt. med et lån eller tilskud, eller de kan have mulighed for at bo hjemme i studietiden.

Satserne for de nye ydelser svarer til den uddannelseshjælp (efter Lov om aktiv socialpolitik), som unge under 30 år modtager i stedet for kontanthjælp. Dog er de dårlige/syge integrationsydelsesmodtagere meget ringere stillet. F.eks. kan uddannelseshjælpsmodtagere med visse psykiske diagnoser få et højere beløb, fordi man på baggrund af deres sygdom har antaget at de ikke vil være i stand til at arbejde. Ligeledes kan uddannelseshjælpsmodtagere, som ikke er jobparate, få et aktivitetstillæg hvis de deltager i aktivering. Disse muligheder er der ikke i lovforslaget for integrationsydelsesmodtagere. Det betyder, at såvel jobparate som aktivitetsparate (der altså er defineret ved at de ikke er i stand til at varetage et job her og nu) vil få samme lave ydelse, uanset om det pga. deres fysiske eller psykiske tilstand er helt urealistisk at de kan arbejde. Man kan derfor tvivle på at den dårlige gruppe vil blive presset i arbejde af de lave ydelser. Lovforslaget diskriminerer altså også fysisk eller psykisk syge flygtninge, som reelt ikke kan komme i arbejde, i forhold til fysisk eller psykisk syge modtagere af uddannelseshjælp, der ikke kommer ind under de nye lovændringer.

Lovudkastene er samlet set udtryk for en utrolig nidkærhed i at behandle flygtninge så ringe som muligt, fattiggøre dem og gøre dem til sociale klienter, der skal kende Servicelovens bestemmelser om enkeltydelser mindst lige så godt som deres sagsbehandlere, for overhovedet at kunne overleve i Danmark.

Det er rigtigt, at hvis flygtningene hurtigere opnår fuldtids lønarbejde vil de få mulighed for at komme ud af denne blindgyde, så længe de har et arbejde. Men det kan være svært at få et fuldtidsarbejde uden at kunne ret meget dansk, og især for forsørgere kan det være svært at kombinere et fuldtidsarbejde med danskuddannelse og med at orientere sig i det danske samfund. De allerfleste flygtninge vil bruge meget af deres energi på at flytte ind og ud af midlertidige boliger, da det vil være umuligt for de fleste kommuner at finde permanente boliger til dem, som de kan betale, på grund af den lave integrationsydelse. Flytning og indretning af boliger og orientering i lokalområdet og evt. nye sagsbehandlere koster også både økonomi og psykiske ressourcer og arbejde for både flygtninge og kommuner.

Ingen af de anførte ting i det nye lovforslag kan antages at lette flygtningenes og den øvrige personkreds' vej til et arbejde i Danmark. Tværtimod medfører diskrimination og fattigdom typisk mindreværd, mindre overskud til jobsøgning og mindre mulighed for at koncentrere sig om dansk-uddannelsen. Fattigdommen medfører i sig selv eksklusion, og både fattigdom og udelukkelse vil øge afmagtsfølelse og følelsen af mindreværd – og mindske de pågældendes ressourcer til at finde et arbejde, et ståsted, et tilhørsforhold og en følelse af anerkendelse og accept i Danmark. Med fattigdommen følger ringe boligmuligheder, manglende sund kost, og manglende mulighed for deltagelse i samfundet og fritidsbeskæftigelse.

I lovforslaget nævnes nogle enkeltydelser der vil kunne komme på tale for modtagerne af integrationsydelser, fx tilskud til tandpleje. Det er dog spørgsmålet om en person overhovedet vil kunne udrede de første 600 kr, som han/hun skal betale af egen lomme, og om de personer, der ikke bliver fuldt ud kompenseret over denne grænse, overhovedet vil kunne betale de 35% af egenandelen.

Kommunerne, som skal stille boliger til rådighed for nyankomne flygtninge, påføres et stort og delvist umuligt merarbejde med at søge efter billige boliger – som sjældent findes, eller med at finde på midlertidige og dårlige løsninger, fx i form af bopæl på en campingplads uden for sæsonen, beboelsespavilloner, eller midlertidig placering af familier i værelser hos andre familier.

Endelig vil mange i persongruppen få store problemer med at forsøge at forstå den meget bureaukratiske lovgivning, de er omfattet af. Ikke kun er den lang og under kontinuerlig ændring, men de kommunalt ansatte og statsansatte, der skal administrere lovgivningen, skal også nå at sætte sig ind i den. Flygtningene må således regne med ofte at blive rådgivet forkert, idet der endnu ikke vil foreligge nye retningslinier og vejledninger for lovgivningen, når den træder i kraft.

## **Vedrørende L2:**

For ikke at blive tolket som udtryk for direkte diskrimination, er L2, som er det mest omfattende og betydende af de tre lovforslag, formuleret, så at det omfatter personer, der ikke har boet sammenlagt mindst 7 af de seneste 8 år i Danmark. Her vil nogle personer dog være undtaget, nemlig danskere og EU-borgere som har været mindst 7 af de seneste 8 år i Danmark eller i et andet EU-land, og som kan karakteriseres som arbejdstagere, dvs. som har været i arbejde af mindst ca. 10 ugers varighed efter ankomsten til Danmark.

De personer og familier, der bliver ramt af de lavere ydelser end kontanthjælpen, og som ikke kommer i arbejde, vil være afhængige af de offentlige ydelser, de vil kunne modtage, hvad enten det drejer sig om integrationsydelse, pension eller børne- og ungeydelse, børnetilskud, børnebidrag – samt diverse enkeltydelser.

## **Integrationsydelsen i 1999**

Den første form for "integrationsydelse" eller "starthjælp" vi har haft i Danmark omfattede nye flygtninge under integrationsprogrammet i Integrationsloven af 1998. Ydelsen svarede til 65% af kontanthjælpen, og blev indført af den daværende SR-regering under Poul Nyrup Rasmussen IV. Den var i kraft i hele 1999, hvor den blev ophævet - formentlig fordi FN's flygtningeorganisation UNHCR varslede, at man fandt den diskriminerende over for flygtninge, og idet der blev forberedt en sag ved den europæiske menneskerettighedsdomstol. En anden effekt var fattiggørelse af familierne med indskrænkninger i deres levevilkår og dårligere muligheder for at deltage i samfundslivet, ligesom kommunerne var pålagt en stor administrativ byrde med tildeling af enkeltydelser og forsøg på at finde boliger, der kunne betales på starthjælpen. Derfor gjaldt loven kun et år, hvorefter diskriminationen af flygtninge ophørte, så de fik kontanthjælp ligesom andre i Danmark.

SR-regeringen konkluderede således i november 1999 i et notat fra Indenrigsministeriet:

"De foreløbige resultater af den sagsbaserede evaluering viste på den ene side, at det i vidt omfang er lykkedes for kommunerne at skaffe boliger til flygtningene, at udarbejde handlingsplaner og tilbyde danskundervisning inden for de i integrationsloven fastsatte frister.

På den anden side viste de foreløbige resultater af den sagsbaserede evaluering også, at kun få udlændinge omfattet af integrationsloven i efteråret 1999 var i ordinær ustøttet beskæftigelse og havde arbejdsindkomst i august måned 1999. Desuden har udlændinge i vidt omfang modtaget hjælp i særlige tilfælde. Som følge heraf kan udlændinge have vanskeligere ved at deltage i det almindelige sociale samfundsliv. Det er dog for tidligt at vurdere, om der er sket en langsigtet forbedring af udlændinges beskæftigelsessituation så kort tid, efter at kommunerne har overtaget integrationsansvaret.

Med henblik på at give landets kommuner og nyankomne udlændinge de bedst mulige forudsætninger for det videre integrationsarbejde fremsatte indenrigsministeren den 8. december 1999 forslag til lov om ændring af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven).

Lovforslagets hovedpunkter

Lovforslaget indebærer helt generelt, at introduktionsydelsen forhøjes, således at den svarer til ydelserne efter lov om aktiv socialpolitik. Desuden ændres en række af integrationslovens bestemmelser, således at de svarer til bestemmelserne i lov om aktiv socialpolitik."

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkiid=18656&reprid=0&filid=7&iarkiv=1>

## Introduktionsydelse og starthjælp i 2002 - 2011

I 2002-2011 indførte VK-(O)-regeringen "introduktionsydelse og starthjælp". Denne gang blev den udformet, så den både var diskriminerende over for flygtninge og over for danskere og udlændinge der kom (tilbage) til Danmark efter ikke at have haft fast bopæl i Danmark i mindst 7 ud af de seneste 8 år. Der blev dog udbetalt børne- og ungeydelse og børnebidrag, hvis der var børn under 18 år, efter samme takster som hos andre familier, med undtagelse af den sidste del af regeringsperioden fra 2010 - 2011.

Årsagen til den anførte afgrænsning af modtagere af starthjælp/integrationsydelse var formentlig at undgå at Danmark blev indklaget for direkte diskrimination ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Men reelt var loven diskriminerende for flygtninge og for udlændinge uden for EU/EØS og Schweiz.

**Effekten af starthjælpen** er undersøgt i: *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse. Lars Højsgaard Andersen, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen, Torben Tranæs; Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdspapir no. 25, 2012.*

Effekten af denne udgave af starthjælpen var ikke, at de fleste flygtninge kom i arbejde, men at andelen, der var i arbejde 16 mdr. efter de havde fået asyl steg fra 8% i "kontanthjælpsgruppen" (dvs. dem der fik kontanthjælp og var ankommet op til et år før starthjælpen trådte i kraft i 2002) til 14% i "starthjælpsgruppen" (dem der fik starthjælp og var ankommet i løbet af det første år efter starthjælpen trådte i kraft). Sagt på en anden måde: 92% af dem der fik kontanthjælp mod 86% af dem, der fik starthjælp, kom ikke i arbejde i løbet af det første knap halvandet år. Efter 52 måneder (4 år og 4 måneder) var andelen der havde fået asyl steget til 30% i kontanthjælpsgruppen og 42% i starthjælpsgruppen. De seneste måneder frem til opgørelsen steg beskæftigelsen for kontanthjælpsgruppen mere end for starthjælpsgruppen, hvilket ifølge forfatterne indikerer, at forskellen nok ikke vil blive ved at stige – men snarere indsnævres.

Undersøgelsen fandt sted i en periode med relativt lav og faldende ledighed, lidt lavere end den aktuelle ledighed, så det må fortsat formodes, at kun få flygtninge vil få et reelt lønarbejde de første mange år. Ledighedsprocenten af antal personer i arbejdsstyrken (AKU-ledighed) var i 4. kvartal 2002: 4,9%, 2003: 5,9%, 2004: 5,5%, 2005: 4,5%, 2006: 3,9% og i 2007: 3,6%, mod 6,6% i 2014.

([www.statistikbanken.dk/statbank5a](http://www.statistikbanken.dk/statbank5a), tabel AKU123)

Når man så på den enkelte flygtning, der var ankommet lige efter starthjælpen blev indført i 2002 og ikke havde haft lønindkomst endnu, gjaldt det 69% de første 2 år, 57% de første 3 år og 54% de første 4 år. Når man så på flygtninge, der boede i parforhold, og hvor ingen i parret havde haft en lønindkomst, gjaldt det 56% de første 2 år, 43% de første 3 år og 35% de første 4 år.

Budgetberegningerne fra undersøgelsen viste, at de fleste flygtninge levede i stor fattigdom:

*"Konklusionen er, at starthjælpsflygtnings levevilkår præges af fattigdom. Når skat og husleje er betalt, står modtagere af starthjælp, uanset deres familiemæssige situation, således tilbage med et beløb, som gør det helt umuligt at betale udgifterne i et dansk standardbudget, også selvom budgettet som i arbejdspapiret tager udgangspunkt i priser i discountbutikker. Mere overraskende er det måske, at for visse familietyper, specielt enlige og familier som ikke opfylder 300 timers kravet, er rådighedsbeløbet så lavt at det end ikke rækker til et minimumsbudget hvor der intet – bogstaveligt talt nul kroner – bruges på transport og fritidsaktiviteter."*

Den nu foreslåede integrationsydelse adskiller sig fra den tidligere ved andre takster og ved at der samtidig indføres optjenings tid for børneydelse. Desuden er den direkte diskriminerende derved, at man efter bestået Prøve i Dansk 2 eller et tilsvarende eller højere niveau, vil få et ekstra månedligt beløb på 1.500 kr – angiveligt for at anspore flygtninge til at lære dansk hurtigt. Det betyder imidlertid, at danskere og udlændinge, der har bestået Folkeskolens afgangsprøve i dansk fra starten vil være berettigede til dette beløb, og det har langt de fleste, som har gennemført grundskolen i Danmark.

En del flygtninge vil ikke kunne bestå prøve i Dansk 2, og ikke få tilbudt en sådan undervisning af en sprogskole. Flygtninge bliver indplaceret af sprogskolen på en danskuddannelse på baggrund af deres forudsætninger. Personer der kommer til Danmark med ingen eller kort uddannelse, og som ikke kan læse det latinske alfabet, bliver indplaceret på Dansk uddannelse 1, hvor målet er at bestå prøve i Dansk 1. Det er yderst sjældent at personer med kort eller ingen uddannelse kan bestå en prøve i Dansk 2, i givet fald tager det mange år.

En del flygtninge vil være stærkt traumatiserede af krig, tortur, tab, voldsomme oplevelser under flugten og ophold i asyllejre i årevis. De kan af den grund have svært ved at koncentrere sig og lære dansk. Disse personer skal have deltaget i danskuddannelse og have gået op til eksamen i Dansk 2 uanset et evt. handicap, selv om et nederlag ved prøven måske vil forstærke den psykisk sygdom hos en traumatiseret flygtning. De kan dog i nogle tilfælde undtages for prøven og evt. uddannelsen ved en lægeerklæring, som de selv skal betale for.

### **Manglende ret til ferie**

Det stress, som det at være i et nyt land, og som fattigdommen og eksklusionen forstærker, forstærkes yderligere af, at der i lovforslaget er indlagt endnu en diskrimination, nemlig den mulighed for at holde ferie, som kontanthjælpsmodtagere har efter 12 måneder på kontanthjælp. Uddannelsessøgende vil typisk have ferie og undervisningsfri i løbet af uddannelsen. Der er ikke angivet nogen begrundelse for den manglende ret til ferie, og forslaget er formålsløst, og vil kun stresser personkredsen endnu mere.

Mens ret til ferie med løn, dvs. lommepenge pr. 1. juli 2015 er indført for au-pair piger, der har opholdstilladelse i Danmark, skal flygtninge og øvrige personer, der rammes af loven, åbenbart beordres til ikke at måtte tage ferie. Det er et eksempel på en nidkærhed der både er uhensigtsmæssig, og dyr for samfundet.

De beregnede merudgifter for kommunerne til danskuddannelse og aktivering i de perioder, hvor modtagerne ellers ville have kunnet holde ferie, er i bemærkningerne til lovforslaget 66 millioner kroner fra 2016-2019, og godt 10 millioner kroner årligt, når forslaget er fuldt indfaset !!!

Der er således tale om en merudgift, der kun har til hensigt at diskriminere og gøre tilværelsen mere utålelig for flygtninge og andre på integrationsydelse. Det er chikane under bæltet, som ikke burde forekomme i Danmark, det leder snarere tanker hen på forfølgelse af andre folkeslag i tidligere tider!

*3.11 Ingen ret til ferie* Forslaget om, at uddannelses- eller kontanthjælpsmodtageres ret til ferie ikke skal udvides til at omfatte integrationsydelsesmodtagere, skønnes at medføre merudgifter til aktivering i de uger, hvor modtagerne ville have afholdt ferie, hvis de havde haft ret til uddannelses- eller kontanthjælp.

Forslaget skønnes at medføre offentlige merudgifter til aktive beskæftigelsesrettede tilbud og danskuddannelse på 2,0 mio. kr. i 2016, 19,7 mio. kr. i 2017, 28,8 mio. kr. i 2018, 16,0 mio. kr. i 2019 og 10,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset. De statslige udgiftsmæssige konsekvenser indarbejdes på finanslovens § 17.39.04. Aktive tilbud og danskuddannelse til udlændinge under integrationsprogrammet. (*Bemærkninger til Lovforslaget. stk. 3.11*).

### **Vedrørende L3:**

Når det gælder optjeningsprincip vedr. folkepension, er en flygtning netop kommet til Danmark fra et andet land, og har typisk ikke haft fast bopæl i Danmark før. Herudover vil det for en flygtning typisk være umuligt at gøre krav på eller at få overført en eventuel pensionsopsparing fra det land, han/hun er flygtet fra til Danmark. Eller at dokumentere tidligere arbejdsforhold i hjemlandet, som typisk vil være præget af krig for at kræve en pension. Måske vil en sådan handling tilmed kunne medføre forfølgelse af flygtningens familie i hjemlandet. Blandt andet derfor er det urimeligt at "harmonisere" optjeningsprincippet med det for indvandrere i Danmark. Også UNHCR har tidligere udtalt, at der med optjeningsprincippet er tale om diskrimination af flygtningene i strid med Flygtningekonventionen.



## Vedrørende L7:

L7 indfører et optjeningsprincip til børne- og ungeydelse og børnetilskud, som oprindeligt blev indført med et helt andet formål: *"Hensigten med indførelsen af optjeningsprincippet var, at beskæftigelses- og bopælsperioder skulle være tilbagelagt i Danmark, således at man kun opnår ret til ydelser, hvis man har en reel tilknytning til Danmark"*

Målet var først og fremmest at udelukke udenlandske lønmodtagere med kortvarigt, ofte sæsonbetonet arbejde fra at modtage disse ydelser. Når det gælder flygtningene, er det jo personer, som typisk vil få en varig tilknytning til Danmark.

Konsekvenserne af dette optjeningsprincip er, at flygtninge og andre i personkredsen ikke får disse ydelser det første halve år, 25% efter ½ år, 50% efter 1 år, 75% efter 1½ år og det fulde beløb først efter 2 år. Uanset om det er en familie, der har boet i Danmark i skiftende flygtningelejre igennem 14 år, før de til sidst har fået ophold efter § 7, 8 el. 9 i udlændingeloven, tæller disse år ikke med.

Optjeningsprincippet blev indført af VK(O)-regeringen og trådte i kraft 1. januar 2012, men flygtningene har været undtaget fra dette fra 1. januar 2013 under R-S-SF-regeringen, da dets konsekvens var en reel diskrimination af gruppen, og det i øvrigt ikke var formålet at stille denne gruppe, hvoraf langt de fleste må formodes at få permanent ophold i Danmark, ringere økonomisk end andre. Men for de nye flygtninge på integrationsydelse, vil den økonomiske situation for en sådan børnefamilie uden fuld børnefamilieydelse og uden 1.500 kr om måneden for at have bestået Dansk prøve 2 de første to år, formentlig være endnu ringere end efter de tidligere former for integrationsydelse/starthjælp, som gjaldt i hhv. 1999 og i 2002-2011.

Lovforslaget vil muligvis medføre at flere flygtningebørn vil blive omsorgssvigtet, idet flere forældre vil bukke under for afmagt og depression, når de ikke kan få enderne til at nå sammen, ligesom der ikke er penge til fx briller til de børn, der har brug for det, og SFO og fritidsaktiviteter, som kan give barnet mulighed for et børneliv og integrere det blandt danske børn, og kan give det bedre muligheder for at lære dansk.

Børne- og ungeydelse udgør i 2015 i DKK: for 0-2 årige: 17.772; for 3-6 årige: 14.076; og for 7-17-årige: 11.076. Et sådant årligt beløb har større betydning, jo ringere indkomsten er. Hvad angår børnetilskud, er nogle kategorier rettet mod studerende, praktikanter og eneforsørgere. Blandt nye flygtninge ville en del være berettiget til hele dette tilskud, hvis de ikke havde fået pålagt optjeningsprincippet.

## Konklusion:

Vi mener således, at de tre lovforslag bør trækkes tilbage eller forkastes, da de er diskriminerende på flere måder og ikke tjener noget reelt formål. Lovforslagene vil tværtimod sætte de nye flygtninge - og andre modtagere af integrationsydelsen - i en meget svær situation. De vil lide under fattigdommen og manglende mulighed for at klare tilværelsen selvstændigt, og det i en periode, hvor de stort set ikke har reelle muligheder for at få et lønnet arbejde.

Vi ser derimod meget gerne at man hjælper flygtninge og andre til at komme i arbejde eller uddannelse så hurtigt som muligt med positive midler.

For SOS mod Racisme,

Anne Nielsen, næstformand

## Martin Ancher

---

**Fra:** Elisabeth Pilegaard  
**Sendt:** 10. juli 2015 14:54  
**Til:** Martin Ancher  
**Emne:** VS: Til høringsparterne  
**Vedhæftede filer:** Høringsbrev frist 5 august 2015.docx; Høringsliste.docx; LFS L3.pdf; Signaturbevis.txt

---

**Fra:** Birgitte Jørgensen - BTJ [<mailto:BTJ@atp.dk>]  
**Sendt:** 10. juli 2015 09:03  
**Til:** Elisabeth Pilegaard  
**Emne:** VS: Til høringsparterne

Venlig hilsen  
**Birgitte Jørgensen**

**atp=**

Udbetaling Danmark  
Juridisk Konsulent · Driftsjura  
Direkte nummer · Mobil +45 23 28 35 02  
E-mail [BTJ@ATP.DK](mailto:BTJ@ATP.DK)

ATP · Kongens Vænge 8 · 3400 Hillerød  
Telefon +45 70 11 12 13 · [www.atp.dk](http://www.atp.dk) · CVR-nr. 43405810

Oplysningerne i denne e-mail kan være fortrolige og er udelukkende beregnet til brug for de oven for angivne personer eller virksomheder. Vi gør opmærksom på, at udbredelse, omdeling eller kopiering af oplysningerne efter omstændighederne er forbudt. Hvis du har modtaget denne e-mail ved en fejltagelse, bedes du meddele det til afsenderen og derefter slette den. På forhånd tak.

---

**Fra:** Birgitte Jørgensen - BTJ  
**Sendt:** 10. juli 2015 08:42  
**Til:** 'chho@sm.dk'; 'epi@sm.dk'; 'ydelser@sm.dk'  
**Cc:** Søren Lyngsaa Madsen - SLM; Michel Weber - MWE; Anne Schiött Rasmussen - ASR; Dorthe Bech Hansen - DHA  
**Emne:** VS: Til høringsparterne

Udbetaling Danmark har ingen bemærkninger til  
[Forslag til Lov om ændring af lov om ændring af lov om social pension \(Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension\)](#).

Venlig hilsen  
**Birgitte Jørgensen**

**atp=**

Udbetaling Danmark  
Juridisk Konsulent · Driftsjura  
Direkte nummer · Mobil +45 23 28 35 02  
E-mail [BTJ@ATP.DK](mailto:BTJ@ATP.DK)

ATP · Kongens Vænge 8 · 3400 Hillerød  
Telefon +45 70 11 12 13 · [www.atp.dk](http://www.atp.dk) · CVR-nr. 43405810

Oplysningerne i denne e-mail kan være fortrolige og er udelukkende beregnet til brug for de oven for angivne personer eller virksomheder. Vi gør opmærksom på, at udbredelse, omdeling eller kopiering af oplysningerne efter omstændighederne er forbudt. Hvis du har modtaget denne e-mail ved en fejltagelse, bedes du meddele det til afsenderen og derefter slette den. På forhånd tak.

---

**Fra:** Charlotte Hvid Olavsgaard [<mailto:CHHO@sm.dk>]  
**Sendt:** 6. juli 2015 09:36  
**Til:** [aeldresagen@aeldresagen.dk](mailto:aeldresagen@aeldresagen.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); POTE; [fsd@rk.dk](mailto:fsd@rk.dk); [ds@socialraadgiverne.dk](mailto:ds@socialraadgiverne.dk); [info@danske-seniorer.dk](mailto:info@danske-seniorer.dk);