



## NOTAT

11. januar 2018

J.nr. 17/12635

SYD

### Høringsnotat: Lov om ændring af lov om social pension m.fl.

---

#### 1. Modtaget høringssvar

Et udkast til lovforslag har været i ekstern høring i perioden fra den 20. november 2017 til den 18. december 2017. Udkastet til lovforslag er den 18.-19. december 2017 sendt til en række høringsspartner, som var blevet glemt i forbindelse den oprindelige høring, med en forlænget høringsfrist til den 3. januar 2018.

#### Der er modtaget høringssvar fra:

Ankestyrelsen, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, ATP, Danes Worldwide, Danmarks Evalueringsinstitut, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, DØRS (De Økonomiske Råd), Erhvervsstyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FOA, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, SEGES, SRF Skattefaglig Forening, Udbetaling Danmark og Ældre Sagen.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Beskæftigelsesministeriets kommentarer til høringssvarene er anført med *kursiv*.

#### 2. Generelt om høringssvarene

ATP og Dansk Arbejdsgiverforening er overordnet set positivt indstillet overfor lovforslaget.

Datatilsynet forudsætter, at enhver behandling af personoplysninger i forbindelse med de i lovforslagene beskrevne aktiviteter skal ske under behørig iagttagelse af den til enhver tid gældende lovgivning om behandling af personoplysninger.

Dansk Flygtningehjælp er kritisk overfor et optjeningsprincip for velfærdsydelser for anerkendte flygtninge, som er tvunget på flugt og er kommet til Danmark for at opnå beskyttelse.

Dansk Flygtningehjælp henviser til, at hovedparten af flygtninge ikke har haft mulighed for at forberede deres flugt, opspare penge til etablering eller medbringe eventuel opsparing. Derfor mener Dansk Flygtningehjælp ikke at flygtninges situation kan sammenlignes med andre udlændinges og danskere.

Dansk Flygtningehjælp opfordrer blandt andet til, at det genvurderes, om de foreslåede optjeningsprincipper er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser herunder Flygtningekonventionen, Handicapkonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til, at foreningen i 2010 og 2015, i forbindelse med høring over ændringer i reglerne om flygtnings optjening af ret til folkepension, gjorde opmærksom på Flygtningekonventionens artikel 23 og 24, 1 b om ligebehandling af flygtninge. De nævnte artikler forpligter staterne til at give flygtninge samme behandling som egne statsborgere med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse samt lovbestemmelser om social tryghed, herunder bestemmelser i relation til alderdom.

FOA betragter afskaffelsen af særreglen for flygtnings mulighed for at medregne optjeningstid fra oprindelseslandet som udtryk for, at flygtninge ikke må være bedre stillet end danskere, der har opholdt sig i udlandet.

FOA mener, at man i stedet skulle have lavet en omvendt harmonisering, der ikke forringer forholdene for hverken førtidspensionister eller folkepensionister, men som tværtimod sikrer lige rettigheder for alle pensionister uanset om de er flygtninge eller danskere.

Ældre Sagen noterer sig, at reglerne for flygtnings optjening af ret til førtidspension foreslås harmoniseret med reglerne for andre, der ikke har optjent ret til fuld førtidspension, og at dette vil medføre, at de pågældende heller ikke vil være berettiget til fuld folkepension.

Der henvises til afsnittene nedenfor om bemærkninger til lovforslagets enkelte dele.

### **3. Høringssvarene – bemærkninger til lovforslagets enkelte dele**

#### **3.1. Om ændrede regler om skærpede krav til optjening af folkepension og førtidspension**

##### 3.1.1. Udbetaling Danmarks bemærkninger

3.1.1.1. Udbetaling Danmark (UDK) foreslår, at det præciseres, hvad der menes med afrunding, herunder om hensigten er, at en borgers bopælstid skal kunne rundes op, fx i tilfælde hvor borgerens bopælstid er 3 år, 8 måneder og 19 dage. Det fremgår bl.a. af lovforslagets § 1, nr. 4 (ændret formulering af pensionslovens § 10), at ”den samlede bopælstid afrundes til nærmeste antal hele måneder”.

##### *Bemærkninger:*

*Med formuleringen i lovforslagets § 1, nr. 4 er det valgt, at opgørelsen af bopælsperioder for både folke- og førtidspension fastsættes på samme måde med henblik på at skabe parallelitet mellem opgørelsesmetoderne. I dag opgøres bopælsperioderne forskelligt for folkepension og førtidspension.*

*Den valgte metode, hvor opgørelsen vil ske i hele optjente måneder og fastsættes til en hel afrundet procentandel af fuld optjening sikrer større præcision i opgørelsen af bopælsperioder.*

*Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ved opgørelsen af bopælstid regnes en måned for 30 dage, og at opgørelsen afrundes til nærmeste hele antal måneder. Efter forslaget vil fx en borgers samlede bopælstid på 3 år, 8 måneder og 19 dage, skulle afrundes til en bopælstid på 3 år og 9 måneder, både når der er tale om optjening af førtidspension og optjening af folkepension. Der rundes således op til en hel måned, ved bopæl i Danmark i 15 dage eller mere – mens der rundes ned ved bopæl i 14 dage eller mindre.*

*Det gælder allerede i dag jf. pensionslovens § 10, 2. pkt., at der ved opgørelsen af optjeningen af brøkførtidspension skal ske en afrunding af de nævnte tider til nærmeste hele antal måneder.*

3.1.1.2. UDK foreslår, at der i lovforslagets bemærkninger i afsnit 2.1.1., 2. sidste afsnit, sker en præcisering, således at muligheden for at sammenlægge ”bopælsperioder” efter forordningen 883/04 ændres til muligheden for at sammenlægge optjeningsperioder.

*Bemærkninger:*

*Der er i lovforslaget under pkt. 2.1.1. 2. sidste afsnit foretaget en præcisering ved, at ”bopælsperioder” er ændret til ”optjeningsperioder”.*

3.1.1.3. UDK gør opmærksom på, at hvis der ikke bevares et minimumsbeløb som betingelse for udbetaling af pension, vil der være borgere, der vil få udbetalt meget små beløb. Dette til trods for, at der stilles krav om, at minimumsoptjeningsperioden udgør 12 måneder.

UDK bemærker, at det med lovforslagets § 1, nr. 14, 15 og 17 foreslås at ophæve bestemmelserne om, at pensionen ikke udbetales, hvis den udgør mindre end et minimumsbeløb, jf. gældende §§ 31, stk. 4, 32 c, stk. 2 og § 49, stk. 1, nr. 12 og 13.

*Bemærkninger:*

*Det er korrekt at med de foreslåede regler, vil der kunne forekomme tilfælde, hvor pensionen udbetales med små månedlige beløb, fx som følge af ret til en lav procentandel af fuld social pension og/eller som følge af nedsættelse af pensionen på grund af pensionistens eller samleverens supplerende indtægter. Udbetaling af små månedlige pensionsbeløb vurderes ikke i sig selv at medføre øget administration i UDK.*

*Med en ophævelse af de gældende regler om mindsteudbetaling svarende til satsen for 1/40 del af henholdsvis folkepensionens grundbeløb og førtidspension og indførelse af en betingelse om mindst 12 måneders optjening for ret til både folke- og førtidspension, vil 12 måneders kravet i sig selv medføre en bagatelgrænse for ret til pension.*

### 3.1.2. Ældre Sagens bemærkninger

3.1.2.1. Ældre Sagen noterer, at de foreslåede skærpede optjeningsregler er en del af aftalen om flere år på arbejdsmarkedet, der er indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Ældre Sagen bemærker, at de skærpede optjeningsregler indføres med en kort indfasning. Det kan betyde en meget væsentlig nedgang i pensionen for personer, der hidtil har kunnet påregne at få fuld pension eller næsten fuld pension.

For en person, der er kommet til Danmark i 1987 som 28-årig, betyder de nye regler, at pensionen vil blive nedsat med knap 1/5, mens den efter de gældende regler ville blive nedsat med 1/40. For en enlig pensionist med fuld folkepension og fuld ældrecheck, betyder ændringen en reduktion af pensionen på ca. 28.800 kr. (2018-sats), mens den efter gældende regler ville blive nedsat med 4.300 kr. Det samme regnestykke vil gælde for en dansk statsborger, der er født i 1959, og som har opholdt sig 13 år i udlandet efter sit fyldte 15. år.

Efter Ældre Sagens opfattelse, bør der – når der indføres en sådan stramning - gives en længere indfasning på samme måde, som når pensionsalderen forhøjes. Ældre Sagen har noteret sig, at personer, der allerede har opholdt sig i Danmark i 40 år efter det fyldte 15. år, ikke omfattes af de nye regler, mens de, der har opholdt sig mindre end 40 år i Danmark den 1. juli 2018, bliver ramt med fuld effekt.

*Bemærkninger:*

*Forslagene om ikrafttræden og overgangsregler for indførelse af de skærpede optjeningskrav udmønter en del af Aftale om flere år på arbejdsmarkedet.*

*Med en 7-årig overgangsordning sikres, at personer, der ved lovens ikrafttræden den 1. juli 2018 allerede har optjent ret til fuld folkepension efter de gældende regler, men som når folkepensionsalderen fra den 1. juli 2025 eller senere har mulighed for at optjene ret til fuld folkepension efter de foreslåede regler gældende fra 1. juli 2025.*

*Lovforslagets ændrede regler for optjening og opgørelse af bopælstid finder ikke anvendelse for personer, som ved lovens ikrafttræden den 1. juli 2018 er tilkendt folkepension eller for hvem, der er påbegyndt en sag om førtidspension.*

*Lovforslagets ændrede regler for optjening og opgørelse af bopælstid finder heller ikke anvendelse for personer, der når folkepensionsalderen inden den 1. juli 2025. Personer der når folkepensionsalderen før den 1. juli 2025 er dermed omfattet af de gældende regler om optjening og opgørelse af bopælstid.*

*Da førtidspensionister overgår til folkepension med ret til den samme brøk, som førtidspensionen har været udbetalt efter, foreslås det, at det også er de hidtil gældende regler om optjening, der skal gælde ved tilkendelse af førtidspension for personer, der når folkepensionsalderen før den 1. juli 2025.*

*Det bemærkes, at det i Ældre Sagens nævnte eksempel om konsekvenser af de skærpede optjeningskrav vil medføre en nedsættelse af pensionen med nærmere 1/6 end knap 1/5, som anført af Ældre Sagen.*

### 3.1.3. Danes Worldwides bemærkninger

Danes Worldwide bemærker indledningsvis, at organisationen udelukkende forholder sig til lovforslaget i det omfang, det rammer organisationens medlemmer. Det vil sige danskere, der er eller har været bosiddende i udlandet, ikke-danske ægtefæller, samt dansk-/dansk-udenlandske familiers børn. Organisationen repræsenterer mere end 200.000 udlandsdanskere over hele verden.

Danes Worldwide bemærker, at lovforslaget indebærer et væsentligt indgreb i levevilkårene for mange medlemmer med dansk statsborgerskab, fordi disse personer er, eller i fremtiden vil blive, meget afhængige af deres folkepension – eksempelvis danske forskere med lave indkomster eller medfølgende ægtefæller, oftest kvinder, som ikke arbejder i udlandet.

Selv den mindste reduktion af deres brøkpensioner vil derfor have en væsentlig negativ virkning, uden at denne effektivt kan forebygges selv ved en øjeblikkelig hjemrejse til Danmark.

Danes Worldwide giver udtryk for, at de foreslåede ændringer af optjeningskravet er for unuancerede og ikke tager hensyn til, at udlandsdanskere ikke er én homogen gruppe.

Danes Worldwide har i sommeren 2017 i en specifik folkepensionsundersøgelse blandt udlandsdanskere, indsamlet konkrete eksempler med henblik på at illustrere enkelte konsekvenser af tilbagetrækningsudspillet forslaget om øget optjeningskrav.

Ifølge Danes Worldwide identificerer undersøgelsen 3 særligt udsatte grupper af personer, som vil få svært ved at indrette deres privatøkonomi for at afværge lovforslagets virkninger inden for den overgangsbestemmelse, der fremgår af lovforslaget. Enkelte eksempler til illustrering af dette er vedhæftet høringsvaret som bilag. De tre særligt udsatte grupper er:

- *Danske forskere og studerende*, der tager til udlandet for at dygtiggøre sig, etablere internationale netværk, m.m. Denne gruppe danske statsborgere bygger oftest deres økonomi på bevillinger og legater, som efterlader meget lidt råderum til private pensionsopsparinger.
- *Medfølgende ægtefæller/partnere*, som udgør en væsentlig del af udlandsdanskere. Disse danske kvinder i udlandet har oftest ingen indkomst og sætter tit deres egen karriere på standby. Da pensionsopsparinger følger den enkelte kan medfølgende hustruer og mødre stå i en pludselig væsentlig forringet situation ved skilsmisse og andre voldsomme ændringer i privatsfæren.
- *Aldersgruppen mellem 48 og 58 år* med flere år i udlandet vil ikke kunne nå at omstille deres privatøkonomi til de nye optjeningskrav på grund af deres alder. Det kan være danskere som enten fortsat befinder sig uden for Danmarks grænser eller er flyttet hjem efter at have boet i en længere årrække ude. De kan fx være bundet af en jobkontrakt i udlandet eller de kan tidligere have boet flere år i udlandet, og have planlagt deres pensionsforhold efter gældende regler.

Med de foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelser har de ingen muligheder for at afværge forslagetets virkning på deres private økonomier. En pludselig justering af optjeningsperioden er med til væsentligt at forringe levevilkår for lige netop danskere i udlandet i højere grad, end de herboende personer. Organisationen foreslår derfor en mere gradueret tilgang til optjeningsprincippet, for at udligne forskellen.

*Bemærkninger:*

*Forslagene om ikrafttræden og overgangsregler for indførelse af de skærpede optjeningskrav udmønter en del af Aftale om flere år på arbejdsmarkedet.*

*De persongrupper, som de skærpede optjeningskrav vil berøre, vil være de persongrupper, som ikke opfylder de skærpede optjeningskrav for ret til fuld dansk social pension, fordi de ikke har haft fast bopæl her i riget eller de ikke på anden vis har optjent ret til fuld social pension fra Danmark.*

*De gældende regler for optjening af ret til folkepension er baseret på, at personer der ikke har optjent ret til fuld pension fra Danmark, har mulighed for at optjene ret til pension under bopæl eller beskæftigelse i andre lande.*

*Personer, der ikke optjener ret til fuld pension fra Danmark på baggrund af de skærpede krav til optjeningsperioden, må – ligesom efter de gældende regler – indrette sig herefter, fx ved at sikre sig, at der er ret til social pension fra det eller de lande, som den pågældende er bosat eller beskæftiget i eller sikre sig økonomisk tryghed i pensionisttilværelsen ved arbejdsmarkeds- eller private pensionsordninger.*

*Det bemærkes, at de danske regler for optjening af ret til folkepension i forvejen er gunstige, idet der alene stilles krav om bopæl – ikke at der indbetales bidrag, som det kendes fra mange andre lande.*

*Der foreslås ikke ændringer i forhold til, hvordan bopælstiden skal opgøres, bortset forslaget om harmoniseringen for flygtninge. Optjeningen af ret til pension sker som udgangspunkt på baggrund af fast bopæl her i riget i optjeningsperioden.*

*Der er fravigelser hertil efter lov om social pension, forordning 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger i EU/EØS og Schweiz og efter bilaterale aftaler m.v. som Danmark har indgået med andre lande.*

*Det bemærkes, at efter § 8 i lov om social pension, sidestilles fx ved optjening af ret til social pension med bopæl her i riget,*

- 1) forhyring med dansk skib,*
- 2) ophold i udlandet som udsendt repræsentant for en dansk offentlig myndighed,*
- 3) ophold i udlandet i øvrigt som beskæftiget i offentlig dansk interesse,*
- 4) ophold i udlandet som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab og*
- 5) ophold i udlandet med henblik på uddannelse.*

*Der kan dog ikke ved opgørelsen af bopælstid medregnes den tid, i hvilken der samtidig optjenes sociale pensionsrettigheder i udlandet.*

*Med de nævnte muligheder for at optjene ret til dansk social pension har Folketinget allerede med indførelse af lov om social pension i 1984 taget højde for en række særlige situationer, hvor man har fundet at personer skulle have mulighed for at optjene ret til dansk social pension, uanset at de ikke har fast bopæl i riget.*

*Endelig kan det bemærkes, at en folkepensionist, der ikke har optjent ret til fuld folkepension, men alene en procentandel heraf, og hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige, på samme måde som efter de gældende regler vil have mulighed for at søge om løbende personligt tillæg til pensionen.*

*En førtidspensionist, der ikke har optjent ret til fuld førtidspension, men alene en procentandel heraf, har ligeledes mulighed for at søge om supplerende hjælp efter § 27 a i lov om aktiv socialpolitik.*

#### 3.1.4. De Økonomiske Råds (DØRS) bemærkninger

3.1.4.1. De Økonomiske Råd har gjort opmærksom på, at der i lovforslaget bemærkninger er en inkonsistens mellem beskrivelsen af "Overgangsordning" under afsnit 2.1.2. "Beskæftigelsesministeriets overvejelser", og beskrivelsen i afsnit 2.1.3.6. "Overgangsregler for optjening af ret til folkepension- og førtidspension".

##### *Bemærkninger:*

*Der er i lovforslaget foretaget præciseringer, således at der er konsistens mellem beskrivelserne af overgangsordningen.*

#### 3.1.5. Færøernes Landsstyre bemærkninger

Færøernes Landsstyre har kommenteret på den del af lovforslaget, der drejer sig om skærpelse af optjeningskravet for ret til fuld folkepension fra nu 40 års bopæl (nu 4/5 af optjeningsperioden) til 9/10 af optjeningsperioden fra det fyldte 15. år til folkepensionsalderen.

Færøernes Landsstyre har bemærket, at den færøske pensionslov i lighed med den gældende danske lov om social pension anvender bopælstid i riget som grundlag for retten til optjening af pension. Ret til fuld færøsk folkepension forudsætter, ligesom efter gældende danske regler, 40 års bopæl i riget og herfra udregnes brøker i 1/40-dele for personer med kortere bopælstid. Hidtil har personer, der er tilkendt færøsk alderspension kunnet overgå umiddelbart til dansk folkepension med samme optjeningstid ved henvendelse til Udbetaling Danmark.

Skærpelsen af de danske optjeningsregler vil medføre forskelle i optjeningstiden for ret til henholdsvis fuld færøsk og dansk pension, således at en person, der har optjent ret til fuld pension på Færøerne eventuelt alene vil kunne opnå ret til en reduceret pension ved flytning til Danmark.

Det er Færøernes Landsstyres opfattelse, at skærpelsen af de danske optjeningsregler indebærer en risiko for, at pensionister ikke bliver stillet ens i relation til retten til folkepension ved flytning inden for rigsfællesskabet, selvom udgangspunktet for optjeningsretten er bopælstid i riget. Tilsvarende vil gælde i relation til førtidspen-

sion. Dette vil være en ny grænsehindring i forbindelse med flytning mellem rigsdelenene.

Færøernes Landsstyre har desuden påpeget, at det også i relation Nordisk Konvention om social sikring, som Færøerne og Danmark har tiltrådt, vil være mere kompliceret at opgøre pensionsretten fra de enkelte rigsdelen, når en person der har haft bopæl i flere rigsdelen, flytter til et andet nordisk land eller et EØS-land og skal have beregnet optjent pensionsandel fra hver enkelt rigsdelen.

*Bemærkninger:*

*Det bemærkes, at Færøerne, Grønland og Danmark har hver deres lovgivning om social pension, som alene gælder i de respektive rigsdelen. Det fremgår således af § 73 i lov om social pension, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.*

*At rigsdelen har hver deres pensionslovgivning indebærer, at når en borger flytter mellem rigsdelen, omfattes den pågældende som udgangspunkt ikke længere af de pensionsregler der gælder i fraflytningsrigsdelen, men derimod af de pensionsregler der gælder i den rigsdelen, som pågældende aktuelt bosætter sig i.*

*Det er korrekt, at skærpelsen af kravet til optjeningstid for ret til fuld pension i Danmark vil kunne medføre at en person, der har optjent ret til fuld folkepension på Færøerne ved flytning til Danmark vil kunne risikere, at få udbetalt en reduceret folkepension efter dansk lovgivning.*

*Skærpelsen af kravet til optjeningstid vil gælde alle, der ansøger om social pension fra lovens ikrafttræden, medmindre de pågældende er omfattet af lovforslagets overgangsregler.*

*Det bemærkes, at Færøerne, Grønland og Danmarks pensionslovgivning allerede på nuværende tidspunkt er forskellige på flere punkter, bl.a. med hensyn til folkepensionsalder (67 år på Færøerne, 66 år i Grønland) og tilkendelseskriterier i relation til førtidspension. Ligeledes er der i de enkelte dele af Rigsfællesskabet tale om forskellige ydelsesniveauer, og pensionsydelse er sammensat på forskellig vis med mulighed for forskellige tillæg.*

*Der er indledt et samarbejde mellem Færøerne, Grønland og Danmark, der undersøger mulighederne for at sikre et bedre samspil mellem lovgivningen på pensionsområdet for borgere, der flytter indenfor Rigsfællesskabet.*

### **3.2. Om ændrede regler for opgørelse af bopælstid for flygtninge, der tilkendes førtidspension**

#### **3.2.1. Institut for Menneskerettigheders bemærkninger**

Instituttet finder det positivt, at lovforslaget indeholder en grundig redegørelse for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Instituttet bemærker, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at staten er forpligtet til ikke at diskriminere med hensyn til modtagelse af sociale ydelser på



baggrund af blandt andet nationalitet. Det følger af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol.

Instituttet henviser til tidligere høringsvar af 7. december 2010 og 7. juli 2015 i forbindelse med behandling af lovforslag om harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension (Lov 1603 af 22. december 2010 og Lov nr. 995 af 30. august 2015), hvor Instituttet har analyseret spørgsmålet om foreneligheden med FN's Flygtningekonventions artikel 23 i relation til folkepension (brøkpension).

Instituttet fandt, 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 flygtnings særlige baggrund, at behandle flygtninge 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.

Instituttet fandt at de tidligere forslag om formel ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere samt andre udlændinge formentlig måtte antages ikke at være i overensstemmelse med Flygtningekonventionen og andre internationale menneskerettighedskonventioner.

Instituttet fremhævede imidlertid, at spørgsmålet ikke kunne afklares endeligt, fordi der ikke findes autoritative fortolkningsbidrag fra internationale domstole, fordi der ikke forelå viden om, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet er afskåret fra at modtage fuld pension, og fordi der ikke forelå viden om, hvordan andre lande behandler flygtninge i forhold til egne statsborgere.

Instituttet har oplyst, at det til det nu foreliggende lovudkast af tilsvarende grunde ikke kan foretage den endelige vurdering af, om borgerenes rettigheder krænkes, da det må afklares ved nationale domstole med efterfølgende adgang til international prøvelse ved blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Instituttet har endelig bemærket, at der må forventes international kritik af forslaget både i forhold til efterlevelsen af FN's Flygtningekonvention og FN's Handicapkonvention. I 2010 kritiserede FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) således, 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.

*Bemærkninger:*

*Forslaget udmønter en del af den indgåede Aftale om flere år på arbejdsmarkedet.*

*Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er vurderingen, at det er foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) at harmonisere flygtninges ret til førtidspension med andre udlændinge og danskeres ret hertil, idet alle grupper herved ligestilles. Forslaget er således på dette punkt ikke udtryk for forskelsbehandling. Der er derimod tale om at ophæve en gunstig retsstilling for flygtninge.*

*Af bemærkningerne fremgår det desuden, at det er vurderingen, at der er tungtvæjende grunde til at anse forslaget for at være i overensstemmelse med EMRK, på trods af den tvivl, der er forbundet med en fortolkning af Højesterets dom af 15. februar 2012 trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2012, side 1761. Der lægges vægt på, at det efter Højesterets dom må anses for sagligt at anvende et optjeningsprincip, hvorefter en person, hvad enten denne er dansk statsborger eller udlænding, skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige, og at dette gælder, selv om et sådant krav efter sin natur i højere grad vil ramme udlændinge end danske statsborgere. I forhold til spørgsmålet om proportionalitet lægges der vægt på, at en person med varig og væsentlig nedsat arbejdsevne, der fastholdes på integrationsydelse eller integrationsydelsesniveau, fortsat vil have mulighed for at modtage andre ydelser, og at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en forholdsvis bred skønsmargen, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik.*

*Det fremgår imidlertid også af bemærkningerne, at der foreligger en procesrisiko for, at domstolene i en konkret sag vil anse fastholdelsen af en person med varig og væsentlig nedsat arbejdsevne på integrationsydelse eller integrationsydelsesniveau for at være i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol i EMRK.*

*Endelig fremgår det af bemærkningerne, at det er vurderingen, at forslaget er foreneligt med Flygtningekonventionen og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen).*

### 3.2.2. Dansk Flygtningehjælps bemærkninger

3.2.2.1. Dansk Flygtningehjælp bemærker, at i de nugældende regler for flygtninge, der har fået opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 i udlændingeloven, er der tre undtagelser, hvad angår ret til og optjening af førtidspension:

- Der stilles ikke krav om dansk statsborgerskab
- Ved opgørelse af bopælstiden medregnes bopælstid i hjemlandet
- Der stilles ikke krav om 3 års bopæl i Danmark før man kan søge om førtidspension.

Dansk Flygtningehjælp giver udtryk for, at lovforslaget bryder med et politisk princip i Danmark om at sikre flygtninge reel ligestilling på førtidspensionsområdet.

Dansk Flygtningehjælp beklager dybt de foreslåede ændringer om skærpet optjeningskrav, harmonisering af optjeningsreglerne for førtidspension, så flygtninge fremover skal have haft mindst 3 års fast bopæl i Danmark for at åbne retten til førtidspension, og at optjeningen af ret til førtidspension desuden skal opgøres på grundlag af bopælstid i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at flygtninge kan sidestilles med andre udlændinge og danskere, som har boet en årrække i udlandet. Flygtninge er tvunget på flugt fra deres hjemland og har ikke mulighed for at gøre brug af eventuelle sociale eller optjente rettigheder i hjemlandet, ligesom flygtninge som udgangspunkt ikke har samme muligheder for privat opsparing til alderdommen gennem private pensionsforsikringer eller formue på grund af flugtperioden og etableringen af en tilværelse i et nyt land og har i udgangspunktet ikke mulighed for at flytte til et andet land.

Der vil samtidig være flygtninge med dårligt helbred, som ikke har mulighed for at opnå ordinær beskæftigelse og forbedre deres økonomi efter ankomsten til Danmark via lønindtægt, arbejdsmarkedspension og opsparing.

Dansk Flygtningehjælp oplyser, at de ændrede regler betyder, at flygtninge, som får tilkendt førtidspension efter 3 års bopæl i Danmark vil få en meget lav procentandel af fuld førtidspension, som kan suppleres op til integrationsydelsesniveau indtil de efter 7 ud af 8 års ophold i Danmark kan få pensionen suppleret op til kontanthjælpsniveau.

Det på trods af, at integrationsydelse blev indført som et økonomisk incitament til at komme i beskæftigelse. Dansk Flygtningehjælp understreger, at førtidspensionister er blevet tilkendt førtidspension på grund af fysisk og psykisk sygdom og varigt nedsat arbejdsevne, hvorfor de netop ikke kan arbejde.

Dansk Flygtningenævn påpeger, at flygtninge er overrepræsenteret i forhold til tilkendelse af førtidspension, jf. analyse fra Ankestyrelsen (2012) og fremhæver, at mange flygtninge, der kommer hertil, har oplevet alvorlige hændelser i hjemlandet og under selve flugten.

Dansk Flygtningehjælp vil derfor opfordre til, at det tages i betragtning, at flygtninge befinder sig i en særlig udsat situation også i forhold til helbred og arbejdsevne.

Dansk Flygtningehjælp finder generelt, at der er grund til at være bekymret for, at de forringede økonomiske vilkår for folkepensionister og førtidspensionister vil have negative konsekvenser for deltagelsen i det sociale liv i det omgivende samfund og dermed skabe dårligere vilkår for integrationen.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at de berørte ældre, førtidspensionister og familier kun vil være berettiget til en procentdel af folkepension, ældrecheck og førtidspension og trods mulighed for supplement være tvunget til at søge om hjælp til nødvendige udgifter som fx medicin, tandbehandling, varme og transportudgifter.

Det er administrativt krævende at søge disse ydelser og kan samtidig opleves stigmatiserende. Det fremhæves endvidere, at flere flygtninge på førtidspension og folkepension har forsørgerpligt over hjemmeboende børn.

Dansk Flygtningehjælp opfordrer til, at de foreslåede ændringer genovervejes i relation til Flygtningekonventionens bestemmelser om ligebehandling. Dansk Flygtningehjælp opfordrer samtidig til, at det gennemtænkes, hvilke sociale og økonomiske konsekvenser lovforslaget vil have for en større gruppe pensionister, førtidspensionister og børnefamilier, som i forvejen befinder sig i en udsat situation som flygtninge i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp vil på den baggrund anbefale, at flygtninges tidligere undtagelse fra optjeningsregler i forhold til folkepension genindføres, og de foreslåede ændringer af optjeningsregler i forhold til førtidspension tilbagetrækkes.

*Bemærkninger:*

*Der henvises til bemærkningerne under afsnit 3.2.1.*

### 3.2.3. Rådet for Etniske Minoriteters bemærkninger

Rådet for Etniske Minoriteter henviser til sit høringssvar af 31. juli 2015 i forbindelse med Lov nr. 995 (Lovforslag nr. L 3 af 3. juli 2015), hvor reglerne for opgørelse af bopælstid for ret til folkepension for flygtninge blev harmoniseret, således at bopæl i oprindelseslandet eller andre lande, hvori den pågældende har haft bopæl på et grundlag svarende til det, der er nævnt i § 7 i udlændingeloven, ikke længere kan sidestilles med bopæl her i riget.

I dette høringssvar gav Rådet bl.a. udtryk for, at regelændringerne vil få alvorlige konsekvenser for gruppen af flygtninge, og at Rådet er bekymret for, at man ved at tildele flygtninge brøkpension vil skabe en gruppe af meget dårligt stillede borgere, der tilmed ikke har mulighed for at indrette sig eller afhjælpe situationen.

Rådet sætter endvidere, i lighed med hvad Rådet gjorde i 2015, spørgsmål ved, hvorvidt de nye regler skaber reel ligestilling, eller om de i realiteten diskriminerer flygtninge. Rådet henviser øvrigt til høringssvarene fra henholdsvis Institut for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp, som blev afgivet ved samme lejlighed.

*Bemærkninger:*

*Der henvises til bemærkningerne under afsnit 3.2.1.*

## **3.3. Om ændrede regler om hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension**

### 3.3.1. Udbetaling Danmarks bemærkninger

3.3.1.1. Det fremgår af lovforslaget, at der ikke kan vælges en anden ordning om tillæg for opsat pension, når pensionsudbetalingen i henhold til en ordning først er gået i gang. Det betyder samtidig, at pensionisten kan ændre sit valg af ordning, indtil pensionsudbetalingen i henhold til en ordning er gået i gang.

Udbetaling Danmark bemærker i den forbindelse, at Udbetaling Danmark iværksætter pensionsudbetalingen noget før udbetalingen sker. Ved iværksættelsen af udbetalingen bliver beløbet indberettet til SKAT mv., og Udbetaling Danmark kan herefter kun vanskeligt stoppe udbetalingen.

På den baggrund foreslår Udbetaling Danmark, at det præciseres, at borgeren kan ændre valget af en ordning, indtil Udbetaling Danmark har iværksat pensionsudbetalingen.

*Bemærkninger:*

*Det er almindelig retsgrundsætning, at afgørelser først kan få virkning efter deres indhold, når de er meddelt parten. Det forventes, at borgeren senest i den første pensionsmeddelelse efter opsætningens ophør vil blive meddelt, hvilken ordning borgeren omfattes af. Når afgørelsen er meddelt, har afgørelsen virkning overfor borgeren.*

*Såfremt et iværksættelsestidspunkt i sig selv skulle kunne tillægges retlig betydning, ville der være tale om en fravigelse af ovennævnte almindelige retsgrundsætning, om at afgørelser skal meddeles til parten for at få virkning efter deres indhold. Der ses ikke at være tungtvejende grunde til at fravige denne retsgrundsætning.*

*Hvis det tidspunkt, Udbetaling Danmark iværksætter udbetalingen, ikke er sammenfaldende med afgørelsens virkningstidspunkt, kan iværksættelsestidspunktet ikke tillægges selvstændig retlig betydning for borgeren.*

*Borgeren bør derfor kunne ændre valget af ordning, indtil pensionsudbetalingen i henhold til en ordning er gået i gang, dvs. ved meddelelsen om pensionsudbetaling i henhold til den pågældende ordning.*

3.3.1.2. Efter lovforslaget, skal det være muligt at vælge at få udbetalt tillæg for opsat pension i 120 måneder i stedet for livsvarigt tillæg.

Udbetaling Danmark antager, at kun en ny opsætningsperiode kan afbryde en periode med udbetaling af det 10-årige tillæg.

Desuden nævner Udbetaling Danmark, at det lægges til grund, at udbetaling af engangstillæg kan komme til at påvirke borgerens boligstøtte i udbetalingsmåneden.

*Bemærkninger:*

*Ved valg af hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension, vil der være ret til at få beregnet tillæg til de månedlige pensionsudbetalinger i sammenlagt 120 måneder.*

*Det er korrekt, at en ny periode med opsat pension ikke vil skulle indgå i opgørelsen af de 120 måneder med ret til tillæg. Det er dog ikke udelukket, at der vil kunne opstå andre situationer, hvor perioder uden pensionsudbetaling ikke skal indgå i opgørelsen af de 120 måneder med ret til tillæg for opsat pension. Dette vil fx kun-*

*ne være tilfældet, hvis en pensionist vælger at frasige sig retten til pension, uden at pensionen opsættes.*

*Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 12.*

*Der er ikke med udkastet til lovforslag foreslået ændring af reglerne om beregning af boligstøtte. Udbetalinger af engangstillæg for opsat pension vil indgå i boligstøtteberegningen i overensstemmelse med gældende regler herom.*

3.3.1.3. Udbetaling Danmark anser det for hensigtsmæssigt, hvis man forholder sig til, om et engangstillæg bortfalder, hvis en borger søger om engangstillægget men afgår ved døden, inden udbetaling sker. Hvis engangstillægget ikke bortfalder, anser Udbetaling Danmark det for formålstjenligt, hvis man forholder sig til, om engangstillægget skal udbetales til et dødsbo eller til en efterlevende ægtefælle, hvis der er ret til efterlevelsespension.

*Bemærkninger:*

*Udbetaling af pensionen efter opsætningens ophør, herunder en eventuel udbetaling af engangstillæg, vil skulle ske efter gældende regler.*

*Der er ikke med udkastet til lovforslag foreslået ændring af reglerne om retten til tillæg for opsat pension i forbindelse med død. Der beregnes ikke venteprocent ved opsætningens ophør ved død (jf. § 15 e, stk. 3).*

*Efter lovforslaget er det alene personer, der har ret til ventetillæg, der kan få udbetalt engangstillæg. Såfremt opsætningen ophører ved død, vil der således ikke være ret til engangstillæg.*

*Der er heller ikke foreslået ændring af reglerne om, hvornår udbetaling af folkepension skal ske til henholdsvis en efterlevende ægtefælle eller dødsboet (§ 33, stk. 4) eller reglerne om ret til efterlevelsespension (§ 48).*

### 3.3.2. Ældre Sagens bemærkninger

3.3.2.1. Ældre Sagen anfører, at det ikke virker klart, hvordan ventetillægget for den 10-årige udbetalingsperiode skal beregnes, udover at det vil blive fastlagt i en bekendtgørelse. Det anføres, at den præcise beregningsmetode bør afklares i det lovforberedende arbejde.

*Bemærkninger:*

*Ventetillægget for den 10-årige udbetalingsperiode vil skulle beregnes på grundlag af den opgjorte venteprocent. Venteprocenten vil skulle opgøres ud fra middelevetiden over en 10-årig periode for personer på pensionistens alder på ophørstidspunktet.*

*Opgørelsen af middelevetiden over en 10-årig periode vil skulle ske ud fra de samme dødshyppigheder, som anvendes i dag til at fastsætte middelevetiden til brug for beregningen af venteprocenten ved livsvarigt tillæg.*

*Beregningsmetoden er den samme, som anvendes i dag. I stedet for at anvende middellevetiden beregnet ud fra sidste alderstrin i dødelighedstavlen, vil middellevetiden over en 10-årig periode dog skulle beregnes ud fra alderstrinnet efter 10 år i dødelighedstavlen.*

*Det centrale element ved Danmarks Statistiks konstruktion af dødelighedstavler er dødshyppighederne, dvs. sandsynligheden for at dø mellem to alderstrin.*

*Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10.*

3.3.2.2. Ældre Sagen bemærker, at det ikke fremgår af de almindelige bemærkninger, men alene af bemærkningerne til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at de nye regler om hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension kun skal gælde for pension, der er opsat efter 1. juli 2018.

Ældre Sagen anfører, at det er uforståeligt, at de nye regler alene skal gælde for den del af ventetillægget, der optjenes efter 1. juli 2018. Det anføres, at den foreslåede overgangsordning vil medføre urimeligt komplicerede regler, at der vil være tale om en urimelig behandling af de pensionister, der har opsat pensionen før aftalen om de nye regler blev indgået, og at den foreslåede overgangsordning vil mindske tilskyndelsen til at blive længere på arbejdsmarkedet.

Ældre Sagen opfordrer kraftigt til, at de nye regler kommer til at gælde for hele ventetillægget, for alle der ikke er påbegyndt udbetaling inden 1. juli 2018.

*Bemærkninger:*

*Den foreslåede overgangsordning er en udmøntning af den aftalte overgangsordning i Aftale om flere år på arbejdsmarkedet. Formålet med de nye regler om hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension er bl.a. at tilskynde til, at personer, der har nået folkepensionsalderen, bliver længere på arbejdsmarkedet.*

*Med den foreslåede overgangsordning er det også formålet at tilskynde til, at personer, der har opsat pensionen forud for den 1. juli 2018, fortsætter med at opsætte pensionen efter den 30. juni 2018, og derved fremadrettet vil kunne gøre brug af de nye muligheder om hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension.*

*Efter den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse vil pensionister, der har haft opsat pensionen i en periode hen over ikrafttrædelsen, og som vælger hurtigere udbetaling af tillægget, få beregnet livsvarigt tillæg for perioden før ikrafttrædelsen og fremrykket udbetaling af tillægget for opsat pension for perioden efter ikrafttrædelse. Perioden med opsat pension vil derfor skulle deles op forud for beregningen af venteprocenten for henholdsvis den ene og den anden periode.*

*Beskæftigelsesministeriet har præciseret dette i de almindelige bemærkninger om den foreslåede overgangsordning for hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension.*

3.3.2.3. Ældre Sagen påpeger, at pensionister, der opsætter deres pension, men dør inden udbetalingen påbegyndes, ikke får noget ud af at have opsat pensionen, og at

det må antages at ville styrke incitamentet til at opsætte pensionen og arbejde længere, hvis fx den del af den optjente pension, der svarer til grundbeløbet, blev udbetalt til eventuelle efterladte.

*Bemærkninger:*

*Forslaget om hurtigere udbetaling af tillæg for opsat pension udmønter en del af Aftale om flere år på arbejdsmarkedet. Det er ikke aftalt at ændre reglerne for efterladdes ret til tillæg for opsat pension ved pensionistens død. Der er derfor ikke stillet forslag herom.*

#### **4. Om økonomiske og administrative konsekvenser**

##### **4.1. Udbetaling Danmarks bemærkninger**

Udbetaling Danmark bemærker, at de administrative merudgifter, som fremgår af lovforslaget, svarer til Udbetaling Danmarks forventninger til omkostningsniveauet som tidligere er meddelt til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Dog er der i estimatet ikke taget højde for usikkerheden i form af risikobuffer som i lighed med normal praksis har opgjort til 15 pct. af de angivne beløb.

Udbetaling Danmark har videre bemærket, at det er deres vurdering, at udviklingsomkostningerne bør være ca. 2,8 mio. kr. højere (PL-2017 priser, inklusiv risikobuffer på 15 pct.).

Udviklingsomkostningerne indeholder omkostninger til udvikling ved ny leverandør samt ATP's indsats forbundet hermed. ATP skal blandt andet rejse ændringsanmodning i forhold til aftalt kravspecifikation med ny leverandør. Det er disse ekstraomkostninger forbundet med ATP's indsats til håndtering af ændringerne i projektet, som er blevet nærmere specificeret.

Det skal dog bemærkes, at de angivne estimater fortsat er skønsmæssigt estimerede og forbundet med betydelig usikkerhed, idet ændringerne ikke er bekræftet af leverandør af ny pensionsløsning.

Udviklingsomkostningerne på ca. 2,8 mio. kr. fordeles mellem forslagene på følgende måde: 2,4 mio. kr. på hurtigere udbetaling af opsat pension; 0,2 mio. kr. på skærpede optjeningsregler samt 0,2 mio. kr. på harmonisering af flygtninges optjening af førtidspension.

*Bemærkninger:*

*Af lovforslagets økonomiske bemærkninger skal som udgangspunkt fremgå det mest retvisende skøn for de økonomiske konsekvenser, hvorfor der i de administrative udgifter ikke er indregnet en risikobuffer.*

*Lovforslagets økonomiske bemærkninger er imidlertid korrigeret, så de afspejler Udbetaling Danmarks seneste skøn for udviklingsomkostninger, som følge af Udbetaling Danmarks høringsvar.*



#### **4. Hørte myndigheder og organisationer mv.**

Høringen har omfattet følgende myndigheder, organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ATP, Business Denmark, Børsmæglerforeningen, CEPOS, Cevea, Danmarks Evalueringsinstitut, Danmission, Dansk Aktionærforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Iværksætterforening, Dansk Journalistforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Told- og Skatteforbund, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Revisorer, Danske Seniorer, Datatilsynet, Det Centrale Handicapråd, DI, DTL, Erhvervsstyrelsen – Team Effektiv Regulering, Finans Danmark, Finansforbundet, Finansrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FOA, Foreningen af Danske Skatteankenævn, Foreningen af Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen Danske Revisorer, Forsikring og Pension, Frie Funktionærer, FSR – danske revisorer, FTF, HK-kommunal, HK-Privat, HORESTA, Håndværksrådet, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kristelig Fagforening (KRIFA), Kristelig Arbejdsgiverforening, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen for førtidspensionister, Landsskatteretten, Ledernes Hovedorganisation, LO, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, SEGES, Skatteankestyrelsen, SOS mod Racisme, SRF Skattefaglig Forening, Udbetaling Danmark, UNHCR, Ældre Sagen, Færøernes Landsstyre via Rigsombudsmanden på Færøerne, Grønlands Selvstyre via Rigsombudsmanden i Grønland.

Ankestyrelsen, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Danmarks Evalueringsinstitut, Erhvervsstyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Rigsrevisionen, SEGES og SRF Skattefaglig Forening har ingen bemærkninger til lovforslaget.