



NOTAT

6. december 2010

J.nr. 2010-0018144

JØP/epi

Tillæg til høringsnotat af 25. november 2010 vedrørende L 72, Forslag til Lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension)

Pensionsstyrelsen har den 30. november 2010 modtaget høringssvar fra: KL og Dansk Flygtningehjælp. Herudover har Pensionsstyrelsen den 2. december 2010 modtaget bemærkninger fra UNHCR.

KL

KL henleder opmærksomheden på, at der som følge af lovforslaget må forventes større kommunale udgifter til starthjælp og kontanthjælp samt sagsbehandling i forbindelse med tildeling af denne hjælp og enkeltydelser.

KL gør endvidere opmærksom på, at der som følge af lovforslaget må forventes større kommunale udgifter til starthjælp og kontanthjælp samt sagsbehandling i forbindelse med tildeling af denne hjælp og enkeltydelser.

KL forbeholder sig mulighed for at fremkomme med supplerende bemærkninger efter en politisk behandling af lovforslaget.

Endelig tager KL forbehold for de kommunaløkonomiske konsekvenser af lovforslaget.

Kommentarer til høringssvaret fra KL:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget under afsnittet om økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, at der med lovforslaget vil være mindreudgifter til folkepension og merudgifter til kontanthjælp (starthjælp og kontanthjælp).

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at forslaget vil medføre øget sagsbehandling i kommunerne, da der må forventes et øget antal ansøgninger om personligt tillæg til brøkpension samt et øget antal ansøgninger om hjælp efter aktivloven, starthjælp, kontanthjælp og enkeltydelser.

Herudover fremgår det, at lovforslagets økonomiske konsekvenser skal forhandles med de kommunale parter.

Dansk Flygtningehjælp

Dansk Flygtningehjælp (DFH) beklager stærkt den korte høringsfrist.

DFH fremsætter en række generelle bemærkninger, herunder at lovforslaget bryder med et mangeårigt princip om at sikre flygtninge ligestilling på pensionsområdet.

DFH opfordrer til, at lovforslaget genovervejes både i forhold til Danmarks internationale forpligtelser og i forhold de negative sociale konsekvenser for en i forvejen udsat gruppe af flygtninge.

DFH bemærker, at de foreslåede nye regler rejser en række spørgsmål i forhold til internationale konventioner, herunder flygtningekonventionen (artikel 23 og 24), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK, artikel 14, samt Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (CESCR, artikel 2.2., 9 og 11).

DFH finder det kritisabelt, at lovforslaget ikke indeholder bemærkninger om internationale konventioner i lyset af ovennævnte konventionsbestemmelser. DFH vil i den forbindelse opfordre til, at UNHCR inddrages i vurderingen af, om ændringerne harmonerer med flygtningekonventionen.

DFH bemærker, at diskriminationsforbuddet i EMRK, artikel 14 og CESCR, artikel 2, stk. 2 gælder såvel direkte som indirekte diskrimination, og DFH finder, at lovforslaget rejser spørgsmål om, hvorvidt der er tale om indirekte diskrimination.

I høringssvaret kommenterer DFH lovforslagets sociale konsekvenser. DFH bemærker, at de foreslåede nye regler vil betyde, at flygtninge får en alderdom under yderst vanskelige økonomiske vilkår, en pensionisttilværelse i fattigdom, og at flygtninge typisk ikke vil have samme muligheder som andre ældre borgere for at trække på netværk og familie, og de vil på grund af deres alder ikke have samme muligheder som starthjælps-/kontanthjælpsmodtagere for at bringe sig ud af den økonomisk trængte situation gennem beskæftigelse.

DFH finder det velbegrunder at operere med en overgangsperiode men stiller sig tvivlende over for, om flygtninge reelt vil have tilstrækkelig mulighed for at indrette økonomien til en lav folkepension.

DFH konkluderer, at lovforslaget rejser tvivl om, hvorvidt de foreslåede ændringer harmonerer med Flygtningekonventionen og diskriminationsforbuddet i CESCR og EMRK. Herudover bemærker DFH, at en gennemførelse af ændringerne vil betyde store fattigdomsproblemer for flygtninge i pensionsalderen, at fattigdom generelt giver dårlige vilkår for integrationen, også når den rammer ældre medborgere med flygtningebaggrund.

Kommentarer til høringssvar fra Dansk Flygtningehjælp (DFH):

Forslaget om harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepensionister er et led i udmøntningen af finanslovsaftalen for 2011 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne. Her er det aftalt, at afskaffe flygtninges adgang til at medregne bopælstid i oprindelseslandet ved beregning af folkepension. Hermed opnås en harmonisering af optjeningsreglerne for folkepension.

Flygtninge omfattes dermed af de samme principper for optjening af ret til folkepension på baggrund af bopælstid her i riget, som gælder for øvrige indvandrere og danskere, der har haft ophold i andre lande.

Med forslaget vil der således ske en harmonisering af optjeningsreglerne, der bliver ens for alle, danskere såvel som udlændinge.

Flygtninge, der ikke eller kun delvist opnår ret til folkepension, vil kunne opnå hjælp til forsørgelse efter integrations- og beskæftigelseslovgivningen. Det skønnes på den baggrund, at de rettigheder vedrørende social tryghed og en tilstrækkelig levestandard, som følger af konventionen, fortsat sikres over for flygtninge, uanset om adgangen til at medregne bopælstid i hjemlandet afskaffes.

For så vidt angår den del af høringssvaret fra Dansk Flygtningehjælp, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i forhold til de internationale konventioner, er der indhentet bidrag fra Integrationsministeriet og Justitsministeriet, jf. også svaret på spørgsmål 9 til L 72.

Integrationsministeriet har følgende bemærkninger til Dansk Flygtningehjælps høringssvar:

*”Ad det anførte om forslagets forhold til flygtningekonventionen
I forbindelse med det udredningsarbejde, der ligger forud for forslagets fremsættelse, er der foretaget en vurdering af forslagets forhold til Danmarks forpligtelser efter flygtningekonventionen.*

Efter artikel 23 i FN's konvention om flygtnings retsstilling skal de kontraherende stater med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere.

Efter flygtningekonventionens artikel 24, stk. 1, litra b, skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, samme behandling som deres egne borgere i forhold, der vedrører social tryghed, herunder lovbestemmelser vedrørende bl.a. alderdom, jf. dog bestemmelsens litra b, nr. I og II.

De gældende pensionsregler indebærer, at en flygtning, der har bopæl her i landet, har adgang til at medregne bopælstiden i sit hjemland, hvorimod en dansk statsborger, der vender hjem, efter i en periode at have været bosat i et tredjeland, ikke har mulighed for at medregne bopælstiden i det pågældende land ved beregning af bopælstiden efter lov om social pension.

Afskaffelse af adgangen for flygtninge til at medregne bopælstid i hjemlandet indebærer, at beregningen af bopælstiden for flygtninge fremover vil ske på samme grundlag som for danske statsborgere, idet alene bopælstid her i landet kan medregnes. Flygtninge vil således i pensionsøjemed blive behandlet på samme måde som danske statsborgere, der har haft bopæl i et tredjeland og vender hjem til Danmark.

Regeringen finder ikke, at det af flygtningekonventionens bestemmelser kan udledes, at en flygtning skal ligestilles med en dansk statsborger, der har opholdt sig her i landet hele sit liv.

Regeringen finder på den baggrund ikke, at Danmarks internationale forpligtelser efter flygtningekonventionen er til hinder for, at flygtninge omfattes af de almindelige regler om brøkpension.”

Justitsministeriet har til Dansk Flygtningehjælps høringssvar bemærket følgende:
”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver ikke som sådan en ret til at modtage pension eller andre sociale ydelser.

Det følger imidlertid af konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol, at staten er forpligtet til ikke at forskelsbehandle personer i sammenlignelige situationer med hensyn til modtagelse af sociale ydelser, medmindre forskelsbehandlingen er sagligt begrundet og proportional.

Det er således afgørende for anvendelsen af konventionens artikel 14, om der er tale om forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer. Det må endvidere antages, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved denne vurdering vil tage udgangspunkt i en fortolkning af flygtningekonventionen.

Som nævnt i Pensionsstyrelsens Udredning vedrørende flygtninges ret til optjening af dansk pension er det umiddelbart vurderingen, at flygtningekonventionens krav om ligebehandling formentlig 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 dansker, der har opholdt sig her i landet i hele sit liv.

Det må på den baggrund antages, at den foreslåede ændring af pensionslovgivningen, som afskaffer flygtninges adgang til at medregne bopælstid i hjemlandet efter pensionslovgivningen, formentlig heller ikke vil rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14.

Diskriminationsforbud findes som nævnt i høringssvaret også i artikel 2 sammenholdt med artikel 9 og 11 om henholdsvis social tryghed og tilstrækkelig levefod i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Disse bestemmelser kan ud fra tilsvarende betragtninger ikke antages at føre til et andet resultat.”

UNHCR

UNHCR rejser i det væsentligste de samme problemstillinger, som er nævnt i høringssvaret fra Dansk Flygtningehjælp, herunder forholdet til Flygtningekonventionen og indirekte diskrimination. UNHCR anbefaler, at den nuværende bestemmelse bevares, så flygtninge kan få de samme goder som den nationale befolkning, herunder fuld folkepension.

Kommentarer til UNHCRs bemærkninger:

Der kan henvises til kommentarerne til DFHs høringssvar ovenfor.