

DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER

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 Socialpakt 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 er 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