



NOTAT

Resumé og kommentarer til hørings svar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (Afskaffelse af opholdskrav for ret til dagpenge mv.)

16. december 2019

J.nr. 19/18178

AMY
AFL

1. Indledning

Udkastet til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (Afskaffelse af opholdskrav for ret til dagpenge mv.) har været sendt i ekstern høring til de høringsparter, der fremgår af vedlagte bilag, i perioden fra 3.-16. december 2019.

Der er modtaget hørings svar fra:

Ankestyrelsen, Arbejdsløshedskassen for Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE), Danes Worldwide, Danmarks Tekniske Universitet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Musiker Forbund, Danske A-kasser, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Forhandlingsfællesskabet, Institut for Menneskerettigheder, Odense Kommune, Rigsrevisionen, Røde Kors, SOS Racisme, Udbetaling Danmark og Aalborg Kommune.

De modtagne hørings svar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne hørings svar, således at der først gennemgås de overordnede og politiske bemærkninger, og dernæst bemærkningerne til de enkelte elementer i lovforslaget.

Følgende har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Ankestyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Forhandlingsfællesskabet, Odense Kommune og Udbetaling Danmark.

2. Overordnede og politiske bemærkninger

2.1. Overordnede bemærkninger uden kommentar

FH, AC, DAK, ASE, Lederne, DA, Røde Kors og SOS Racisme udtrykker tilfredshed med, at reglerne om opholdskravet nu afskaffes.

Danmarks Tekniske Universitet finder, at det tiltænkte lovforslag sender et positivt signal i forhold til tiltrækning og fastholdelse af højt kvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

Aalborg Universitet støtter op om lovforslaget om afskaffelse af opholdskravet for ret til arbejdsløshedsdagpenge og finder det meget positivt, at der samtidig med afskaffelse af opholdskravet gives mulighed for genopretning af a-kasse medlemskab for tidligere medlemmer, som har meldt sig ud af en a-kasse som en direkte konsekvens af opholdskravet.

Danes Worldwide kvitterer for den endelige afskaffelse af opholdskravet og især for den meget brede overgangsordning, der giver mulighed for genopretning af medlemskab uden tab af anciennitet.

Dansk Musiker Forbund bifalder lovforslaget og er meget positive overfor, at man ønsker at samle de personer op, som på grund af det tidligere lovforslag om indførelse af opholdskravet blev tabt i systemet og så sig nødsaget til at melde sig ud af a-kassen.

Institut for Menneskerettigheder finder lovforslaget positivt og bemærker, at regeringen med udkastet delvist imødekommer den kritik af opholdskravet, som FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder for nylig er fremkommet med.

Rigsrevisionen bemærker, at lovforslaget ikke omhandler revisions- eller regnskabsforhold i staten eller andre offentlige virksomheder, der revideres af Rigsrevisionen. De har derfor ikke behandlet henvendelsen yderligere.

Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD) bemærker, at opgørelser over ledighed og beskæftigelse for tredjelandsborgere og EU/EØS-borgere viser, at der ikke er belæg for at tro, at personer, der kommer fra tredjelande, misbruger dagpengesystemet. De bemærker yderligere, at et opholdskrav for ret til dagpenge gør det svært at tiltrække og fastholde udenlandske specialister og øvrige danske arbejdstagere, der ønsker at vende tilbage til Danmark efter arbejde i udlandet.

3. Konkrete bemærkninger til lovforslaget

3.1. Ikrafttrædelsestidspunkt (lovforslagets § 2)

FH, AC og DAK undrer sig over, at kravet ikke afskaffes allerede pr. 1. januar 2020. De bemærker, at der i det nye år vil være medlemmer blive ramt af opholdskravet i januar måned.

FH, AC og DAK mener, at det er et underligt signal at sende, at man vil afskaffe, fordi man finder det urimeligt, men ikke er i stand til at give lovforslaget virkning fra 1. januar 2020.

Lederne mener ligeledes, at det er u hensigtsmæssigt, at a-kasserne skal anvende det strengere opholdskrav på 6 år inden for 12 i én måned. De foreslår derfor, at loven får tilbagevirkende kraft til 1. januar 2020, så a-kasserne ikke skal implementere 6-årskravet.

Kommentar: Opholdskravet for ret til dagpenge blev afskaffet med finanslovsaftalen for 2020 indgået den 2. december 2019. Det har på grund af lovgivningsprocessen ikke været muligt med en hurtigere ikrafttrædelse, så derfor træder lovændringen i kraft den 1. februar 2020.

3.1.1. Dagpenge med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2019

SOS Racisme bemærker, at man alternativt kunne forestille sig en ordning, hvor de tidligere medlemmer, som har været ramt af arbejdsløshed uden at kunne få dagpenge på grund af reglerne om opholdskravet, får udbetalt dagpengebeløb som kompensation for arbejdsløshedsperioden uden understøttelse mod tilbagebetaling af evt. kontanthjælp eller anden ydelse i perioden.

Kommentar: Det fremgår af aftale om finanslov for 2020, at det vil være muligt at få udbetalt dagpenge fra den 1. i den måned, hvori der anmodes om genopretning af medlemskabet. Dette betyder, at der vil kunne udbetales dagpenge fra 1. februar 2020.

Det bemærkes desuden, at det er et almindeligt retsprincip, at en lov først kan håndhæves have virkning, når den er vedtaget og trådt i kraft.

3.2. Frist for genopretning (lovforslaget § 3, stk. 1)

Lederne mener, at der skal gives en længere frist end blot et halvt år til at søge om genoprettelse af medlemskabet. De bemærker, at det kan være svært eller ligefrem umuligt at informere tidligere medlemmer om denne mulighed.

Kommentar: Det fremgår af aftale om finanslov for 2020, at overgangsordningen, at genopretningen af medlemskab kan ske fra 1. februar 2020 til 31. juli 2020, dvs. inden for ½ år efter lovens ikrafttræden. Det vil være muligt for a-kasserne, at indlede processen med at informere medlemmer inden denne selve genoprettelsesperioden.

Det bemærkes, at det videre følger af overgangsordningen, at a-kasserne skal vejlede deres tidligere medlemmer om muligheden for genoprettelse, og at a-kasserne selv bestemmer, hvorledes denne information formidles. Der er således lagt op til en fleksibel måde at orientere tidligere medlemmer om muligheden for genoprettelse af medlemskabet.

3.3 Udvidelse af målgruppen for genopretning af medlemskab (lovforslagets § 3, stk. 1, nr.1)

FH, AC og DAK undrer sig over, at det kun er de medlemmer, der meldte sig ud i 2019, der vil få mulighed for genopretning. De bemærker, at der var rigtig meget debat om opholdskravet det meste af 2018, dels i forbindelse med aftalen omkring opholdskravet i februar måned, dels i forbindelse med høringen af lovforslaget i juli og august måned 2018 og ikke mindst fra fremsættelsestidspunktet til vedtagelsen af lovforslaget.

FH, AC og DAK gør opmærksom på, at mange medlemmer valgte medlemskabet fra allerede i 2018, fordi de kunne se, at de ikke ville kunne opfylde opholdskravet. De gør desuden opmærksom på, at opholdskravet ved fremsættelsen var 7 år inden for 8 år, hvilket har haft betydning for, at en del medlemmer allerede meldte sig ud før lovforslaget blev vedtaget i sin lempede form med 7 år inden for 12 år.

FH, AC og DAK mener på den baggrund, at også personer, der meldte sig ud i 2018, skal have mulighed for at genoprette deres medlemskab – i hvert fald som minimum de personer, der meldte sig ud fra tidspunktet for lovforslagets fremsættelse i oktober 2018.

ASE mener ligeledes, at reglerne om genopretning også bør omfatte de tidligere a-kassemedlemmer, som kan dokumentere, at de har udmeldt sig på grund af opholdskravet tidligere end 1. januar 2019.

Lederne mener af samme grunde som anført oven for, at lovforslagets § 3, stk. 1 bør ændres, så medlemmer, der meldte sig ud eller blev slettet som medlem på grund af opholdskravet, kan få genoprettet medlemskabet, hvis de meldte sig ud i perioden fra aftalens indgåelse den 6. februar 2018 eller i perioden fra 1. januar 2018 lod sig slette på grund af opholdskravet.

Lederne mener desuden, at medlemmer, der er medlem på tidspunktet for lovens ikrafttræden, som har været udmeldt i en periode på grund af opholdskravet, også skal have ret til at genoprette af medlemskabet for udmeldelsesperioden.

Kommentar: Af aftale om finanslov for 2020 fremgår, at målgruppen for overgangsordningen er personer, der ikke opfylder betingelserne i opholdskravet, og at dette har været årsagen til udmeldelsen. Derfor gælder muligheden for genoprettelse også i den periode, hvor opholdskravet har haft virkning. Personer skal desuden fortsat ikke være medlem af deres a-kasse.

Det er væsentligt at målrette ordningen, da det ellers vil åbne op for, at alle, der har meldt sig ud, vil få mulighed for at genoprette deres medlemskab. Det vil potentielt have økonomiske konsekvenser og er heller ikke intentionen med ordningen.

3.4. Betingelse for genopretning (lovforslaget § 3, stk. 2, nr. 1)

FH, AC og DAK gør opmærksom på, at det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 2, nr. 1, i lovforslaget, at ”forslaget betyder, at a-kassen skal undersøge, at medlemmet ikke var tilmeldt CPR i 2019 eller 2020 og dermed sikre sig, at den manglende tilmelding vil betyde, at medlemmet ikke ville kunne opfylde opholdskravsbestemmelserne på 5 eller 6 år i 2019 henholdsvis 2020.” FH, AC og DAK mener ikke, at det er det, der i selve loven lægges op til.

ASE gør opmærksom på det samme punkt i bemærkningerne, og gør opmærksom på, at det afgørende vel må være om, man opfylder opholdskravet, og ikke om man er registreret i CPR i 2019 eller 2020.

Kommentar: Beskæftigelsesministeriet er enige i ovenstående bemærkninger.

Det præciseres hermed, at lovforslaget og de tilhørende bemærkninger betyder, at a-kasserne i forbindelse med genopretning af medlemskabet konstaterer, at det enkelte medlem på et tidspunkt i 2019 eller frem til 31. januar 2020 ikke havde en bopælsregistrering i CPR på 5 henholdsvis 6 år. Det vil blive præciseret over for a-kasserne i forbindelse med orienteringsskrivelse om, at lovforslaget er vedtaget. Skrivelsen vil blive optaget i Retsinformation

3.5. Tro- og loveerklæring (lovforslagets § 3, stk. 2, nr. 2)

FH, AC og DAK mener ikke, at det er rimeligt at bede en person om at erklære, at pågældende ikke på et tidspunkt i 2019 og frem til lovens ikrafttræden har opfyldt opholdskravet, herunder ikke har været omfattet af én af undtagelserne for opholdskravet. Det vil kræve en særlig viden og indsigt i reglerne, som pågældende personer ikke umiddelbart har.

FH, AC og DAK mener derfor ikke, at der er grund til at bede medlemmerne om en tro- og loveerklæring. De bemærker, at det må være tilstrækkeligt, at a-kassen objektivt via registreringer i CPR kan konstatere, at den pågældende kunne være blevet ramt af kravet.

Lederne mener, at en tro- og loveerklæring fra udmeldte medlemmer om, at de udmeldte sig eller lod sig slette på grund af opholdskravet, bør være tilstrækkeligt for genopretning. Alternativt en tro- og loveerklæring om, at medlemmet ikke opfyldte opholdskravet.

Kommentar: Som bemærket under pkt. 3.3. har det været væsentligt med en afgrænsning af målgruppen for overgangsordningen. Bestemmelsen om en tro- og loveerklæring skal ses i sammenhæng med kravet i § 3, stk. 2., nr. 1, om, at personen har haft bopælsregistreringer her i riget i mindre end hhv. 5 og 6 år inden for de seneste 12 år.

Det vurderes at være et rimeligt krav, at medlemmet selv skal forholde sig til, om den manglende opfyldelse af opholdskravet skyldes, at personen ikke har været omfattet af en af lovens særregler for opfyldelse af bopælskravet.

Som beskrevet under pkt. 3.2. følger det videre af overgangsordningen, at a-kasserne skal vejlede deres tidligere medlemmer om muligheden for genoprettelse.

3.6 Efterbetaling af kontingent (lovforslagets § 3, stk. 2, nr. 3)

ASE bemærker, at det ikke fremgår klart af lovforslaget, hvilken betalingsfrist de tidligere medlemmer skal have for at efterbetale kontingent. De bemærker ligeledes, at der i langt de fleste tilfælde vil være tale om større beløb, som de genoptagne medlemmer skal betale, og at ikke alle vil være i stand til dette. Derfor foreslår ASE, at der skal være adgang til en afdragsordning.

SOS Racisme bemærker, at de tidligere medlemmer, som har været ramt af arbejdsløshed uden at kunne få dagpenge på grund af reglerne om opholdskravet, kan have svært ved at kunne få penge nok til at efterbetale a-kassekontingent for perioden, hvor de har været meldt ud. Derfor foreslår SOS Racisme, at staten påtager sig denne forpligtigelse.

Kommentar: Aftalen mellem regeringen og aftalepartierne indebærer ikke, at efterbetalingen af medlemsbidrag skal kunne ske som en afdragsordning. Der er ligeledes heller ikke fastsat regler om frist for efterbetaling af medlemsbidrag.

Det præciseres hermed, at efterbetaling af bidrag sker efter de principper, som gælder for betaling af medlems- og efterlønsbidrag til en a-kasse, jf. bekendtgørelse nr. 723 af 20. juni 2013. Det vil blive præciseret over for a-kasserne i forbindelse med orientingsskrivelse om, at lovforslaget er vedtaget. Skrivelsen vil blive optaget i Retsinformation.

3.7 Alderskrav for genoprettelse (lovforslagets § 3, stk. 3)

Lederne anfører, at det bør fremgå af loven, at et medlem med ret til genoprettelse har ret hertil, selvom medlemmet på tidspunktet for genoprettelse har under 2 år til folkepensionsalderen, jf. § 41, stk. 1, nr. 2, i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

Kommentar: I overgangsordningen er beskrevet, hvilke særlige regler der gælder for genoprettelse for medlemskab af en a-kasse. Det er bl.a. i § 3, stk. 3, beskrevet, at det ikke er et krav, at pågældende skal opfylde betingelsen om at have bopæl og ophold her i riget på tidspunktet for genoprettelsen. Dette er en særregel og en undtagelse til hovedreglen.

I forbindelse med genoprettelsen af et medlemskab gælder lovens betingelser i øvrigt. Det følger af lovens § 41, stk. 1, nr. 2, at et medlem på tidspunktet for optagelse i en a-kasse – i genopretningsituationen tidspunktet for genopretning af medlemskabet – skal have haft mindre end 2 år til folkepensionsalderen for at kunne blive medlem fra dette tidspunkt.

Det er derfor ikke nødvendigt med den tilføjelse, som Lederne har anført.

3.8 Udmeldte, der har været forsikret i et andet EU/EØS-land

Lederne mener, at det bør tilføjes, at der ikke kan ske genoprettelse for perioder, hvor det tidligere medlem har været retmæssigt arbejdsløshedsforsikret i et andet EØS-land, Schweiz eller på Færøerne.

Kommentar: Det følger forordning 883/2004 om social sikring, at et medlem, som tager arbejde i et andet EU/EØS-land, skal være forsikret i dette land.

Den foreslåede bestemmelse om genopretning af medlemskab i en a-kasse sker under hensyntagen til forordning 883/2004. Det betyder, at genopretning i en dansk a-kasse alene kan ske for perioder, hvor medlemmet ikke har været omfattet af arbejdsløshedsforsikring i et andet EU/EØS-land. Hvis en person f.eks. har været omfattet af tysk arbejdsløshedsforsikring i anden halvår af 2019, kan genoprettningen af medlemskabet i en dansk a-kasse kun ske for første halvår af 2019. Perioden som medlem af den tyske arbejdsløshedsforsikring kan efter EU-reglerne medregnes til opgørelsen af de danske krav om medlemskab af en a-kasse i mindst 1 år.

Det er derfor ikke nødvendigt med den tilføjelse, som Lederne har anført.

3.8. A-kassernes vejledningspligt (lovforslagets § 3, stk. 5)

ASE gør opmærksom på, at de for at opfylde vejledningspligten i §3, stk. 5, er nødt til at kontakte alle udmeldte medlemmer for den periode, hvori der gives ret genopretning. Det skyldes bl.a., at de ikke på forhånd kan identificere, hvem der har udmeldt sig på grund af opholdskravet.

SOS Racisme anfører, at den foreslåede vejledningspligt for a-kasserne suppleres ved, at staten, evt. i e-Boks, ligeledes og på letforståelig vis vejleder alle tidligere medlemmer om, hvordan de genopretter deres medlemskab af en a-kasse.

Kommentar: Det følger af overgangsordningen, at a-kasserne skal vejlede deres tidligere medlemmer om muligheden for genoprettelse. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at a-kasserne selv bestemmer, hvorledes denne information formidles, jf. pkt. 3.2.

Der er således lagt op til en fleksibel måde at orientere tidligere medlemmer om muligheden for genoprettelse af medlemskabet.

3.9. Kort høringsfrist

Institut for Menneskerettigheder finder det kritisabelt, at lovforslaget forventes fremsat for Folketinget forud for høringsfristens udløb.

Kommentar: Lovforslaget blev fremsat den 17. december 2019. Høringsfristen udløb den 16. december 2019. Hvis det viser sig, at der vil være behov for eventuelle tilpasninger af lovforslaget, vil dette ske i form af ændringsforslag til det fremsatte lovforslag.

3.10 Samtykke som behandlingshjemmel

Datatilsynet gør opmærksom på, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bør nøje overveje, om samtykke kan anses for at være den mest hensigtsmæssige behandlingshjemmel i forhold til a-kassernes indhentelse af historiske oplysninger i

CPR, eller om der i forordningens artikel 6, stk. 1, vil kunne ske behandling på et andet grundlag end samtykke.

Datatilsynet gør bl.a. opmærksom på, at et samtykke efter databeskyttelsesforordningen skal være frivilligt. Et samtykke anses ikke for at være frivilligt, hvis den registrerede ikke har et reelt eller frit valg. Datatilsynet bemærker desuden, at den dataansvarlige i relation til kravet om frivillighed også bør være opmærksom på, om der foreligger et ulige forhold mellem den dataansvarlige og den registrerede. Et samtykke anses normalt ikke for at være afgivet frivilligt, hvis der er en klar skævhed mellem den registrerede og den dataansvarlige, f.eks. i de tilfælde hvor den dataansvarlige er en offentlig myndighed, og den registrerede ansøger om en offentlig ydelse hos myndigheden. I sådanne tilfælde vil den registrerede oftest ikke have andre alternativer end at give samtykke til behandlingen, hvis borgeren vil have ydelsen.

Datatilsynet gør på den baggrund opmærksom på, at en offentlig myndighed derfor ofte ikke vil kunne behandle personoplysninger på baggrund af et samtykke, hvorfor en offentlig myndighed nøje bør overveje anvendelsen af samtykke som behandlingsgrundlag.

Datatilsynet foreslår i stedet, at man bør overveje, om behandlingen i stedet kan finde sted på grundlag af § 11, stk. 2, i databeskyttelsesloven, hvoraf det følger, at private må behandle oplysninger om personnummer, når det 1) følger af lov, 2) når den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke, eller 3) hvis det alene sker med henblik på videnskabelige eller statistiske formål.

Kommentar: Datatilsynet anførte lignende betragtninger i forbindelse med høringen af lovforslaget, der indførte opholdskravet. Den daværende regering ønskede, at a-kassernes behandling af oplysninger om historiske adresseforhold skulle ske på baggrund af medlemmernes samtykke – og ikke på baggrund af tilvejebringelse af eksplicit lovhjemmel. Derfor blev samtykkebestemmelsen fastholdt i lovforslaget.

Bestemmelsen om genopretning er i princippet en videreførelse af de hidtidig gældende regler om kontrol af opholdskravet i CPR. Det er derfor foreslået, at de hidtidig gældende regler herom, herunder reglerne om samtykke, videreføres uændret.