

3.8.2015

Til
Socialministeriet
Beskæftigelsesministeriet og
Ministeriet for udlændinge, integration og bolig

Bemærkninger til forslag til Lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension), L3

Ovennævnte lovforslag er sendt i høring samtidig med fremsættelsen af lovforslaget d.3.juli 2015. Begrundelsen er, at man ønsker lovforslaget vedtaget hurtigst muligt.

Dansk Flygtningehjælp skal stærkt beklage, at lovgiver har valgt ikke at sende et udkast af lovforslaget i høring inden fremsættelsen. Hvis høringsprocessen bliver illusorisk berøves lovgivningsmagten muligheden for at udnytte høringsparters viden og erfaring til at kvalificere og præcisere lovgivningsinitiativer.

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger i det følgende er opdelt 1) indledende generelle bemærkninger, 2) forholdet til internationale konventioner og 3) vurdering af sociale konsekvenser.

En gennemførelse af lovforslaget vil betyde genindførelse af de regler for flygtninge, som var gældende i en periode fra januar 2011 til januar 2015, jf. lov nr.1603 af 22.december 2010. Dansk Flygtningehjælp afgav d.29.november 2010 bemærkninger til lovforslaget, der indførte disse regler. De følgende bemærkninger vil i store træk være en gentagelse af disse tidligere bemærkninger.

1) Indledning - Generelt

Ud fra et ønske om at sikre flygtninge reel ligestilling med danskere blev der i 1984 gennemført en lovændring, der indførte bestemmelser om, at flygtnings bopælstid i hjemlandet medregnes på linje med bopælstid i Danmark i opgørelsen over optjeningsperiode i forhold til

pension. Denne ligestilling blev som nævnt ophævet ved en lovændring i 2010 men senere genindført ved lov nr.1527 af 27.december 2014 (Lov om ændring af lov om social pension (Genindførelse af tidligere gældende regler for optjening af ret til folkepension for flygtninge)).

Efter L3 skal dette igen ikke længere gælde for flygtninges folkepension. Lovforslaget gentager dermed et brud med et mangeårigt princip om at sikre flygtninge reel ligestilling på pensionsområdet.

Dansk Flygtningehjælp beklager - som i 2010 - dybt dette brud og vil opfordre til, at forslaget genovervejes.

De foreslåede nye regler rejser som i 2010 en række spørgsmål i forhold til internationale konventioner, herunder Flygtningekonventionen (artikel.23 og24), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK, artikel 14, samt Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (CESCR, artikel 2.2., 9 og 11). Lovforslaget indeholder en bemærkning om, at det tidligere fremsatte lovforslag L72 af 17. november 2010 blev vurderet at være *"..i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser, herunder flygtningekonventionen.."*

Som det givetvis er lovgiver bekendt, afgav UNHCR i december 2010 høringssvar på indførelsen af selv samme optjeningsprincip på retten til folkepension. Heraf fremgik det konkluderende, at UNHCR fandt, at lovforslaget ikke levede op til flygtningekonventionen, idet det ikke i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til flygtninges særlige situation, og følgelig ikke levede op til principper om ikke-diskrimination. UNHCR anbefalede derfor, at lovforslaget blev trukket tilbage for at sikre, at flygtninge kunne modtage de samme ydelser som den almindelige befolkning, herunder folkepension, jf. UNHCR, Observations on the proposed amendments to the Danish law on social pension, December 2010, side 4.

Dansk Flygtningehjælp vil på den baggrund opfordre til, at UNHCR høres som led i en vurdering af, om ændringerne harmonerer med flygtningekonventionen.

En gennemførelse af lovforslaget vil herudover have alvorlige negative sociale konsekvenser for flygtninge i pensionsalderen. Ændringerne vil over tid betyde en voksende gruppe af ældre flygtninge, som vil være henvist til en pensionisttilværelse i fattigdom.

Både i forhold til konventionerne og i forhold til de sociale konsekvenser er det vigtigt at holde sig for øje, at flygtninge er mennesker tvunget

på flugt fra deres hjemland, tvunget til at søge beskyttelse i et andet land. Flygtninge kan ikke nyde eventuelle sociale rettigheder i hjemlandet, og deres situation i det nye land, der yder beskyttelse, er ikke sammenlignelig med situationen for borgere, der frivilligt har forladt Danmark og senere vender hjem. Flygtninge har som hovedregel ikke samme muligheder for privat opsparing til alderdommen gennem private forsikringer eller formue, hverken i flugtperioden eller senere under etablering af en tilværelse i et nyt land. De vil også sjældent have samme støttemuligheder i form af netværk og familie i Danmark

2) Forholdet til internationale konventioner

Flygtningekonventionen

Ifølge flygtningekonventionens artikel 23 skal staterne give flygtninge samme behandling som egne statsborgere, når det drejer sig om offentlig hjælp og understøttelse. Efter konventionens artikel 24,1(b) skal staterne give flygtninge samme behandling som egne borgere i forhold lovbestemmelser om social tryghed, herunder bestemmelser i relation til alderdom. De danske bestemmelser om folkepension har krav om en bestemt bopælstid i landet, men er i øvrigt kendetegnet ved at være finansieret af offentlige midler, hvor alderspension i visse andre europæiske lande bygger på en form for forsikringsprincip, hvor der indbetales til alderspension som led i et ansættelsesforhold.

Da man i 1984 ændrede pensionsreglerne således, at flygtnings bopælstid i hjemlandet talte med i opgørelsen over samlet bopælstid, skete det med den begrundelse, at flygtninge herved fik reel ligestilling med danskere. Overvejelserne bag 1984-loven gik bl.a. på, at flygtninge ikke har samme muligheder som danskere i udlandet for at sikre sig pensionsmæssigt. Denne argumentation er efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse fortsat relevant.

Flygtninge har som hovedregel ikke samme muligheder som danskere for privat opsparing til alderdommen gennem private forsikringer eller privat formue - hverken i flugtperioden eller senere under etableringen af en tilværelse i et nyt land. De vil også sjældent have samme støttemuligheder i form af netværk og familie i Danmark.

Som nævnt i de indledende bemærkninger vil Dansk Flygtningehjælp opfordre, at man genovervejer den foreslåede lovændring i relation til flygtningekonventionens bestemmelser om ligebehandling og medtager vurderinger fra UNHCR i overvejelserne. Det angives i lovforslagets generelle bemærkninger, at formålet med ændringen er at gøre det mindre attraktivt for flygtninge at søge asyl i Danmark. Dette erklærede formål er efter vores opfattelse en yderligere begrundelse for, at

der skal foretages en nærmere vurdering af forholdet til flygtningekonventionen, og for at høre UNHCR.

EMRK og CDESCR

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 14 indeholder et forbud mod diskrimination. Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (CESCR), artikel 2, stk. 2, omhandler diskrimination. CESR artikel 9 handler om ret til social tryghed og artikel 11 om ret til tilstrækkelig levestandard.

I pensionsstyrelsens udredning af 1. November 2010, vedrørende flygtninges optjening af ret til dansk pension bliver det diskuteret, om ændringen kunne være i strid med CESCR artikel 9 og 11. I udredningen konkluderes at rettighederne til social tryghed og tilstrækkelig levestandard sikres, idet flygtninge, der ikke får fuld folkepension, vil kunne opnå supplerende hjælp til forsørgelse efter integrationsloven eller aktivloven (introduktionsydelse/starthjælp/ kontanthjælp). Det lader til, at der i denne udredning alene er taget stilling til om lovændringen vil overholde de materielle bestemmelser i CESCR, artikel 9 og 11 og ikke, om de foreslåede regler er i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet i artikel 2, stk.2.

Artikel 2, stk. 2, lyder således:

De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at garantere, at de i konventionen anførte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Diskriminationsforbuddet i EMRK, artikel 14 og CESCR, artikel 2, stk.2 gælder såvel direkte som indirekte diskrimination.

Reglerne om brøkpension gælder også for danske statsborgere, og der er dermed ikke tale om direkte diskrimination. Selv om reglerne gælder for alle, må det imidlertid forventes, at en ændring af den tidligere undtagelsesregel for flygtninge vil betyde, at kun få flygtninge fremover vil have ret til fuld folkepension. En lille gruppe må endvidere forventes slet ikke at opnå ret til pension på grund af kravet om mindst 3 års fast bopæl i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp mener på denne baggrund, at lovforslaget rejser spørgsmål om, hvorvidt der er tale om indirekte diskrimination. Vi vil gerne opfordre til, at de foreslåede ændringer genovervejes i forhold til risikoen for, at konsekvensen bliver indirekte diskrimination.

3) Sociale konsekvenser

De foreslåede nye regler vil betyde at flygtninge får en alderdom under yderst vanskelige økonomiske vilkår, en pensionisttilværelse i fattigdom. Den fattigdom, som skabes på grundlag af de lave sociale ydelser, skal samtidig sammenholdes med, at flygtninge typisk ikke vil have samme muligheder som andre ældre borger for at trække på netværk og familie, jf. vores indledende bemærkninger. På grund af deres alder vil disse flygtninge samtidig ikke have samme muligheder som kontanthjælps-/integrationsydelsesmodtagere for at bringe sig ud af den økonomisk trængte situation gennem beskæftigelse.

Flygtninge uden pensionsret

De foreslåede nye regler vil for nogle flygtninge betyde, at de aldrig opnår ret til folkepension (kravet om 3 års fast bopæl). Disse flygtninge vil potentielt blive den dårligst stillede gruppe, da de kun vil have ret til økonomisk hjælp efter de samtidigt foreslåede regler om integrationsydelse (de første 7 år) eller kontanthjælpsreglerne og ikke have mulighed for de særlige ydelser, som kan gives til pensionister, herunder den gunstigere boligydelse, varmetillæg, helbredstillæg m.v. På grund af deres alder kan de samtidig ikke forventes at have mulighed for at forbedre deres økonomiske situation gennem længerevarende beskæftigelse.

Flygtninge på brøkpension

For andre flygtninge vil de ændrede regler betyde brøkpension med mulighed for supplerende ydelser efter bestemmelser i aktivloven, boligydelse m.v. Eventuelle supplerende ydelser efter aktivloven sker efter konkret individuel vurdering.

Flygtninge, der kommer til Danmark som relativt unge, vil have mulighed for at kunne supplere brøkpensionen med arbejdsmarkedspension eller privat opsparing. Flygtninge, der får beskyttelse i Danmark i en senere alder, vil have vanskeligt ved at nå at optjene tilstrækkelig arbejdsmarkedspension eller gennem opsparing sikre sig privat pension.

En undersøgelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) har vist, at indvandrere er overrepræsenteret i gruppen af fattige pensionister. Undersøgelsen, som er offentliggjort 22. november 2010 viser, at blandt pensionister er 27,4 procent af indvandrere fra ikke-vestlige fattige, mens andelen udgør 1,1 procent blandt danske pensionister. Fattigdom er i undersøgelsen defineret ud fra OECD's fattigdomsgrænse på 50 procent af medianindkomsten. Pensionister, som er indvandrere fra ikke-vestlige lande, vil typisk modtage brøkpension.

Den tidligere nævnte udredning af flygtnings optjening af ret til folkepension (Pensionsstyrelsen 1.november 2010) indeholder en række beregningseksempler med sammenligning af pensionsydelse efter nuværende regler og ydelse efter de foreslåede nye regler. Det fremgår af disse eksempler, at der vil blive tale om en betragtelig nedgang i forsørgelsehjælpen til flygtninge, der ikke optjener ret til fuld folkepension.

Dansk Flygtningehjælp vil opfordre til, at de foreslåede ændringer genvurderes ud fra opdaterede beregninger vedrørende berørte flygtnings økonomiske og sociale vilkår.

Overgangsperiode

Efter lovforslagets § 2 skal loven træde i kraft 1.september 2015, men der gælder en overgangsperiode på ca. 5 år for herboende flygtninge. Ændringerne vil ikke gælde flygtninge, der er kommet til Danmark før lovens ikrafttræden og når folkepensionsalderen før 1.januar 2021. Ifølge lovbemærkningerne skal overgangsperioden give herboende flygtninge mulighed for at nå at indrette sig på de ændrede vilkår.

Dansk Flygtningehjælp finder det velbegrundet 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 inden for den foreslåede overgangsperiode. Mulighederne vil afhænge af alder ved ankomsten til Danmark, men også af bl.a. forudsætninger og vilkår i forhold til at opnå en hurtig plads på arbejdsmarkedet med en løn, der giver rum til større opsparing.

Flygtninge der får opholdstilladelse efter lovens ikrafttræden, vil under alle omstændigheder have dårlige muligheder for at indrette sig på lave ydelser i alderdommen, jf. Flygtningehjælpens indledende bemærkninger om den særlige situation for mennesker, der er tvunget til at forlade deres hjemland. Det vil især gælde de flygtninge, der har nået en vis alder før de blev tvunget på flugt.

Afsluttende sammenfatning

Lovforslaget rejser efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse tvivl om, hvorvidt de foreslåede ændringer harmonerer med Flygtningekonventionen og diskriminationsforbuddet i CЕСSR og EMRK. Herudover vil en gennemførelse af ændringerne betyde store fattigdomsproblemer for flygtninge i pensionsalderen. Fattigdom giver generelt dårlige vilkår for integrationen. Det gælder også, når den rammer ældre medborgere med flygtningebaggrund.

Dansk Flygtningehjælp vil på den baggrund endnu engang opfordre 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.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Kamm'.

Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp

E-mail: andreas.kamm@drc.dk . Direkte telefon: 33735130