



Til lovforslag nr. L 72

Folketinget 2010-11

Betænkning afgivet af Socialudvalget den 9. december 2010

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om social pension

(Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid ved beregning af folkepension)

[af beskæftigelsesministeren (Inger Støjberg)]

1. Ændringsforslag

Beskæftigelsesministeren har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 17. november 2010 og var til 1. behandling den 30. november 2010. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Socialudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Lovforslaget blev samtidig med fremsættelsen sendt i høring, og beskæftigelsesministeren sendte den 17. november 2010 lovforslaget til udvalget, jf. L 72 – bilag 1. Den 25. november 2010 sendte beskæftigelsesministeren de indkomne høringssvar, og den 26. november 2010 sendte beskæftigelsesministeren et høringsnotat og et ligestillingsnotat herom til udvalget. Den 30. november 2010 sendte beskæftigelsesministeren to yderligere indkomne høringssvar, og den 6. december 2010 sendte beskæftigelsesministeren et notat herom til udvalget. Den 7. december 2010 sendte beskæftigelsesministeren et høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder til udvalget. Høringssvaret er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 15 spørgsmål til beskæftigelsesministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (V, DF, KF og KD) indstiller lovforslaget til vedtagelse med det stillede ændringsforslag.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at forslaget afskaffer, at flygtninge kan medregne bopælstid i deres oprindelsesland ved beregning af folkepension. Dermed

gælder de samme principper for flygtninge, som gælder for øvrige indvandrere og danskere, der har haft ophold i andre lande. Der er således tale om, at Folketinget fjerner en positiv særbehandling af udlændinge med asylstatus i Danmark. Denne negative særbehandling af danskere og andre udlændinge i det danske samfund, er efter DF's opfattelse principielt forkert, hvorfor DF i forhandlingerne om aftale om genopretning af dansk økonomi og forhandlingerne om finanslovsaftale for 2011 har søgt at sikre flertal for at indføre lige rettigheder på folkepensionsområdet.

DF stiller sig uforstående over for, at det har skullet tage så lang tid at rette denne åbenlyse urimelighed. DF hilser det velkommen, at danske statsborgere ikke længere skal stilles ringere i forhold til opnåelse af retten til dansk folkepension end udlændinge med asylstatus. Med disse bemærkninger kan DF støtte lovforslaget.

Et mindretal i udvalget (S, SF, RV og EL) indstiller lovforslaget til forkastelse ved 3. behandling. Mindretallet stemmer for det stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget finder, at lovforslaget udgør et nyt lavpunkt i regeringens fattigdoms-skabende politik. Forslaget er både usympatisk og uigennemtænkt. Forslaget rammer en i forvejen udsat gruppe af ældre flygtninge. Partierne er uforstående over for, at regeringen nu bryder med hensynet til, at flygtninge ikke har samme mulighed som danskere i udlandet eller indvandrere for at optjene pension. Hidtil har bopælstiden i oprindelseslandet for flygtninge indgået i beregningen af folkepension. Det er en udmærket ordning, som sikrer flygtninge ligestilling og social trykthed i alderdommen.

Resultatet af lovforslaget vil være, at mange flygtninge fremover må imødesee en alderdom præget af dårlige levekår, idet lovforslaget indebærer en betragtelig indkomstnedgang for denne gruppe. Det vil endog være således, at borgere med flygtningebaggrund, der kommer til Danmark efter det fyldte

62. år, slet ikke vil kunne modtage pension i Danmark. Dette er så meget desto mere kritisabelt, eftersom lovforslaget omhandler varige ydelser.

Set i lyset af risikoen for diskrimination kan det undre, at overvejelser om relationen til de internationale konventioner ikke har fundet vej til lovforslaget. Dette gælder særlig, idet den korte høringsfrist langtfra sikrer kvalitet i Folketingets behandling af lovforslaget.

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Til § 2

Af beskæftigelsesministeren, tiltrådt af udvalget:

1) § 2 affattes således:

*Ellen Trane Nørby (V) Erling Bonnesen (V) **nfmd.** Peter Madsen (V) Sophie Løhde (V) Martin Henriksen (DF) **fmd.** Tina Petersen (DF) René Christensen (DF) Vivi Kier (KF) Per Ørum Jørgensen (KD) Mette Frederiksen (S) Orla Hav (S) Julie Skovsby (S) Lise von Seelen (S) Özlem Sara Cekic (SF) Astrid Krag (SF) Anne Marie Geisler Andersen (RV) Line Barfod (EL)*

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Kristendemokraterne (KD)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Radikale Venstre (RV)	9	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

»§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2011, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Den hidtil gældende § 9 i lov om social pension finder fortsat anvendelse ved opgørelse af optjeningsgrundlaget for ret til folkepension for udlændinge, som er meddelt ophold i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, som er indrejst i Danmark før lovens ikrafttræden, og som har opnået folkepensionsalderen før den 1. januar 2021.«

[Præcisering af ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelse]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Med ændringsforslaget præciseres det, at forslaget gælder for udlændinge, som har fået opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8. Det gælder, uanset om udlændingen er indrejst i Danmark før eller efter lovens ikrafttræden, jf. dog stk. 2. Det foreslås i § 2, stk. 2, at udlændinge, som er meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, som er indrejst i Danmark før lovens ikrafttræden, og som har opnået folkepensionsalderen før den 1. januar 2021, er omfattet af den hidtil gældende § 9 i lov om social pension.

Oversigt over bilag vedrørende L 72

Bilagsnr.	Titel
1	Orienteringsbrev og lovforslag, fra beskæftigelsesministeren
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Høringssvar, fra beskæftigelsesministeren
4	Høringsnotat og ligestillingsnotat, fra beskæftigelsesministeren
5	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
6	Høringssvar, fra beskæftigelsesministeren
7	Udredning vedrørende flygtninges optjening af ret til dansk pension, fra Pensionsstyrelsen
8	Ændringsforslag, fra beskæftigelsesministeren
9	Høringsnotat, fra beskæftigelsesministeren
10	Høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder, fra beskæftigelsesministeren
11	1. udkast til betænkning
12	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 72

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om, hvilke argumenter ministeren lægger til grund for at fjerne retten til fuld folkepension for flygtninge m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om ministeren kan redegøre for, hvilke regler og muligheder der er for supplerende af brøkpension m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om ministeren mener, at flygtninge selv har ansvaret for deres situation m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm., om ministeren kan oplyse, hvor meget en flygtning efter forslaget kan få i folkepension m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm., om ministeren kan sammenligne høringsfristen for lovforslaget med de fem tidligere lovforslag behandlet i Socialudvalget, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, hvorfor ministeren ikke har gjort udvalget bekendt med udredningen fra Pensionsstyrelsen m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm., om ministeren vil indhente en udtalelse fra UNHCR om, hvorvidt lovforslaget harmonerer med flygtningekonventionen, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om ministeren mener, det er tilfredsstillende for lov kvaliteten, at den korte høringsfrist resulterer i, at der kommer høringssvar ind så sent som under 1. behandling af lovforslaget, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm., om ministerens kommentar til høringssvaret fra Dansk Flygtningehjælp m.v., til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm., om ministeren vil oplyse, om bopæl i andre lande, hvori en flygtning har haft bopæl på et grundlag svarende til det, der er nævnt i § 7 i udlændingeloven, kan sidestilles med bopæl i Danmark ved opgørelse af bopælstid efter de foreslåede regler, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
11	Spm., om ministeren vil opstille en oversigt, der sammenligner, hvor meget en flygtning, der har nået folkepensionsalderen, har til rådighed i folkepension og personligt tillæg efter henholdsvis de gældende og de foreslåede regler, forudsat at den pågældende ikke har formue eller indkomst, og fordelt efter bopælstid her i landet i henholdsvis 1, 5, 10, 20, 30 og 40 år, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå
12	Spm., om ministeren vil redegøre for, hvilke andre ydelser og beløbenes størrelse, som de flygtninge, der ikke bliver berettiget til at modtage folkepension, heller

ikke kan få som konsekvens af de foreslåede regelændringer, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå

13 Spm., om ministeren vil redegøre for, hvilke andre ydelser og beløbenes størrelse, som de flygtninge, der som konsekvens af de foreslåede regelændringer ikke vil være berettiget til at modtage folkepension, i stedet vil være berettiget til, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå

14 Spm., om ministeren vil redegøre for, hvilke antagelser der ligger til grund for lovforslaget om gennemsnitsindtægt, -formue og -pensionsopsparing blandt de flygtninge, som med forslaget ikke vil kunne få fuld folkepension, samt hvilken gennemsnitsindtægt, -formue og -pensionsopsparing ministeren vurderer, at indvandrere og danskere med tilsvarende bopælstid i Danmark og dermed ret til samme brøkpension har, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå

15 Spm., om ministeren vil redegøre for, hvor høj beskæftigelsesgraden er blandt flygtninge efter henholdsvis 1, 5, 10, 20, 30, og 40 år i Danmark, til beskæftigelsesministeren, og ministerens svar herpå

Høringsvar fra Institut for Menneskerettigheder

Høringsvaret af 7. december 2010 fra Institut for Menneskerettigheder til Pensionsstyrelsen, jf. L 72 – bilag 10, er optrykt efter ønske fra S, SF, RV og EL.

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om social pension
(Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension)****1. Indledning**

Ved e-mail af 17. november 2010 har Pensionsstyrelsen anmodet om senest den 24. november 2010 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension). Forslaget er fremsat i Folketinget den 17. november 2010.

På grund af den meget korte høringsfrist har det af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for instituttet at besvare høringen inden den 24. november 2010. Instituttet har dog besvaret høringen inden for tre uger.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at en høringsfrist af syv dages varighed (hen over en weekend) i forbindelse med et lovforslag efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig. En høringsfrist bør efter instituttets opfattelse fastsættes således, at høringssparten har tilstrækkelig tid til at gennemgå høringen og udarbejde et høringssvar med den fornødne grundighed. Det gælder ikke mindst i dette tilfælde, hvor lovforslaget rejser principielle og vanskelige spørgsmål om fortolkningen af FN's Flygtningekonvention og andre menneskerettigheds instrumenter.

2. Sammenfatning**Lovforslagets udformning (afsnit 3):**

- Instituttet anbefaler, at beskæftigelsesministeren indskærper, at lovforslag, der udarbejdes af ministeriet eller dets styrelser, fremover følger Justitsministeriets

vejledning om lov kvalitet ved i hovedtræk af redegøre for forholdet til Danmarks internationale forpligtelser m.v.

Lovforslagets indhold (afsnit 4):

- Instituttet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne, og hvordan andre lande behandler flygtninge i forhold til andre med midlertidigt ophold i udlandet.

Flygtningekonventionens artikel 24 (afsnit 5):

- Instituttet anbefaler umiddelbart, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, idet den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24.

Andre menneskerettighedskonventioner (afsnit 6):

- Instituttet anbefaler umiddelbart, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, idet den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig (heller) ikke er i overensstemmelse med andre internationale menneskerettighedskonventioner end Flygtningekonventionen.

Instituttet understreger, at fortolkningen er behæftet med usikkerhed, dels på grund af fraværet af autoritative fortolkningsbidrag fra navnlig internationale domstole, dels på grund af manglende viden om, (i) hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne og (ii), hvordan andre lande behandler flygtningen i forhold til andre.

3. Lovforslagets udformning

Pensionsstyrelsen har udarbejdet en udredning af 1. november 2011 om flygtnings optjening af ret til dansk pension, herunder om lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Udredningen er imidlertid ikke omtalt i lovforslaget. Udredningen blev offentliggjort på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside den 10. november 2011, efter at en journalist havde søgt og fået aktindsigt i udredningen.

Følgende fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005 om affattelse af lovforslag (s. 23):

"Undertiden giver et lovforslag anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper. Der bør i sådanne tilfælde i hovedtræk redegøres for disse overvejelser."

Af vejledningen fremgår endvidere om retlige grænser og almindelige lovprincipper konkret i forhold til internationale menneskerettighedskonventioner (afsnit 4.2, s. 34):

"Danmark har tiltrådt en række internationale konventioner om menneskerettigheder, der har betydning ved udarbejdelsen af lovforslag. [...] Hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønspregede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser. Det er navnlig bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der sætter grænser for lovgivningsmagten."

Vejledningen fokuserer ikke på det forhold, at selve lovforslaget – hvis det vedtages og anvendes i praksis – kan være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Endvidere nævnes FN's Flygtningekonvention ikke i vejledningen, men det er utvivlsomt, at også Flygtningekonventionen "sætter grænser for lovgivningsmagten".

- Institutet finder det særdeles kritisabelt, at Beskæftigelsesministeriet undlader i lovforslaget at redegøre for lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, som har været genstand for omfattende behandling i Pensionsstyrelsen.
- Institutet anbefaler, at beskæftigelsesministeren indskærper, at lovforslag, der udarbejdes af ministeriet eller dets styrelser, fremover følger Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet ved i hovedtræk af redegøre for forholdet til Danmarks internationale forpligtelser m.v.

4. Lovforslagets indhold

Med lovforslaget ændres optjeningsreglerne for folkepension, idet flygtnings adgang til at medregne bopælstid i oprindelseslandet ved beregning af folkepension afskaffes. Flygtninge vil således fremover være omfattet af de samme regler for optjening af ret til folkepension, som gælder for øvrige udlændinge og danskere, selv om flygtnings oprinde ophold i hjemlandet ikke kan sammenlignes med danskeres ophold i udlandet.

Dette indebærer, at flygtninge for overhovedet at kunne opnå folkepension skal have haft fast bopæl her i landet i mindst tre år mellem det fyldte 15. år og folkepensionistalderen. Der udbetales fuld folkepension, hvis flygtningen har haft fast bopæl her i landet i 40 år. Har flygtningen haft fast bopæl her i landet mindre end 40 år, udbetales en brøkpension

svarende til forholdet mellem bopælstiden og 40 år. Flygtninge kan endvidere efter en konkret og individuel vurdering modtage personligt tillæg efter pensionsloven.

Flygtninge, der ikke har opholdt sig mindst tre år her i landet før folkepensionsalderen, vil ikke være berettiget til pension på grund af optjeningsreglerne. Disse flygtninge vil kunne få udbetalt starthjælp i syv år efter ankomsten til landet og herefter kontanthjælp med et beløb, der månedligt svarer til, hvad en gift folkepensionist uden andre indtægter end folkepension kan få udbetalt.

Forslaget skal træde i kraft den 1. januar 2011, således at de nye regler gælder for flygtninge, der 1. januar 2011 har ophold i Danmark, men som først efter den dag opnår ret til folkepension eller førtidspension. Der fastsættes dog en overgangsordning for herboende flygtninge på ti år.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke redegør for de økonomiske konsekvenser for den enkelte flygtning, selvom der er redegjort udførligt herfor i Pensionsstyrelsens udredning, bilag 3.

For flygtninge, der nu har ophold i Danmark, skønnes det – dog med betydelig usikkerhed – at en afskaffelse af flygtnings muligheden for at medregne bopælstid i oprindelseslandet, vil få konsekvenser for cirka 40.000 herboende flygtninge ved disses overgang til folkepension. For nye flygtninge skønnes det, at cirka 6.500 på folkepension og 2.100 på førtidspension årligt vil blive berørt af forslaget.

Det fremgår endvidere, at en enlig folkepensionist i dag i gennemsnittet modtager 143.972 kr. før skat, samt at den gennemsnitlige ydelse for en enlig folkepensionist med de foreslåede regler antages at være satsen for en gift folkepensionist, som i dag udgør 108.896 kr. før skat.

Den bærende argumentation for lovforslagets overensstemmelse med Flygtningekonventionen og andre menneskerettighedsforpligtelser er, at flygtninge kan sammenlignes med danske statsborgere, der i en periode har opholdt sig i udlandet. Derfor skal de to grupper – danskere med ophold i udlandet og flygtninge – ikke længere behandles med respekt for de forskellige livsomstændigheder.

Såfremt personer med brøkpension er forholdsmæssigt fordelt på flygtninge, udlændinge og danske statsborgere med frivilligt midlertidigt ophold i udlandet, kan en fravigelse af det reelle ligebehandlingsprincip bedre forsvares.

svarende til forholdet mellem bopælstiden og 40 år. Flygtninge kan endvidere efter en konkret og individuel vurdering modtage personligt tillæg efter pensionsloven.

Flygtninge, der ikke har opholdt sig mindst tre år her i landet før folkepensionsalderen, vil ikke være berettiget til pension på grund af optjeningsreglerne. Disse flygtninge vil kunne få udbetalt starthjælp i syv år efter ankomsten til landet og herefter kontanthjælp med et beløb, der månedligt svarer til, hvad en gift folkepensionist uden andre indtægter end folkepension kan få udbetalt.

Forslaget skal træde i kraft den 1. januar 2011, således at de nye regler gælder for flygtninge, der 1. januar 2011 har ophold i Danmark, men som først efter den dag opnår ret til folkepension eller førtidspension. Der fastsættes dog en overgangsordning for herboende flygtninge på ti år.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke redegør for de økonomiske konsekvenser for den enkelte flygtning, selvom der er redegjort udførligt herfor i Pensionsstyrelsens udredning, bilag 3.

For flygtninge, der nu har ophold i Danmark, skønnes det – dog med betydelig usikkerhed – at en afskaffelse af flygtnings mulighed for at medregne bopælstid i oprindelseslandet, vil få konsekvenser for cirka 40.000 herboende flygtninge ved disses overgang til folkepension. For nye flygtninge skønnes det, at cirka 6.500 på folkepension og 2.100 på førtidspension årligt vil blive berørt af forslaget.

Det fremgår endvidere, at en enlig folkepensionist i dag i gennemsnittet modtager 143.972 kr. før skat, samt at den gennemsnitlige ydelse for en enlig folkepensionist med de foreslåede regler antages at være satsen for en gift folkepensionist, som i dag udgør 108.896 kr. før skat.

Den bærende argumentation for lovforslagets overensstemmelse med Flygtningekonventionen og andre menneskerettighedsforpligtelser er, at flygtninge kan sammenlignes med danske statsborgere, der i en periode har opholdt sig i udlandet. Derfor skal de to grupper – danskere med ophold i udlandet og flygtninge – ikke længere behandles med respekt for de forskellige livsomstændigheder.

Såfremt personer med brøkpension er forholdsmæssigt fordelt på flygtninge, udlændinge og danske statsborgere med frivilligt midlertidigt ophold i udlandet, kan en fravigelse af det reelle ligebehandlingsprincip bedre forsvares.

- Institutet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne.

Det må endvidere påpeges, at det vil kunne få betydning for fortolkningen, hvordan andre lande med primært skattefinansierede ydelser gradueret efter opholdstid, herunder måske navnlig alderspension, behandler flygtninge i forhold til andre med mere eller mindre kort- eller langvarigt ophold i udlandet.

- Institutet anbefaler, at det nærmere undersøges og oplyses, hvordan andre lande behandler flygtninge i forhold til andre med midlertidigt ophold i udlandet.

Institutet bemærker, at forslagets betydelige økonomiske konsekvenser for en umiddelbart lille og klart afgrænset gruppe mennesker, nemlig ældre flygtninge, vil indgå i den menneskeretlige proportionalitetsvurdering, jf. nedenfor.

5. Flygtningekonventionens artikel 24

Pensionsstyrelsen har i udredningen af 1. november 2010 om flygtnings optjening af ret til dansk pension behandlet blandt andet forholdet til Flygtningekonventionens artikel 24, stk. 1, litra b, der har følgende ordlyd:

"Artikel 24.

Arbejderlovgivning og social tryghed

1. De kontraherende stater skal i de efterfølgende forhold indrømme flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, samme behandling som deres egne statsborgere:

(a) ---

(b) Social tryghed (lovbestemmelser vedrørende tilskadekomst under arbejde, erhvervssygdomme, moderskab, sygdom, invaliditet, alderdom, død, arbejdsløshed, familieforsørgelse og enhver anden risiko, som i henhold til vedkommende lands love eller bestemmelser omfattes af en ordning til gennemførelse af social tryghed) dog med forbehold af:

(I) særlige ordninger vedrørende bevarelsen af erhvervede rettigheder eller rettigheder under erhvervelse;

(II) særlige ordninger efter bopælslandets love eller bestemmelser, som vedrører ydelser eller dele af ydelser, som alene udredes af offentlige midler, eller som vedrører ydelser, der tilstås personer, som ikke opfylder de for opnåelse af normal rente foreskrevne bidragsbetingelser.

2. ---

3. ---

4. ---"

Pensionsstyrelsens konklusion (s. 19) er behæftet med tvivl, der af styrelsen udtrykkes med ordene "umiddelbar", "må antages", "næppe" og "formentlig". Konklusionen lyder således:

"På den baggrund er det *umiddelbart* vurderingen, at flygtningekonventionens krav om ligebehandling – i forhold til spørgsmål om adgang til social pension – *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 dansk statsborger, der har opholdt sig her i landet i hele sit liv.

Det kan på den baggrund *formentlig* ikke antages, at flygtningekonventionen er til hinder for, at flygtnings adgang til at medregne bopælstid i hjemlandet efter pensionslovgivningen afskaffes."

Instituttet deler ikke styrelsens opfattelse, men finder derimod umiddelbart, at det formentlig må antages, at den formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere, som forslaget indebærer, ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen.

Instituttet understreger, at også instituttets vurdering er forbundet med tvivl. Fortolkningen af Flygtningekonventionen ikke er genstand for international domstolsprøvelse, hvorfor det ikke er muligt at søge støtte i international retspraksis, ligesom instituttet ikke er bekendt med retspraksis om lignende spørgsmål.

Det er derfor nødvendigt at vurdere den foreslåede ordning ved anvendelsen af almindelige fortolkningsprincipper. Det er i den forbindelse et væsentligt udgangspunkt, at de gældende regler – uanset at argumentationen ikke blev knyttet an til Flygtningekonventionen – blev vedtaget i 1984 ud fra betragtninger, som er skræddersyede til Flygtningekonventionen.

Reglerne er således baseret på Pensionsreformarbejdsgruppens rapport fra september 1979 om pensionslovenes regler om optjening, indfødsret og bopæl. Rapporten lægger afgørende vægt ikke på formel men på reel ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere med bopæl i udlandet.

Af rapporten fremgår blandt andet (s. 24 i rapporten, s. 7 i Pensionsstyrelsens udredning):

"Flygtninge, der kom til Danmark før vi gik over til optjeningsprincippet, opnåede ret til fuld pension efter samme regler som danskere. Selv om

anerkendte flygtninge også efter de nu gældende regler formelt er ligestillet med danske statsborgere [...] har optjeningsprincippet betydet en forringelse af flygtningenes pensionsmæssige stilling. Ifølge sagens natur vil der kun sjældent være erhvervet ret til fuld pension. Flygtningene må derfor ofte have udbetalt supplerende hjælp efter bistandsloven.

Efter gældende regler er flygtninge ikke dårligere stillet end danske statsborgere som flytter til Danmark efter at have haft bopæl i et land uden for Norden og EF. Der er imidlertid den afgørende forskel at danske med bopæl i et tredjeland enten er obligatorisk sikret eller har haft mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for årene i udlandet, mens flygtninge næppe har mulighed for at få udbetalt ydelser fra en pensionsordning i hjemlandet. [...]

Efter udvalgets opfattelse bør der i Danmark sikres flygtninge en reel ligestilling med danske statsborgere på den måde at bopælstid i flygtningens tidligere hjemland bliver medregnet.

Selvom flygtningen først kommer til Danmark efter opnåelse af pensionsalderen vil det formentlig være rimeligt at medregne forsikringsperioder i hjemlandet. Alternativet vil som nævnt ofte være, at der må udbetales hjælp efter bistandsloven. I vidt omfang er det således et finansieringsspørgsmål mellem stat og kommune.

Derimod bør forsikringsperioder i hjemlandet formentlig kun medregnes i den tid flygtningen har bopæl i Danmark. Hvis flygtningen forlader landet må der være ret til at medtage pensionen efter samme regler som for danske statsborgere, men kun for så vidt angår den del af pensionen som er beregnet på grundlag af den faktiske bopælstid med tillæg af eventuel godskrivningstid."

Af lovforslaget fra 1984 fremgår blandt andet, jf. forslag til lov om social pension L 18/1984, s. 16 (s. 7 i Pensionsstyrelsens udredning):

"For at sikre at optjening af pension for flygtninge, som får opholdstilladelse efter udlændingeloven, ikke bliver ringere end optjeningsperioden for danske statsborgere, foreslår regeringen, at disses bopælstid i oprindelseslandet og andre lande, hvori de pågældende er anerkendt af landets myndigheder efter principper, der i det væsentlige svarer til § 7 i udlændingeloven, sidestilles med bopælstid her i riget, så længe de har fast bopæl i Danmark. Det samme foreslås at gælde,

uanset om de pågældende opnår dansk indfødsret. Ligestilling gælder ikke for perioder, hvor der er optjent ret til pension fra oprindelseslandet og andre lande, hvori de pågældende senere har haft bopæl."

Instituttet finder, at disse betragtninger fortsat har en faktisk og retlig relevans. Instituttet finder anledning til særligt at fremhæve tre forhold.

For det første lægger rapporten fra 1979 vægt på den reelle ligestilling, ligesom Pensionsstyrelsen i udredningen s. 17 gentager, at der er den afgørende forskel mellem danske statsborgere, der tager ophold i udlandet, og flygtninge, der har boet i et andet land, at en flygtning "næppe har mulighed for at få udbetalt ydelse fra en pensionsordning i hjemlandet", hvorimod den danske statsborger enten er obligatorisk sikret eller har haft mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for årene i udlandet.

Flygtninges oprindelsesland kan ikke sammenlignes med danske statsborgeres valg af bopæl i udlandet. Dette forhold taler med styrke for, at de to situationer skal behandles forskelligt. Dette er også baggrunden for, at det er nødvendigt at undersøge og oplyse, hvor mange personer der må antages at befinde sig i de to grupper, som lovforslaget lægger op til at sammenligne: danske statsborgere på brøkpension på grund af frivilligt ophold i udlandet og flygtninge på brøkpension på grund af ophold i hjemlandet inden opnåelse af ophold i Danmark.

For det andet kan det ikke uden videre lægges til grund, at formel ligestilling i forhold til starthjælp og andre ydelser berettiger fravigelse af et reelt ligestillingsprincip på andre områder, idet forskelsbehandling efter omstændighederne kan begrundes med vægtige, saglige og proportionale hensyn. Det foreliggende lovforslag har ikke til formål f.eks. at tilskynde flygtninge og andre til at søge beskæftigelse. Formålet er som led i finanslovsaftalen at spare offentlige udgifter.

For det tredje gælder ligestillingen – efter bemærkningerne i lovforslaget fra 1984 – "ikke for perioder, hvor der er optjent ret til pension" fra andre lande. Denne undtagelse stemmer overens med den fortolkning af undtagelsesbestemmelserne i Flygtningekonventionens artikel 24, stk. 1, litra b, (I) og (II), der fremgår af konventionens forarbejder, nemlig at staterne skal kunne gøre undtagelser fra et lighedsprincip i tilfælde, hvor ydelsen normalt skulle betales af en anden stat, hvor flygtningen på baggrund af tidligere ophold har opnået en vis ret til samme ydelse. Der henvises herved til "The Rights of Refugees under International Law" af James C. Hathaway, s. 772-786.

Endelig bør det for fuldstændighedens skyld overvejes, om ordlyden af artikel 24, stk. 1, litra b, (II), undtager ligestilling i forhold til folkepension, der "alene udredes af offentlige midler". Denne fortolkning er ikke antaget af Pensionsstyrelsen, og ses heller ikke anlagt

af andre. Det skyldes formentlig, at Flygtningekonventionen er formuleret med henblik på den normale situation i de fleste lande, nemlig at sociale ydelser erhverves ved indbetaling af sociale bidrag, hvorimod rent skattefinansierede ydelser hører til undtagelserne. I Danmark er situationen som bekendt en anden, idet de fleste offentlige ydelser er skattefinansierede og dermed "alene udredt af offentlige midler". Artikel 24 ville derfor miste en betydelig del af sin relevans, såfremt den fortolkedes som overvejset.

- Instituttet finder på denne baggrund umiddelbart, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen. Den reelle ligestilling, der siden 1984 har været gældende i Danmark, må anses for bedst stemmende med Flygtningekonventionen. Instituttet anbefaler derfor, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget.
- Instituttet understreger, at der ikke er adgang til international domstolsprøvelse af fortolkningen af Flygtningekonventionens artikel 24, hvorfor spørgsmålet – såfremt Folketinget vedtager lovforslaget – må finde sin endelige afgørelse ved Højesteret.

Instituttet finder anledning til at understrege, at instituttets fortolkning – ligesom Pensionsstyrelsens – er behæftet med usikkerhed, der dels skyldes fraværet af autoritative fortolkningsbidrag fra navnlig internationale domstole, dels skyldes fravær af oplysninger om visse forhold.

Det må således fremhæves, at det vil kunne få betydning for fortolkningen, hvor mange danske statsborgere der efter ophold i udlandet i dag er afskåret fra at opnå fuld pension på grund af optjeningsreglerne, ligesom det vil kunne få betydning, hvordan andre lande med primært skattefinansierede ydelser gradueret efter opholdstid, herunder måske navnlig alderspension, behandler flygtninge i forhold til andre. Se afsnit 4 ovenfor.

6. Andre menneskerettighedskonventioner

Flygtningekonventionen suppleres af andre internationale konventioner, jf. f.eks. Pensionsstyrelsens udredning s. 19-20. Det har ikke været muligt for instituttet under de givne tidsmæssige omstændigheder at foretage en fuldstændig analyse af lovforslagets overensstemmelse med disse konventioner, men om forholdet til menneskerettens diskriminationsforbud kan følgende dog anføres:

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen er saglig og proportional. Omvendt er en forskelsbehandling ulovlig (diskriminerende), hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional. Forskelsbehandling kan komme til

udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral betingelse rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere, socialt udsatte hårdere end socialt velstillede osv.

Den menneskeretlige regulering bygger på det diskriminationsforbud, der er formuleret i artikel 2, 1. pkt., i FN's verdenserklæring om Menneskerettighederne fra 1948:

"Artikel 2

Enhver har krav på de rettigheder og friheder, som nævnes i denne erklæring, uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling."

Diskriminationsforbuddet går igen i en række retligt bindende menneskerettighedskonventioner. FN's Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD) er en egentlig diskriminationskonvention, som forbyder diskrimination på grund af race, hudfarve samt national eller etnisk oprindelse. Artikel 2, stk. 2, i FN's Konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR) og artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder accessoriske diskriminationsforbud. At diskriminationsforbuddene er accessoriske betyder, at bestemmelserne herom alene kan anvendes i tilknytning til udøvelsen af de rettigheder, som konventionerne i øvrigt beskytter.

Med hensyn til omfanget af den internationale beskyttelse mod diskrimination fastsættes dette – udover de menneskeretlige tekster i sig selv – på grundlag af praksis fra klageorganer. Der foreligger eksempelvis en omfattende domstolspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) på grundlag af EMRK's forbud mod diskrimination.

Allerede fordi en del flygtninge må antages at være kommet til Danmark i mere end cirka 20 års alderen, må den foreslåede ordning antages at ramme flygtninge særligt hårdt i forhold til danske statsborgere. Flygtninge vil i sagens natur ikke i samme omfang som danske statsborgere have haft fast bopæl her i landet i 40 år eller i øvrigt en længere årrække. Mange flygtninge vil derfor ikke have adgang til samme pensionsydelse som danske statsborgere generelt. Forslaget må således antages at indebære indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse/nationalitet, idet flygtninge i sagens natur kun yderst sjældent vil have dansk etnisk oprindelse.

Da der er tale om forskelsbehandling i forhold til retten til social tryghed/socialt ydelser beskyttet i CESCR artikel 9 og 11 samt artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK, finder de accessoriske diskriminationsforbud i CESCR artikel 2, stk. 2, og EMRK artikel 14

anvendelse. Der kan for så vidt angår EMRK henvises til *Stec m.fl. mod Storbritanien*, afgørelse af 6. juli 2005, hvori det blev fastslået, at sociale ydelser, hvad enten de er betinget af forudgående indbetaling af bidrag eller ej, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK. Endvidere finder diskriminationsforbuddet i CERD artikel 5, litra e, nr. iv), anvendelse.

Instituttet er ikke bekendt med EMD-domme om indirekte forskelsbehandling i forhold til sociale ydelser på grund af etnisk oprindelse eller nationalitet. Det kan derfor ikke med sikkerhed vurderes, hvordan EMD ville forholde sig til et spørgsmål om den foreslåede ordnings overensstemmelse med EMRK artikel 14.

Der henvises dog til dommen i *Gaygusuz mod Østrig* af 16. september 1996, hvor EMD fandt, at EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK, var krænket i en sag, hvor en tyrkisk statsborger, der havde boet og periodevist arbejdet i Østrig i cirka 14 år og havde indbetalt bidrag til en arbejdsløshedsforsikring, fik afslag på en form for social bistand under henvisning til, at den pågældende ikke var østrigsk statsborger. Der kan endvidere henvises til *Koua Poirrez mod Frankrig*, dom af 30. december 2003, som indeholder lignende aspekter.

Endvidere bemærkes det, at ældre flygtninge er en udsat gruppe, som Danmark har et særligt ansvar for. Flygtninge, der kommer her til landet for at nyde beskyttelse, kan ikke generelt sammenlignes med situationen for danske statsborgere, der efter et frivilligt ophold i udlandet atter bosætter sig i Danmark. Det må som anført i forbindelse med omtalen af Flygtningekonventionen antages, at flygtninge normalt ikke vil have mulighed for at få udbetalt pension i Danmark fra en pensionsordning i hjemlandet, mens danske statsborgere i forbindelse med et ophold i udlandet i visse tilfælde vil have ret til at få udbetalt pension fra dette land eller i øvrigt vil have mulighed for på frivillig basis at sikre sig pensionsdækning for perioden i udlandet.

Den argumentation, som efter instituttets opfattelse med betydelig styrke taler for at antage, at den foreslåede ordning ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24, taler med samme styrke for, at ordningen ikke er i overensstemmelse med EMRK artikel 14, jf. 1. tillægsprotokol artikel 1 samt øvrige konventioner.

- Instituttet finder på denne baggrund, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med andre internationale menneskerettighedskonventioner end Flygtningekonventionen. Instituttet anbefaler også derfor, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget.

- Instituttet fremhæver, at der er adgang til international domstolsprøvelse af fortolkningen af EMRK artikel 14, hvorfor EMD må forventes at få det sidste ord, såfremt Folketinget vedtager lovforslaget, og såfremt Højesteret finder ændringen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes, at det forhold, at forslaget måtte være i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24, f.eks. fordi denne bestemmelse måtte blive anset for uanvendelig, ikke i sig selv medfører, at den indirekte forskelsbehandling af flygtninge, som forslaget indebærer, er i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet, idet de forskellige bestemmelser ikke nødvendigvis fortolkes ens.

Der henvises til j.nr. 2010-0018144.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør, dr. jur.