



NOTAT

10. 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 7. december 2010 modtaget hørings svar fra:
Institut for Menneskerettigheder.

Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder fremsætter en række generelle og konkrete bemærkninger. Instituttet har blandt andet givet udtryk for nedenstående.

Institut for Menneskerettigheder giver udtryk for, at en høringsfrist af syv dages varighed efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig, og at det ikke mindst gælder i tilfælde som dette, hvor lovforslaget efter instituttets opfattelse rejser principielle og vanskelige spørgsmål om fortolkningen af FN's Flygtningekonvention og andre menneskerettigheds instrumenter.

Institut for Menneskerettigheder 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, jf. Udredning af 1. november 2011 om flygtnings optjening af ret til dansk pension, herunder om lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder 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.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler umiddelbart, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, idet den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere efter instituttets opfattelse formentlig ikke er i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 24 samt andre internationale menneskerettighedskonventioner.

Instituttet understreger, at fortolkningen er behæftet med usikkerhed, dels på grund af fraværet af autoritative fortolkningsbidrag, 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 flygtninge i forhold til andre.

Kommentarer til hørings svar fra Institut for Menneskerettigheder:

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

Lovforslag, der fremsættes som et led i udmøntningen af en finanslovsaftale, og som skal træde i kraft den følgende 1. januar, har traditionelt desværre en meget kort høringsfrist. Høringsfristen blev fastsat til den 24. november 2010, og de modtagne hørings svar og høringsnotat er sendt til Socialudvalget før 1. behandlingen af lovforslaget. Hørings svar, der modtages efter udløbet af høringsfristen, er også behandlet og kommenteret overfor Socialudvalget.

Beslutningsgrundlaget for denne del af finanslovsaftalen er baseret på en tværminteriel analyse, Udredning vedrørende flygtninges optjening af ret til dansk pension af 1. november 2010, som blev offentliggjort forud for fremsættelsen af lovforslaget.

Der er således lavet et grundigt forarbejde forud for fremsættelsen af lovforslaget, hvor det konkluderes, at flygtningekonventionen ikke skønnes at udgøre en hindring for at ændre reglerne om optjening af ret til folkepension. Når der ikke står noget specielt i lovforslagets bemærkninger om den problemstilling, er det således fordi, det er vurderet, at lovforslaget ikke strider mod de internationale konventioner. Det skal beklages, at opmærksomheden ikke særskilt er henledt på denne problemstilling, herunder at der ikke er henvist til Udredning vedrørende flygtninges optjening af ret til dansk pension af 1. november 2010.

Institut for Menneskerettigheder anfører blandt andet, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere formentlig ikke er i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 24. Instituttet understreger dog i den forbindelse, at vurderingen er forbundet med tvivl, idet flygtningekonventionen ikke er genstand for international domstolsprøvelse.

I den forbindelse argumenterer instituttet for at flygtninge ikke kan sammenlignes med danske statsborgere, der i en periode har opholdt sig i udlandet. Instituttet anfører således, at flygtninges ophold i hjemlandet ikke kan sammenlignes med danskeres ophold i udlandet, og at der således er tale om personer med forskellige livsomstændigheder.

Der er forud for lovforslagets fremsættelse foretaget en vurdering af forslagets indhold i forhold til Danmarks forpligtelser efter flygtningekonventionens artikel 23 og 24.

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.

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.

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

Endelig bemærkes, at flygtnings adgang til at medregne bopælstid i hjemlandet efter de gældende regler efter regeringens opfattelse er udtryk for en fortrinnsstilling i forhold til danske statsborgere, som rækker ud over de forpligtelser, der følger af flygtningekonventionens artikel 24.

Institut for Menneskerettigheder anfører blandt andet, at den foreslåede formelle ligestilling mellem flygtninge og danske statsborgere efter instituttets opfattelse formentlig ikke er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

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.

I høringsvaret henvises til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. september 1996 i sagen Gaygusuz mod Østrig. I sagen havde klageren fået afslag på at modtage en social ydelse med den begrundelse, at han ikke var østrigsk statsborger, selv om han havde boet og i perioder arbejdet i Østrig og i den forbindelse betalt bidrag hertil på samme måde som østrigske statsborgere. Menneskerettighedsdomstolen fandt ikke, at der her forelå en saglig begrundelse for forskelsbehandlingen. I sagen Koua Poirrez mod Frankrig, dom af 30. september 2003, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der ikke forelå en saglig begrundelse for at nægte klager, som boede lovligt i landet, en social ydelse til personer med handicap, fordi han ikke var fransk statsborger.

Ved bedømmelsen af en eventuel klagesag om flygtnings adgang til pension og konventionens artikel 14 må det antages, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil tage udgangspunkt i en fortolkning af Flygtningekonventionen.

Som nævnt i Pensionsstyrelsens Udredning vedrørende flygtnings 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 en ændring af pensionslovgivningen, som afskaffer flygtnings adgang til at medregne bopælstid i hjemlandet efter pensionslovgivningen, formentlig heller ikke vil rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14 eller til de øvrige i høringsvaret nævnte bestemmelser.

Det kan endelig bemærkes, at flygtninge, i perioden fra indførelse af optjeningsprincippet i 1973 til ændring af reglerne i 1984, ikke havde ret til at medregne bopælstid i oprindelseslandet. Der er med andre ord tale om, at vi med dette lovforslag vender tilbage til en tidligere gældende retstilstand for ret til folkepension.