



Pensionsstyrelsen
Landemærket 11
1119 København K

Sendt pr. e-mail til: jop@penst.dk og penst@penst.dk.

Høring over forslag til lov om harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension

Den 26. november 2010

Jnr 09.14.00 K04
Sagsid 000224175

KL har modtaget ovenstående lovforslag til høring.

Ref FNN
fnn@kl.dk
Dir 3370 3588

Med forslaget sidestilles flygtninge med indvandrere i forhold til optjening af ret til folkepension. Med forslaget vil flygtnings ophold i oprindelseslandet og bopælstid i andre lande, hvori den pågældende har haft bopæl, mens de har været flygtning, ikke længere kunne medregnes.

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

KL gør opmærksom på, at der som følge af lovforslaget må forventes større kommunale udgifter til starthjælp og kontanthjælp samt sagsbehandling i forbindelse med tildeling af denne hjælp og enkeltydelser.

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3371

KL forbeholder sig mulighed for at fremkomme med supplerende bemærkninger efter en politisk behandling af lovforslaget.

www.kl.dk

1/1

Endelig tager KL forbehold for de kommunaløkonomiske konsekvenser af forslaget.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Kjærsgaard Pedersen'.
Peter Kjærsgaard Pedersen

Til
Pensionsstyrelsen

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
www.flygtning.dk

Høring vedrørende forslag til Lov om ændring af Lov om social pension (Harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension), L72 29.11.10

Pensionsstyrelsen har i mail af 17.november sendt udkast til ovennævnte lovforslag med frist for bemærkninger senest onsdag d.24.november 2010, kl.14.

Lovforslaget er fremsat 17.november 2010 og førstebehandles 30.november.

Dansk Flygtningehjælp skal stærkt beklage den uhyre korte tidsfrist, som oven i købet ligger efter lovens fremsættelse i folketinget. En sådan frist giver ikke høringsparter reel mulighed for at komme med eventuelle relevante kommentarer i den indledende lovgivningsproces. Hvis høringsfasen 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.

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 flygtninges bopælstid i hjemlandet medregnes på linie med bopælstid i Danmark i opgørelsen over optjeningsperiode i forhold til pension.

Ifølge ovennævnte lovforslag skal dette ikke længere gælde for folkepension. Lovforslaget bryder dermed et mangeårigt princip om at sikre flygtninge ligestilling på pensionsområdet. Dansk Flygtningehjælp beklager dybt denne ændring og vil opfordre til, at forslaget genovervejes.

De foreslåede nye regler rejser 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). Dansk Flygtningehjælp er gennem pressen blevet bekendt med, at pensionsstyrelsen har udarbejdet et notat om flygtninges optjening af ret til dansk pension. Pensionsstyrelsens udredning af 1.november 2010 behandler bl.a. forholdet til internationale konventioner, jf.

også aftalen om genopretning af dansk økonomi fra maj 2010. Lovforslaget indeholder imidlertid ikke bemærkninger om internationale konventioner, hvilket Dansk Flygtningehjælp finder kritisabelt i lyset af ovennævnte konventionsbestemmelser. Dansk Flygtningehjælp vil i den forbindelse opfordre til, at UNHCR inddrages i vurderingen 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 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 tilvæ-

relse i et nyt land. De vil også sjældent have samme støttemuligheder i form af netværk og familie i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp vil opfordre, at man genovervejer den foreslåede lovændring i relation til flygtningekonventionens bestemmelser om ligebehandling.

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. CESCR artikel 9 handler om ret til social tryghed og artikel 11 om ret til tilstrækkelig levestandard.

I pensionsstyrelsens udredning vedrørende flygtnings 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 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, religiøs, 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 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 og sager mod Danmark ved Menneskerettighedsdomstolen.

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 starthjælps-/kontanthjælpsmodtagere 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 blive den dårligst stillede gruppe, da de kun vil have ret til økonomisk hjælp efter start-hjælpsreglerne (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 vil de samtidig ikke have samme muligheder som andre kontanthjælpsmodtagere for at bringe sig ud af den økonomisk trængte situation gennem beskæftigelse.

Flygtninge på brøkpension

For andre flygtninge vil de ændrede regler betyde brøkpension med mulighed for opsupplering efter bestemmelser i aktivloven, boligydelse m.v. Eventuel opsupplering 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 ny undersøgelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) viser, 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 pensionsydelser efter nuværende regler og ydelser efter de foreslåede nye regler. Det fremgår af disse eksempler, at der vil blive

tale om en betragtelig nedgang i forsørgelseshjælpen til flygtninge, der ikke optjener ret til fuld folkepension.

Overgangsperiode

Efter lovforslagets §2 skal loven træde i kraft 1.januar 2011, men der gælder en overgangsperiode på 10 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. 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 ankommer 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 forslåede 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



Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp

Email: andreas.kamm@drc.dk/Direkte telefon: 33735130