

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering  
Njalsgade 72A  
2300 København S  
Danmark  
star@star.dk

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 3269 8866  
LGH@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 15/00387-2

Att.  
Tina Holgaard Madsen (thm@star.dk)  
Anne Hedegaard (aih@star.dk)

8. JANUAR 2016

**HØRING VEDR. UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM  
ÆNDRING AF LOV OM AKTIV SOCIALPOLITIK  
OG LOV OM INDIVIDUEL BOLIGSTØTTE (INDFØRELSE  
AF ET NYT KONTANTHJÆLPSLOFT,  
EN 225 TIMERS REGEL, FIRE UGERS FERIE TIL  
UDDANNELSES- OG KONTANTHJÆLPSMODTAGERE  
M.V.)**

Ved e-mail af 8. december 2015 og supplerende e-mail af 21. december 2015 har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag senest den 8. januar 2016.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at lovforslaget udmønter den "Aftale om et kontanthjælpsystem, hvor det kan betale sig at arbejde – Jobreform fase I", som regeringen (Venstre) og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti indgik den 18. november 2015. Initiativerne i lovforslaget skal være med til at sikre, at det kan betale sig for modtagere af integrationsydelse eller uddannelses- eller kontanthjælp at tage et arbejde og opfylde deres rådighedsforpligtelse. Lovforslaget indeholder blandt andet følgende elementer:

1. Et loft for ydelsen til modtagere af integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp
2. Indførelse af et skærpet rådighedskrav for modtagere af integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp ("225-timers regel")

Desuden indeholder udkastet en række øvrige forslag, herunder om reduktion af retten til ferie for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere samt visse revalidender fra fem til fire ugers årlig ferie og om indførelse af sanktioner ved manglende fremmøde til selvbookede samtaler hos kommunen.

Instituttet har følgende bemærkninger:

**LOVFORSLAGETS FORHOLD TIL GRUNDLOVEN OG  
MENNESKERETTEN BØR BESKRIVES I BEMÆRKNINGERNE**

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. Dette er senest understreget i Justitsministeriets skrivelse af 8. juli 2015 til samtlige ministerier om lovtekniske emner.

Lovforslagets formål om at skabe incitament til at arbejde ved at sætte loft over en række sociale ydelser eller skærpe kravene til at opnå bestemte sociale ydelser giver anledning til at vurdere lovforslaget i relation til Grundlovens krav om sikring af et eksistensminimum (§ 75, stk. 2) og i relation til retten til en passende levestandard, retten til social sikkerhed og sociale ydelser, som er omfattet af forskellige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig (se nærmere nedenfor).

Bemærkningerne til lovudkastet redegør beklageligvis ikke for lovudkastets forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i lovforslagets bemærkninger redegør for forslagens forhold til Grundloven og Danmarks internationale, herunder menneskeretlige, forpligtelser

**LOVFORSLAGETS KONSEKVENSER BØR VURDERES I FORHOLD TIL  
GRUNDLOVENS KRAV OM ET EKSISTENSMINIMUM**

I forlængelse af bemærkningerne ovenfor fremgår det af Grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige.

Endvidere er retten til en passende levestandard og sociale ydelser omfattet af forskellige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig, herunder blandt andet FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 9 og 11, FN's racediskriminationskonvention, artikel 5(e)(IV), FN's børnekonvention, artikel 26 og 27 og Den Europæiske Socialpagt, artikel 13. Konventionerne indeholder endvidere forbud mod usaglig og uforholdsmæssig forskelsbehandling.

Højesteret har, blandt andet i en dom fra 2012, fastslået, at bestemmelsen om offentlig hjælp i Grundlovens § 75, stk. 2, indebærer, at der er en nedre grænse for offentlige ydelser, således at et "eksistensminimum" sikres, og at man ved domstolene kan få

efterprøvet, om det minimum er opfyldt (Ugeskrift for Retsvæsen, U2012.1761H). Højesteret har i samme dom fastslået, at grundlovens krav om et eksistensminimum også gælder for udlændinge. Den nedre grænse for et eksistensminimum fandtes dog i den sag at ligge under de ydelser, sagen vedrørte, og det står fortsat ikke klart, hvor domstolene vil trække grænsen.

Under behandlingen af lovforslag L 2 (2014-2015/2), der blev vedtaget som lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.), medtog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeren en række tabeller med udregning af rådighedsbeløb for personer berørt af lovforslaget i sit svar til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget på udvalgets spørgsmål nr. 26.

Dette lovforslag indeholder satser for ydelseslofter og for den reduktion, som kan foretages i ydelserne, hvis det skærpede rådighedskrav på 225 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for det seneste år ikke opfyldes. Lovforslagets bemærkninger indeholder imidlertid ikke eksempler på udregninger til belysning af, hvordan modelscenarier for de enkelte persongrupper nærmere vil se ud efter en reduktion i ydelserne. I relation til grundlovens "eksistensminimum", vil særligt udregninger af betydningen af reducerede ydelser som følge af manglende opfyldelse af det skærpede rådighedskrav (225-timers regel) for personer på de laveste ydelser, som uddannelseshjælp og integrationsydelsen, være af betydning.

Institut for Menneskerettigheder kan på den baggrund ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om lovforslaget vil være i strid med grundlovens § 75, stk. 2.

Endeligt bemærker Institut for Menneskerettigheder, at instituttet tidligere har henledt internationale organisationers opmærksomhed på blandt andet den tidligere gældende "starthjælp" og den indtil 1. januar 2012 gældende 225-timers regel (tidligere 450-timers regel og 300-timers regel). FN's børnekomité, FN's racediskriminationskomité, FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder samt Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance (ECRI) har forholdt sig kritisk til starthjælpen og det forhold, at Danmark ikke har en fattigdomsgrænse. Europarådets komité for sociale rettigheder udtrykte i 2009, at de dagældende regler om starthjælp ikke var i overensstemmelse med Socialpagtens artikel 13.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se "Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights" fra 14. december 2004, "Concluding observations

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i lovforslagets bemærkninger redegør for scenarier for, hvordan en persons eller en families økonomi vil se ud med reducerede ydelser som foreslået i lovforslaget og disse scenariers overensstemmelse med grundlovens krav om et eksistensminimum.

### **SKÆRPET RÅDIGHEDSKRAV GIVER RISIKO FOR INDIREKTE FORSKELSBEHANDLING**

Efter det foreslåede rådighedskrav, skal begge ægtefæller i et ægtepar og ugifte personer, når parret eller personen har modtaget integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp i sammenlagt et år dokumentere, at de har haft mindst 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at udkastet til lovforslag undtager personer fra det skærpede rådighedskrav, hvis de efter kommunens konkrete skøn har en så begrænset arbejdssevne, at de ikke vil kunne arbejde 225 timer inden for et år på det ordinære arbejdsmarked. Det er meget væsentligt, at det på denne måde anerkendes, at der vil være personer, som ikke vil kunne opfylde rådighedskravet, herunder nogle personer med kronisk sygdom, handicap eller lignende.

Instituttet bemærker dernæst, at det som nævnt følger af artikel 9 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, at staterne anerkender ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring. Herudover indeholder konventionens artikel 2, stk. 2, et accessorisk diskriminationsforbud, idet staterne er forpligtet 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.

FN's racediskriminationskonvention indeholder i artikel 5, e), IV), et forbud mod diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse i relation til blandt andet retten til social tryghed og sociale ydelser.

Med hensyn til rettigheder vedrørende sociale ydelser gælder endvidere det accessoriske diskriminationsforbud i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. artikel 1 i 1.

---

of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination" fra 19. oktober 2006, "Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child" fra 4. februar 2011" samt Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance s "Tredje rapport om Danmark – vedtaget den 16. december 2005" og Europarådets komité for sociale rettigheders "Conclusions XIX-2 (2009) (DENMARK)", januar 2010.

tillægsprotokol. Der kan herved 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.

Diskriminationsforbuddene indebærer, at forskelsbehandling er ulovlig og udgør diskrimination, hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional. Omvendt er en forskelsbehandling lovlig, hvis den er saglig og proportional. 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.

En SFI-undersøgelse fra juni 2008, "300-timers-reglen: Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere", viste, at 95 pct. af de interviewpersoner, der i 2007 fik frakendt kontanthjælp grund af 300 timers reglen og 90 pct. af de interviewpersoner, som på grund af 300 timers reglen var i risiko for at miste kontanthjælp, ikke var født i Danmark.

På baggrund af SFI-undersøgelsen er der efter instituttets opfattelse anledning til nærmere at undersøge, om den foreslåede 225-timers regel indebærer indirekte forskelsbehandling af personer med anden etnisk oprindelse end dansk i forhold til etniske danskere, og hvis dette er tilfældet, at overveje, om forskelsbehandlingen er proportional, jf. herved FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 2, jf. artikel 9 og 11, og FN's racediskriminationskonvention, artikel 5, e), VI), samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14, jf. artikel 1 i 1. tillægsprotokol.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- regeringen tilvejebringer statistiske oplysninger på området til belysning af, hvilke befolkningsgrupper der i praksis omfattes af den foreslåede 225-timers regel
- virkningerne af den foreslåede 225-timers regel overvåges, herunder om reglen rammer personer med anden etnisk oprindelse end dansk hårdere end etniske danskere.

## **FORHOLDET MELLEM SOCIALE YDELSER OG RETTEN TIL BOLIG BØR BESKRIVES**

Retten til bolig er omfattet af retten til en passende levestandard i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 11.<sup>2</sup>

FN's konvention om flygtninges retsstilling (flygtningekonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (racediskriminationskonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (kvindekonventionen), FN's konvention om barnets rettigheder (børnekonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (handikapkonventionen) indeholder tillige bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til bolig.<sup>3</sup>

Kontanthjælpsloftet medfører, at der reduceres i boligstøtte og særlig støtte til personer, der omfattes af loftet. Samtidig medfører det skærpede rådighedskrav, at ydelsen bliver nedsat for de personer, som ikke opfylder kravet til 225 timers ordinær beskæftigelse årligt.

Der har de senere år været fokus på, at personer på de laveste sociale ydelser har mulighed for at få og beholde en bolig, blandt andet i lyset af den stigende hjemløshed og stigningerne i antallet af udsættelser frem til 2011.

Rigsrevisionen gennemførte i 2014 en undersøgelse af myndighedernes samlede indsats over for hjemløse og undersøgte i den forbindelse udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale.<sup>4</sup> Undersøgelsen viser et markant fald i antallet af billige boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne. SFI peger også på en sammenhæng mellem antallet af boliger, der modsvarer personer på de laveste ydelsers betalingsevne, og antallet af hjemløse.<sup>5</sup>

Både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne rejste kritik af, at kommunerne ikke har sikret en passende boligmasse og dermed ikke havde kunne imødekomme de hjemløses boligbehov. Rigsrevisionen bemærkede dog, at kommunerne løbende havde gjort det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter opmærksom på dette og kritiserede

---

<sup>2</sup> Se mere i Institut for Menneskerettigheder, Retten til bolig – status 2014-2015, 2015.

<sup>3</sup> Flygtningekonventionen artikel 21, racediskriminationskonventionen artikel 5 (e)(iii), kvindekonventionen artikel 14, stk. 2, litra h (vedr. kvinder i landområder), børnekonventionen artikel 27, stk. 3 og handikapkonventionen artikel 9 og 28.

<sup>4</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse.

<sup>5</sup> SFI, Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning, side 11.

derfor ministeriet for ikke at have fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til de hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige. Statsrevisorerne tilsluttede sig denne kritik.

Der er fortsat ikke fundet politiske løsninger på den grundlæggende problematik mellem stigende boligpriser og personer på de laveste ydelsers betalingsevne. Til eksempel fremførte Kommunernes Landsforening i sit høringssvar til lovforslag L 2 (2012-2015-2), der blev vedtaget som lov nr. 1000 af 30 august 2015, at indførelsen af integrationsydelsen ville gøre det vanskeligt for kommunerne at boligplacere flygtninge. Kommunernes Landsforening fremhævede i sit høringssvar, at det selv under de dagældende forsørgelsesydelse (før indførelse af integrationsydelsen) og før den store stigning i antallet af flygtninge var vanskeligt at skaffe boliger, fordi der ikke er nok billige boliger.

Der er ikke i lovforslagets bemærkninger taget stilling til, hvilken betydning forslagene om et ydelsesloft og et skærpet rådighedskrav vil få i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt personer på de laveste sociale ydelsers har mulighed for at få og beholde en bolig, og om lovændringen antages at medføre en stigning i antallet af hjemløse og/eller en stigning i antallet af udsættelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i lovforslagets bemærkninger nærmere redegør for lovforslagets betydning for antallet af hjemløse og antallet af udsættelser.

Der henvises til styrelsens j.nr. 15/14322.

Med venlig hilsen

Lise Garkier Hendriksen

SPECIALKONSULENT