

Justitsministeriet
jm@jm.dk

Dato:
14. september 2018

Lovforslag om opholdskrav for ret til arbejdsløshedsdagpenge

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at det er vigtigt "at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., der vil blive berørt af en lovregulering, har til et påtænkt lovforslag. Dette bl.a. for det pågældende fagministeriums vurdering af, om lovkastet ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og herunder forventes at "holde" i praksis, og for Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt.

Grundet denne vigtighed, bør et udkast til lovforslag så vidt muligt være "færdigt", dvs. indeholde fuldstændige bemærkninger, inden det sendes i høring."

Hen over sommeren har et udkast til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om sygedagpenge og barselsloven været i høring blandt en række myndigheder og organisationer mv., herunder Danske A-kasser.

Vi må gå ud fra, at dette udkast til lovforslag var "færdigt" ved udsendelsen i høring.

Vi mener imidlertid ikke, at bemærkningerne var fuldstændige.

Vigtige forhold ift. berettigede forventninger, rimelighed og proportionalitet, tilbagevirkende kraft og ekspropriation er nemlig slet ikke beskrevet end sige vurderet i lovforslagets bemærkninger. Og kun foreneligheden med visse centrale dele af EMRK – og ikke med andre konventionelle forpligtelser – er beskrevet og vurderet i lovforslagets bemærkninger.

Der er tale om forhold, som giver anledning til mere grundlæggende overvejelser – og som Justitsministeriet, eventuelt sammen med det pågældende fagministerium, derfor bør beskrive i lovforslags bemærkninger.

Da forholdene imidlertid ikke er beskrevet i det udkast til lovforslag, der har været i høring, retter vi nu henvendelse til Justitsministeriet herom.

Berettigede forventninger, rimelighed og proportionalitet

Det fremgår ikke af det udsendte udkast til lovforslag, at konsekvenserne af de kommende opholdskravsregler er, at et medlem – som i årevis har betalt til en forsikringsordning og har haft en berettiget forventning om, at han ville kunne få dagpenge ved ledighed – pr. 1. januar 2019 alligevel ikke har ret til dagpenge på grund af opholdskravet.

Det fremgår ligeledes ikke, at de nye regler har virkning for forhold, der ligger tilbage i tid.

Vi vil se eksempler på medlemmer, som bliver ramt af opholdskravet efter årsskiftet, fordi de for år tilbage har opholdt sig i udlandet i en årrække – og ikke kan undtages opholdskravet.

Er det rimeligt og proportionalt, at disse mennesker fra den ene dag til den anden fratages alle rettigheder – og eventuelt står tilbage uden mulighed for at få ydelser ved ledighed...? De pågældende medlemmer har betalt til en forsikring, så de kunne få en ydelse fra deres a-kasse ved ledighed, fordi de ved, at de ikke vil kunne få sociale ydelser – og de har haft en berettiget forventning om, at de i stedet ville kunne få deres forsikringsydelse.

Og er det rimeligt og proportionalt, at disse mennesker fratages deres rettigheder på grund af et udlandsophold, der ligger flere år forud for ikrafttrædelsen af de regler, som de nu bliver ramt af...? Der er tale om en meget indgribende foranstaltning for den enkelte – som denne ikke har mulighed for at undgå eller indrette sig på.

Ekspropriation af rettigheder

Det fremgår ligeledes ikke af det udsendte udkast til lovforslag, om der med opholdskravet er tale om ekspropriation af rettigheder – ift. dagpengeretten generelt og mere specifikt.

Et medlem, som er på barsel i 2018, optjener fx ret til feriedagpenge, som kan udbetales ved afholdelse af ferie i 2019. Dette medlem har således allerede i 2018 *erhvervet* sine rettigheder – og skal end ikke være ledig for at benytte sig heraf i 2019. Dette medlem vil pr. 1. januar 2019 grundet opholdskravet ikke længere have ret til sine feriedagpenge.

Er der tale om ekspropriation af rettigheder her...?

Det mener vi, at der er behov for Justitsministeriets vurdering af.

Forskelsbehandling efter konventionerne

Vi kan se, at man i lovforslaget har forholdt sig til spørgsmålet om forskelsbehandling på baggrund af nationalitet i relation til et opholdskrav – og at man har vurderet, at et opholdskrav også i dagpengesystemet er foreneligt med EMRK.

Efter EMRK gælder de rettigheder, der beskyttes efter konventionen, alle uanset bl.a. race, sprog, religion, national eller social oprindelse *eller andre forhold*.

Dette skal sikre beskyttelse mod usaglig forskelsbehandling af mennesker, der befinder sig i sammenlignelige situationer. Enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling er således forbudt, medmindre forskelsbehandlingen har et sagligt formål og midlet står i rimeligt forhold til formålet.

Hvad der kan falde ind under "andre forhold" er imidlertid uvist.

Vi mener, at der er behov for Justitsministeriets vurdering af, om der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling grundet *andre forhold*, når to medlemmer – som har helt samme uddannelsesmæssige baggrund, er ansat hos samme arbejdsgiver i udlandet, i helt samme type job, har samme arbejdssted og i øvrigt er ansat til samme løn mv. – er forskelligt stillet ift. opholdskravets undtagelser. Den ene vil kunne falde ind under undtagelserne for opholdskravet, mens den anden ikke kan. Fx fordi det pågældende medlem har været ansat på freelance-basis. Ansættelseskonstruktionen er således eneste forskel.

Vi mener endelig, at der er behov for en vurdering i lovforslagets bemærkninger af dets medholdelighed ift. Danmarks internationale forpligtelser efter andre konventioner end EMRK, fx den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder eller konventionen om barnets rettigheder.

Dette mener vi, at der er behov for, idet opholdskravet giver anledning til mere omfattende overvejelser ift. disse konventioner, særligt ift. de børn som er med deres forældre i udlandet i en årrække og som rammes af opholdskravet, når de efterfølgende vender tilbage til Danmark, gennemfører en uddannelse men ikke kan erhverve de samme rettigheder som andre, der befinder sig i en sammenlignelig situation.

Vi mener, at der er behov for, at man ser på, om man reelt begrænser børnenes muligheder – og forholder sig til, om dette er sagligt og om midlet står mål med formålet.

Som nævnt indledningsvist mener vi ikke, at vi eller andre høringsberettigede organisationer mv. har haft mulighed for at komme med en tilstrækkelig kvalificeret indstilling til det udsendte udkast til lovforslag, da indstillingen er givet på et ufyldstgørende grundlag.

Derfor vil vi opfordre til, at de ovenfor nævnte forhold beskrives og vurderes i lovforslagets bemærkninger, hvorefter et udkast til lovforslag sendes i høring på ny – forud for lovforslagets fremsættelse.

Hermed sikres det – i overensstemmelse med vejledningen om lovkvalitet – at de høringsberettigede reelt får mulighed for at komme med en indstilling til lovforslaget, og at det relevante fagministerium – og ikke mindst Folketinget – herefter får det bedst mulige grundlag at bedømme lovforslagets evne til at ”holde” i praksis samt rimelighed og hensigtsmæssighed ud fra.

Justitsministeriet er selvfølgelig velkomment til at rette henvendelse til os i sagen. Vi drøfter også gerne sagen på et eventuelt møde.

Med venlig hilsen

Karen Louise Riis
Vicedirektør

