

## Høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om sygedagpenge og barselsloven (Opholdskrav for ret til arbejdsløshedsdagpenge m.v.)

### *Generelle bemærkninger*

Den 17. maj 2018 sendte Danske A-kasser et åbent brev til ministeren sammen med et notat, hvoraf det tydeligt fremgår, at det kommende opholdskrav vil ramme mange danske statsborgere – og i en lang årrække vil afskære disse fra at kunne få dagpenge ved ledighed. Kravet vil i mindre grad ramme borgere fra 3. lande, da det langt fra er disse, der er flest af i dagpengesystemet.

Også børn og ægtefæller til danske statsborgere vil kunne blive afskåret fra at få dagpenge – og evt. også fra at kunne få syge- og barseldagpenge samt feriedagpenge.

Opholdskravet rammer danske statsborgere, der har opholdt sig uden for Danmark, EU eller EØS indenfor de seneste år, dem der opholder sig ude nu – og dem der gerne vil ud. De fleste har i årevis betalt til en forsikring, som de pludselig ikke længere kan gøre brug af.

Konsekvenserne vil være, at mange melder sig ud eller slet ikke melder sig ind i en a-kasse – eller værre endnu. Ikke tager ud – fx for at arbejde i udlandet. Eller ikke vender tilbage til Danmark efter et udlandsophold.

Danske A-kasser mener ikke, at vi skal have et opholdskrav i dagpengesystemet.

Der er ikke behov for et sådant krav – for systemet har allerede i dag en række indbyggede værn, som afskærer borgere fra 3. lande i at få dagpenge i Danmark uden at have bidraget på lige fod med danske statsborgere. Og som sikrer, at disse kun kan trække på systemet, hvis de har en lang og tæt tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Danske A-kasser undrer sig over, at ministeren ikke har forholdt sig til Danske A-kassers brev – og til de mange eksempler på danske statsborgere, der bliver ramt af det opholdskrav, som træder i kraft 1. januar 2019, hvis ministerens lovforslag fremsættes og vedtages uændret.

Heller ikke over for Folketinget har ministeren forholdt sig til ovenstående.

I et svar til Folketinget (BEU 429 alm. del) har ministeren alene udtalt følgende:

*"Det er rigtigt, at retten til visse ydelser er betinget af, at man har ret til dagpenge. Det gælder f.eks. efterløn og feriedagpenge. Det betyder, at retten til disse ydelser også vil være betinget af, at opholdskravet er opfyldt – medmindre der fastsættes særlige regler herom. Dette spørgsmål – og en række andre konkrete spørgsmål – skal der tages nærmere stilling til i forbindelse med udmøntningen af aftalen."*

Danske A-kasser mener ikke, at ministeren reelt har svaret Folketinget.

Og vi må konstatere, at ministeren – heller ikke nu hvor lovforslaget er sendt i høring – har svaret, endsiige forholdt sig til alle vores eksempler på danske statsborgere, der bliver ramt – mange fordi de har opholdt sig uden for Danmark, EU eller EØS for år tilbage.

Danske A-kasser mener, at det er meget beklageligt, at et lovforslag sendes i høring uden at der på noget tidspunkt er svaret på centrale spørgsmål fra Folketinget – og uden at man kan finde svarene i det lovforslag, der nu er sendt i høring. Hermed bliver det et ufuldstændigt grundlag, Folketinget kommer til at behandle lovforslaget og de høringsberettigedes bemærkninger på.

### *Tilbagevirkende kraft og spørgsmålet om ekspropriation*

Noget af det, som Danske A-kasser har ønsket, at ministeren forholdt sig til, er spørgsmålet om at tillægge opholdskravet tilbagevirkende kraft.

Som eksempler fra Danske A-kasser tydeligt viser, vil medlemmer, der i god tro har betalt til deres forsikringsordning i årevis, kunne blive ramt af opholdskravet, hvis de ikke opfylder kravet efter den 1. januar 2019 – fx fordi de for år tilbage, dvs. inden ikrafttræden, har opholdt sig udenfor Danmark eller EU/EØS i en årrække.

I lovforslaget nævnes det ikke med ét eneste ord, at opholdskravet har virkning for medlemmer, der for år tilbage har opholdt sig udenlands, og at kravet dermed tillægges direkte eller indirekte tilbagevirkende kraft.

Vi mener, at det helt generelt er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at man ikke – og slet ikke de mennesker der rammes – kan se, hvilke konsekvenser det kommende opholdskrav har – særligt når konsekvenserne er så indgribende og betydelige som her.

Hvad der ligeledes ikke nævnes med ét eneste ord, er spørgsmålet om ekspropriation.

Et flertal i Folketinget vil selvfølgelig altid kunne ændre en lov og fastsætte nye betingelser for fx en forsikringsordning.

Men der er grundlæggende forskel på at ændre på (og evt. forringe) betingelser – og på helt at fratage et medlem alle rettigheder, endda på baggrund af noget, der ligger år tilbage, fordi ændringerne får virkning med tilbagevirkende kraft.

Mange af de medlemmer, der vil blive ramt af opholdskravet, har betalt til deres forsikringsordning igennem en lang årrække – og ville ved ledighed have haft ret til dagpenge. De fratages imidlertid fra den ene dag til den anden alle rettigheder mange år frem, og har hermed betalt til en ordning som de har haft *en berettiget forventning* om at kunne bruge i tilfælde af ledighed, men som de nu alligevel ikke vil kunne bruge.

Nogle har endda allerede optjent/*erhvervet direkte rettigheder*, fx ret til feriedagpenge i 2019 på baggrund af barsel – men vil ikke kunne få de optjente feriedagpenge udbetalt i det kommende år, hvis de ikke opfylder opholdskravet.

Spørgsmålet er, om disse medlemmer de facto har fået eksproprieret deres rettigheder.

I et svar fra ministeren til Folketinget for nylig (BEU 404 alm. del) om den lov der ændrede efterlønsordningen i sin tid udtaler ministeren, at han har stor forståelse for, at det er frustrerende, hvis lovændringer resulterer i, at borgerne ikke kan disponere som forventet, fordi de har indrettet sig på en anden retstilstand. Af samme grund gennemføres den slags lovændringer kun, når de er nødvendige af samfundsmæssige hensyn – og der tages samtidig hensyn til de borgere, der har indrettet sig på en anden retstilstand, eller som umiddelbart vil kunne blive berørt af ændringerne, gennem en balanceret indfasning.

Vi kan ikke se, at samfundsmæssige hensyn er beskrevet med ét ord i det lovforslag, der er sendt i høring. Faktisk er alene finansieringsmæssige hensyn ift. skatteaftalen og signalpolitiske hensyn ift. 3.-landsborgere beskrevet – og dette endda kun ganske kort.

Vi kan ligeledes ikke se, hvor der – gennem en balanceret indfasning – er taget hensyn til det medlem, der allerede den 1. januar 2019 vil kunne blive berørt af ændringer, der formentlig vedtages mindre end 1 måned inden deres ikrafttræden, og som medlemmet i øvrigt – på grund af lovforslagets tilbagevirkende kraft – ikke har mulighed for at (om-) disponere i forhold til.

I samme svar fra ministeren udtaler ministeren følgende om lovgivning med tilbagevirkende kraft:

*"Der kan således ikke i almindelighed antages at gælde nogen retlig begrænsning i lovgivningsmagtens frihed til i den enkelte lov at træffe bestemmelse om lovens virkningstidspunkt, herunder at give den tilbagevirkende kraft. Det følger dog af Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 7, at strafbestemmelser kun i helt ekstraordinære tilfælde kan tillægges tilbagevirkende kraft. Endvidere vil bebyrdende lovgivning i øvrigt med tilbagevirkende kraft efter omstændighederne kunne indebære et ekspropriativt indgreb. En sådan situation kan eksempelvis opstå i tilfælde, hvor der efter de gældende regler er etableret et retskrav på en bestemt økonomisk ydelse. Hvis en bebyrdende lovgivning tillægges materiel virkning for et tidspunkt, der ligger før lovens ikrafttræden, vil der – afhængigt af indgrebets betydning for fortsat at kunne gøre kravet gældende (indgrebets intensitet) – kunne være tale om ekspropriation i forhold til personer, der har etableret et retskrav forud for den nye lovs ikrafttræden."*

Danske A-kasser undrer sig i den grad over, at man i lovforslaget slet ikke nævner eller forholder sig til, om der er tale om ekspropriation.

Danske A-kasser vil derfor rette særskilt henvendelse til Justitsministeriet herom.

### *Danmarks internationale forpligtelser*

I lovforslaget vurderes det – ganske friskt – at opholdskravet for ret til dagpenge er foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Man bygger vurderingen på, at Højesteret i en sag om opholdskrav i kontanthjælpssystemet er kommet frem til, at opholdskrav er foreneligt med konventionen, da formålet med at yde en mere begrænset hjælp (starthjælp/nu integrationsydelse frem for kontanthjælp) var at få flere i arbejde og at styrke integrationen i samfundet. Højesteret kom videre frem til, at det i et skattefinansieret velfærdssystem var sagligt at afgrænse personkredsen for, hvem der kan komme i betragtning til den højeste af flere ydelser (kontanthjælp eller starthjælp/nu integrationsydelse) – og der var i øvrigt andre ydelser at få.

Det undrer Danske A-kasser, at man uden det mindste forbehold bygger sin vurdering på en sammenligning af to systemer, som er grundlæggende forskellige: Dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet.

Det ene system er et forsikringssystem, som medlemmerne bidrager økonomisk til via betaling af kontingent. Hermed kan forsikringssystemet ikke betegnes som et rent skattefinansieret velfærdssystem. Det andet er det underste sociale sikkerhedssystem.

Systemerne har helt forskellige formål, jf. deres formålsparagraffer. Og ja – ift. kontanthjælpssystemet er der altid en anden (om end lavere) ydelse at få – men det er der bestemt ikke ift. dagpengesystemet. For mange medlemmer er der ikke andre ydelser at få – hvilket er en af grundene til, at de har de forsikret sig.

Derfor mener vi ikke, at man uden videre kan komme frem til så frisk en vurdering – og slet ikke ift. til et opholdskrav, hvis formål alene er at finansiere en skatteaftale og sende et politisk signal til 3.-landsborgere.

Ift. syge- og barselsdagpengene er man mere tilbageholdende i sin vurdering af det forenelige med konventionen. Her kommer man endda frem til, at der er en risiko for, at domstolene i en konkret sag vil anse opholdskravet og dets konsekvenser for retten til syge- og barselsdagpenge for at være i strid med konventionen.

Men det er tilsyneladende en risiko, man kan leve med. Også dette undrer vi os over. Er det sådan vi vil have, at andre ser på deres internationale forpligtelser...?

Danske A-kasser har tidligere ønsket, at ministeren forholdt sig til spørgsmålet om umyndige børn der i en årrække er udrejst med deres forældre og langt senere rammes af opholdskravet, fx når de en dag dimitterer i Danmark.

Som eksempler fra Danske A-kasser tydeligt viser, vil nogle kunne blive ramt af opholdskravet alene af den grund, at de som umyndige børn har taget ophold sammen med deres forældre uden for Danmark, EU eller EØS.

Lovforslaget undtager kun børn af forældre, der kan undtages – fx fordi én af forældrene er udsendt for en dansk arbejdsgiver. Men det undtager ingen andre børn.

Danske A-kasser mener, at det er meget beklageligt, at der ikke i lovforslaget er taget stilling til, hvad der skal ske ift. disse børn, herunder om opholdskravet er foreneligt med eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og danske forpligtelser i andre konventioner, som skal sikre, at der værnes om familielivet og børns ret til ikke at blive ramt af forældrenes dispositioner.

Danske A-kasser vil også rette henvendelse til Justitsministeriet herom.

### *Ikrafttræden, IT-implementering og administration*

Lovforslaget skal træde i kraft den 1. januar 2019. Det er lige om lidt – og det giver ikke a-kasserne meget (ej heller tilstrækkelig) tid til implementering.

Der skal hentes nye registerdata fra CPR, formentlig via DFDG – og a-kassernes IT-systemer skal rettes til, et evt. medlemsamtykke implementeres og der skal udarbejdes materiale med henblik på vejledning af medlemmerne om det nye opholdskrav. Alt sammen på et endnu ufuldstændigt lov- og udmøntningsgrundlag, som tidligst er på plads 1 måned eller mindre inden ikrafttræden.

Hvis man virkelig vil etablere et opholdskrav, vil vi opfordre til, at der gives bedre tid til implementeringen.

NB: Det samme gælder ift. de krav lovforslagets §§ 2 og 3 lægger over på a-kasserne – og som reelt flytter opgaver fra kommunerne og Udbetaling Danmark til a-kasserne: Opgaver der ligeledes skal IT-implementeres. Dette er ikke bare "lige til" – men kræver en klar og tydelig beskrivelse af, hvad der skal beregnes, hvilke data der skal udveksles og hvordan.

Det forekommer os paradoksalt, at man ønsker at etablere lovregler om et opholdskrav i dagpengesystemet, men ikke ønsker at etablere en lovhjemmel til, at a-kasserne (som led administrationen på vegne af det offentlige) uden samtykke fra medlemmerne kan indhente de data, der er behov for.

Hvis man ikke ønsker at give a-kasserne direkte adgang til de data, der er behov for (*selv om man giver en sådan adgang i alle andre sammenhænge i forsikringssystemet*) må der være nemmere veje til sikring af, at a-kasserne får de data, de har behov for.

CPR-data tilbage i tid skal fremover hentes via DFDG. Der er ikke noget i vejen for, at STAR på baggrund af disse data beregner, om opholdskravet umiddelbart er opfyldt og herefter udstiller en webservice til a-kasserne med et "ja" eller "nej" svar herpå. Er svaret et "nej", vil a-kassen gennem medlemmet kunne undersøge sagen nærmere.

En sådan konstruktion vil sikre, at a-kasserne ikke skal indhente samtykke og herefter ligge inde med samtykkedata for alt for mange medlemmer, der end ikke er i nærheden af blive ramt af opholdskravet. Og konstruktionen vil sikre, at kommunerne og Udbetaling

Danmark nemt kan hente data fra DFDG om, hvorvidt et medlem, der skal have syge- eller barseldagpenge, opfylder opholdskravet.

Konstruktionen sikrer således maksimal beskyttelse af det enkelte medlem og dets data – og ligger i fin tråd med intentionerne i den nye EU-dataforordning, der trådte i kraft den 25. maj 2018.

En sådan konstruktion vil desuden lette STARs muligheder for kontrol.

Endelig mener vi, at det er uhensigtsmæssigt at bygge administrationen af et opholdskrav op om registreringer om bopæl i Det Centrale Personregister – frem for registreringer om et medlems ind- og udrejse. Disse registreringer siger mere om et medlems ophold i Danmark end bopælsregistreringerne.

Danske A-kasser drøfter gerne en dataudvekslingskonstruktion med STAR, som vil betrygge Erhvervsstyrelsen og sikre maksimal databeskyttelse for det enkelte medlem.

Til sidst kommer vi til opholdskravets IT-mæssige og administrative konsekvenser for a-kasserne.

Disse er ikke vurderet i lovforslaget.

Det undrer os dog ikke. A-kasserne er ift. lovarbejdet ikke at betragte som offentlige myndigheder. Heller ikke som en del af erhvervslivet. Og derfor er der ikke praksis for en vurdering af IT-mæssige/administrative konsekvenser for a-kasserne.

Vi havde imidlertid gerne set en sådan vurdering – særligt i et lovforslag som dette.

Det forholder sig sådan, at et bredt flertal i Folketinget tidligere har aftalt, at det er helt centralt, at administrationen af dagpengesystemet sker i fuldautomatiserede processer på baggrund af de data der ligger i forskellige registre. Det var en faktisk en grundlæggende forudsætning for det nye dagpengesystem. Alt er bygget op omkring denne, så det via IT-systemer og processer i dag sikres, at fx kun ganske få sager om optjening/indplacering og om udbetaling "falder af båndet".

Med opholdskravet vil IT-systemer og processer komme under pres, bl.a. fordi der ikke er adgang til de data i CPR, der er behov for, om et medlems bopæl i et andet EU/EØS-land. En lang række sager vil derfor "falde af båndet".

Hermed falder automatiseringsgraden i a-kasserne.

Det siger sig selv, at det ikke nytter noget at tage 2 skridt tilbage, hver gang man har taget ét skridt frem.

A-kasserne vil i øvrigt skulle indhente de manglende registerdata om bopæl i et andet EU/EØS-land ved henvendelse *direkte til det pågældende land* – som ikke altid vil svare. Det siger sig selv, at hele den proces er administrativ tung – og tager tid. Og i den tid skal medlemmet have at vide, at der ikke kan udbetales dagpenge, før de data, der er behov for, foreligger.

Vi mener, at det er helt uholdbart – for det er medlemmerne, der bliver ramt.

Hvad skal der ske, hvis det andet EU/EØS-land ikke svarer...? Skal medlemmet bære ansvaret for det, fordi medlemmet ikke kan dokumentere at have haft bopæl i et andet EU/EØS-land frem for en 3.land...?

Dette er der ikke nævnt noget om i lovforslaget.

## *Lovforslagets §§ 2-3*

Danske A-kasser undrer sig over, at man med dette lovforslag flytter en opgave, der altid har ligget i kommunerne og i Udbetaling Danmark til a-kasserne.

A-kasserne skal fremover forholde sig til, hvad et ikke-ledigt medlem, der ikke skal have dagpenge fra a-kassen, men derimod syge- eller barselsdagpenge fra kommunen eller Udbetaling Danmark, skal have udbetalt derfra. Kommunerne og Udbetaling Danmark har ellers adgang til beregningsgrundlaget i Indkomstregisteret – og skulle som udgangspunkt kunne sætte deres systemer op til at beregne en sats herudfra.

Vi må gå ud fra, at grunden til, at de nu kan bede a-kasserne om at beregne satsen for dem, bl.a. er, at satsberegningsreglerne er blevet så komplekse, at ingen andre end a-kasserne kan finde ud af at administrere dem. Reglerne bliver da heller ikke mindre komplekse pr. 1. oktober 2018, hvor fx overskud fra aktiviteter ved selvstændig virksomhed på medlemmets årsopgørelse skal tages med i beregningsgrundlaget.

Vi går ud fra, at mange kommuner og Udbetaling Danmark vil benytte sig af muligheden for at få a-kasserne til at beregne sats – og derfor ser det umiddelbart ud til, at der her potentielt er lagt en meget stor ny opgave over på a-kasserne. Hvis opgaven alene handler om de medlemmer, som kun kan få syge- og barselsdagpenge, hvis de også er dagpengeberettigede, er opgaven mere overkommelig. Men dette fremgår ikke klart – og det er derfor vigtigt, at det beskrives tydeligere i lovforslaget, hvad opgaven for a-kasserne egentlig er.

Umiddelbart mener vi, at der er behov for en klar og tydelig lovhjemmel for a-kasserne til indhentelse og videregivelse af oplysninger til et formål, der ikke er a-kassens. A-kasserne har alene til formål at yde økonomisk bistand til medlemmerne i tilfælde af ledighed og at administrere ordninger, der er henlagt til a-kasserne. Ingen af disse formål er tilstede her. Et hjemmelsgrundlag alene i syge- og barselsdagpengeloven – og ikke i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. – mener vi derfor ikke er tilstrækkeligt.

Endelig mener vi, at der er behov for regler om, hvad den sats, der beregnes i a-kassen, er – juridisk set. Vi går ikke ud fra, at det er en afgørelse – da a-kassen ikke har den formelle kompetence. Men hvad er den så...?

### *Specifikke bemærkninger til lovforslaget*

#### Til § 1, nr. 3:

I lovforslagets § 53 a nævnes "riget" – men ikke "EU og EØS-området" – vi går ud fra, at der er tale om en fejl.

Vi mener i øvrigt, at det skal fremgå klart af § 53 a, hvad "riget" er, idet "riget" i den nye § 53 a også er Færøerne og Grønland, mens "riget", som nævnt i lovens § 49, ikke er Færøerne og Grønland.

#### Til § 1, nr. 5:

Der er behov for en omformulering af lovforslagets § 1, nr. 5 (§ 74 a, stk. 11), så det ikke kun er retten til efterløn, der sikres – men også retten til et efterlønsbevis.

Lovforslagets almindelige bemærkninger, s. 5:

Det fremgår af de almindelige bemærkninger – og af forslaget til § 53 a – at et medlem skal have haft *lovligt* ophold her i riget eller i EU/EØS.

Danske A-kasser skal for en god ordens skyld nævne, at a-kasserne ikke kan vide og ikke har kompetence at afgøre, om et medlem har haft *lovligt* ophold.

Lovforslagets almindelige bemærkninger, s. 8:

Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at det for et medlem, som ikke vil give samtykke til indhentelse af CPR-data, kan betyde, at medlemmet får afslag på ret til dagpenge. "Kan" er vel ikke det rigtige ord her.

Manglende samtykke = manglende dokumentation. Dermed tillægges det manglende samtykke processuel skadevirkning – og så er vi ude over et "kan".

Også af denne grund er samtykke-konstruktionen uhensigtsmæssig samt administrativ tung – for såvel medlemmer som a-kasser.

Det fremgår videre, at a-kassen skal lægge bopælsregistreringerne i Det Centrale Personregister til grund, medmindre a-kassen fx bliver opmærksom på, at medlemmet muligvis ikke er eller har været korrekt registreret i CPR.

En sådan regel er meget svær at administrere for a-kasserne, som jo ikke ved, hvad der er korrekte og ikke-korrekte registreringer i et register, som Erhvervsstyrelsen er ansvarlig for.

Med venlig hilsen



Verner Sand Kirk

*Direktør*