

Til lovforslag nr. L 86. Tillægsbetænkning afgivet af Socialudvalget den 16. december 1998

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og udlændingeloven

(Ændrede regler om hjemsendelse, for personer, som søger om asyl eller familiesammenføring, samt for personer, som er varetægtsfængslet eller er indsat til afsoning i fængsel eller arresthus)

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i nogle møder og har herunder haft samråd med socialministeren, der tillige skriftligt har besvaret spørgsmål fra udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål og socialministerens svar herpå samt en henvendelse fra Det Danske Center For Menneskerettigheder er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Dansk Folkepartis, Centrum-Demokraternes og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis, Enhedslistens og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Et flertal inden for mindretallet (Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget) mener, at det er helt uforståeligt, at regeringen forsøger at gennemtrumfe så gennemgribende et lovforslag uden en grundig debat. Lovforslaget er en rodet oplevelse, hvor spørgsmålet om kontanthjælp til indsatte m.v. skal rodes sammen med udlændinges mulighed for at få varigt ophold.

Det er Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens opfattelse, at lovforslaget generelt medvirker til at bane vejen for et opgør med den treårs-

regel, der gælder efter integrationsloven i dag. Den har hidtil været forsvaret af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten over for de borgerlige partiers ønske om at få indført en generel syvårsregel. Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stiller sig uforstående over for regeringens ønske om på denne måde at gøde jorden for en sådan udvikling.

Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten ønsker ikke at medvirke til den form for sjuskeri med lovgivningen, og disse partier havde gerne set lovforslaget delt op i to: Et lovforslag med en mindre korrektion af kontanthjælpsretten og et om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse. Denne sidste del burde have været grundigt debatteret, før Folketinget skulle i gang med realitetsbehandlingen. Da det ikke har været muligt at få socialministeren til at forstå det fornuftige i at skille tingene ad, ser Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten sig nødsaget til at stemme imod hele lovforslaget.

Loven er alt for upræcis i sine krav til udlændinge. Det svæver mellem, at man skal være i stand til at forsørge sig selv og dermed ikke ligge det offentlige til last, og at man bare skal kunne vise den gode vilje og deltage i sit integrationsprogram. Men regeringen har ikke givet klar besked, og dermed svæver udlændinge uden varigt ophold i en tilstand af retsløshed.

Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten henviser til de kommentarer, der er kommet fra blandt andet Det Danske Center For Menneskerettighe-

der, som advarer mod lovforslagets vedtagelse, fordi det skønner, at lovforslaget kommer i konflikt med FN's sociale charter, som Danmark har ratificeret.

Regeringen må se at finde sine ben, hvad angår menneskerettigheder. Man kan ikke som regeringsparti på den ene side indbyde til store konferencer og trykke smukke glittede tryksager om menneskerettigheder for så i sin praktiske udformning af landets love at negligere alle principper.

Et mindretal inden for mindretallet (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) bemærker, at

lovforslaget i virkeligheden er sammensat af to lovforslag, hvorfor Kristeligt Folkeparti er af den opfattelse, at regeringen med det foreliggende lovforslag ikke lever op til afgivne hensigts-erklæringer om mere kvalitet i lovgivningen.

Kristeligt Folkeparti stemte i sidste folketings-samling imod integrationsloven, blandt andet på grund af forslaget om en introduktionsydelse. Som følge heraf må Kristeligt Folkeparti efter en samlet vurdering af lovforslaget - også af de positive elementer det indeholder - stemme imod dette.

Jørn Pedersen (S) Inger Bierbaum (S) Frederik Nørgaard (S) Karen J. Klint (S)

Michael Gammelgaard (S) Villy Søvnald (SF) fmd. Yvonne Herløv Andersen (CD)

Anders Samuelson (RV) Søren Søndergaard (EL) Erik Larsen (V) Else Winther Andersen (V)

Tove Fergo (V) Rikke Hvilshøj (V) Jens Heimbürger (KF) Knud Erik Kirkegaard (KF)

Inge Refshauge (DF) Tove Videbæk (KRF) nfm.

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til socialministeren og dennes svar herpå samt en henvendelse fra Det Danske Center for Menneskerettigheder

Spørgsmål 4:

Ministeren bedes indhente kommentar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder vedrørende lovforslagets forenelighed med det sociale charter samt udtale sig om den pågældende kommentar.

Svar:

Vedlagt følger kopi af kommentar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Centret udtrykker "betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en bestemmelse, som i realiteten gør det umuligt for den enkelte udlænding at forudberegne sin retsstilling før udløbet af integrationsperioden."

Indledningsvis bemærkes, at L 86 ikke regulerer introduktionsperioden, men den periode, der ligger i umiddelbar forlængelse af introduktionsperioden. Socialministeriet går derfor ud fra, at Centrets generelle bemærkninger, der også er nævnt i Centrets høringssvar (notat af 14. januar 1998) til ændringen af udlændingeloven og integrationsloven, næppe relaterer sig til L 86. Regeringen har ikke ment det hensigtsmæssigt at afskære sig muligheden for hjemsendelse af personer, der ikke har vist vilje til integration ved at følge et fastlagt introduktionsprogram, hvis pågældende herefter ikke er i stand til at forsøge sig selv.

Den ved L 86 foreslåede hjemsendelsesadgang omfatter alene udlændinge, der ikke er blevet meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse.

Centret henleder opmærksomheden på Europarådets sociale charter, hvor den uafhængige ekspertkomité, som er en del af det sociale charters kontrolsystem, har udtalt kritik af den hjemsendelsesbestemmelse, der var i bistandslovens § 4 og nu er i aktivlovens § 3, stk. 4. Denne ekspertkomité finder, at bistandslovens § 4 er uforenelig med bestemmelsen i socialpaktens art. 13 om social- og sundhedsmæssig bistand underforstået for statsborgere i de lande, som har ratificeret det sociale charter.

Den danske repræsentant i den embedsmandskomité (Regeringskomiteen), som også er en del

af kontrolsystemet, har tilbagevist denne fortolkning. De øvrige medlemslande har erklæret sig enig i de danske synspunkter. Der vil således ikke fra Europarådets Ministerudvalg blive givet Danmark en henstilling om at ændre dansk lovgivning på dette område.

Centret har yderligere generelle bemærkninger til hjemsendelsesmuligheden. Socialministeriet skal understrege, at L 86 ikke omhandler hjemsendelsesadgangen som sådan eller administrationen heraf. L 86 giver ikke særlig anledning til at fremføre en generel politisk kritik af, at aktivloven indeholder mulighed for at hjemsende udlændinge, der ikke kan forsøge sig selv. Socialministeriet skal understrege, at en udlænding, der har ret til at forblive i landet i medfør af Danmarks internationale forpligtelser, ikke hjemsendes.

Spørgsmål 11:

Vil ministeren tydeliggøre, hvilken persongruppe der tænkes på i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, samt angive, hvilke årsager til manglende gennemførelse af introduktionsprogrammet der kan medføre, at 3-års-fristen forlænges?

Spørgsmål 12:

Ministeren bedes desuden oplyse, hvad der menes med formuleringen: "...der ikke har haft et vellykket introduktionsforløb..." i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, 4. afsnit.

Svar:

Afgørelse om, hvorvidt en udlænding skal meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, træffes efter udlændingelovens § 11 og ikke efter lov om aktiv socialpolitik.

Den persongruppe, der henvises til i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, omfatter de udlændinge, der ikke har opfyldt betingelserne for at blive meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse. En betingelse herfor er således, at udlændingen har haft 3 års ophold her i landet med henblik på varigt ophold. Meddelelse af tidsube-

grænset opholdstilladelse er endvidere - medmindre særlige grunde taler derimod - betinget af, at den pågældende udlænding har gennemført et tilbudt introduktionsprogram efter lov om integration af udlændinge i Danmark, eller, hvis dette ikke er tilfældet, et andet tilbudt forløb, der kan sidestilles hermed, ikke har begået kriminalitet af en vis grovhed og ikke har forfalden gæld til det offentlige på over 50.000 kr., hvor den pågældende ikke har villet aftale en afdragsordning eller ikke overholder en sådan. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, er udlændingens opholdstilladelse fortsat tidsbegrænset.

For udlændinge, der meddeles opholdstilladelse den 1. januar 1999 eller senere, vil det således blandt andet være en betingelse for at blive meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse, at den pågældende udlænding har gennemført et tilbudt introduktionsprogram eller et andet tilbudt forløb, der kan sidestilles hermed, jf. lov nr. 473 af 1. juli 1998, som træder i kraft den 1. januar 1999.

For så vidt angår det nærmere indhold af denne betingelse, henvises til svarene på spørgsmål 8, 9 og 10.

Spørgsmål 15:

Ministerens bedes kommentere henvendelsen af 14. december 1998 fra direktøren for Det Danske Center for Menneskerettigheder, Morten Kjærum, hvori han advarer mod en forhastet vedtagelse af L 86.

Svar:

En fremstilling, der forsøger at lade L 86 fremstå, som om forslaget indfører en hjemsendelsesadgang, er ikke i overensstemmelse med de faktiske forhold. Den nærmere baggrund omkring fremsættelsen af lovforslaget er beskrevet i lovforslaget under bemærkninger til de enkelte bestemmelser - til § 1, nr. 1.

Heraf fremgår, at der allerede i aktivloven, som viderefører bistandslovens bestemmelse, findes en hjemsendelsesbestemmelse. Den var under vedtagelsen af aktivloven uomtvistet. Det fremgår også, at der ikke kan træffes afgørelse om hjemsendelse, hvis udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 3 år.

Det fremgår endvidere, at efter integrationsloven vil udlændinge, der er omfattet af loven, gennemgå en op til 3-årig introduktionsperiode

her i landet. Hvis de har gennemført introduktionsprogrammet eller et andet tilsvarende forløb og de øvrige betingelser er opfyldt, får de tidsbegrænset opholdstilladelse. De kan herefter ikke hjemsendes efter aktivlovens bestemmelser.

Er betingelserne efter integrationsloven for tidsbegrænset opholdstilladelse ikke opfyldt, men er grundlaget for opholdstilladelse fortsat til stede, får den pågældende tidsbegrænset opholdstilladelse. For denne persongruppe bør der gælde de samme betingelser, som for andre udenlandske statsborgere, der er omfattet af aktivlovens § 3, stk. 4. En uændret lov ville medføre, at 3-års-fristen altid ville være overskredet, idet introduktionsperioden lagde beslag på 3 år. Dette ville medføre, at enhver indvandrer, der var omfattet af introduktionsperioden, ville være væsentlig bedre stillet end indvandrere, der ikke var omfattet af introduktionsperioden.

Det skal understreges, at det udelukkende er af ovennævnte grund, at bestemmelsen foreslås ændret. Der er hverken med aktivloven eller nærværende lovforslag lagt op til en ændring i den bedømmelse, der skal foretages i hvert enkelt tilfælde.

Det kan oplyses, at flygtninge eksempelvis ikke falder ind under den persongruppe, der kan hjemsendes. Sådanne er altså ikke omfattet af § 3, stk. 4, i aktivloven. De er efter praksis omfattet af § 4 i aktivloven, hvorefter der ved aftale med andre stater eller internationale organisationer gives personer, der ikke er danske statsborgere, ret til vedvarende hjælp til forsørgelse under ophold her i landet.

Ved afgørelser om hjemsendelse lægges der efter praksis blandt andet vægt på en række forhold, herunder om udlændingen er gift og samlever med en dansk statsborger, en flygtning eller en udlænding, der lovligt har boet her i landet med henblik på varigt ophold i mere end 3 år. Efter praksis hjemsendes sådanne personer ikke.

Direktøren for Det Danske Center for Menneskerettigheder skriver i brevet af 14. december 1998, at centret i brev af 10. december 1998 fremsatte nogle kortfattede kommentarer til lovforslaget, hvor centret gav udtryk for, at en nærmere regulering af spørgsmålet om eventuel hjemsendelse af udlændinge fortjener en mere omfattende forberedelse end den, der er gået forud for fremsættelsen af lovforslaget.

Bilag til tillægsbet. o. lovf. vedr. aktiv socialpolitik og udlændingeloven

Socialministeriet anførte i sin kommentar til brevet af 10. december 1998 (L 86 - bilag 6 til spørgsmål 4) vedrørende disse generelle bemærkninger til hjemsendelsesmuligheden i aktivloven, at L 86 ikke omhandler hjemsendelsesadgangen som sådan eller administrationen heraf. Endvidere fandt ministeriet ikke, at L 86 gav særlig anledning til at fremføre en generel politisk kritik af, at aktivloven indeholder mulighed for at hjemsende udlændinge, der ikke kan forsørge sig selv. Socialministeriet understregede, at en udlænding, der har ret til at forblive i landet i medfør af Danmarks internationale forpligtelser, ikke hjemsendes.

Spørgsmål 16:

Ministeren bedes oplyse, om provenuet fra besparelserne i L 86 indgår i finanslovsaftalen mellem forligspartiernes forslag til finanslov.

Svar:

Lovforslaget under ét skønnes at medføre en samlet årlig offentlig mindredgift på 1,8 mill. kr. i 1999 og i hvert af budgetoverslagsårene 2000, 2001 og 2002.

Dette beløb indgår ikke som en del af de mindredgifter på det sociale område, som er aftalt mellem forligspartierne i forbindelse med forslag til finanslov for 1999.

Spørgsmål 17:

Ministeren bedes kommentere regeringens forslag om indførelse af en seks-års-regel for visse grupper af udlændinge i Danmark i relation

til samme regerings hidtidige forsvar af en generel 3-års-regel i udlændingeloven.

Spørgsmål 18:

Ministeren bedes oplyse, om det er udelukket, at en person, som har gennemgået et introduktionsforløb i overensstemmelse med integrationslovens bestemmelser, men som alligevel får brug for bistandshjælp, kan udsendes?

Svar:

Spørgsmålene beror på en misforståelse.

En udlænding, der populært sagt har passet sin introduktion, undladt kriminalitet og offentlig gæld, er ikke i nogen usikker situation, idet pågældende efter introduktionsperioden får meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse. Disse udlændinge kan ikke hjemsendes.

En udlænding, der ikke har passet sin introduktion eller har begået kriminalitet eller har offentlig gæld, har bragt sig i en situation, hvor pågældende ikke har en tidsbegrænset opholdstilladelse. Den pågældende kan derfor risikere, at hans opholdstilladelse bliver inddraget, dels efter udlændingeloven, dels - efter nærværende forslag indtil 3 år efter udløbet af introduktionsperioden - efter aktivloven. Med dette lovforslag skabes ikke en højere usikkerhed i en 6-års-periode end den, den pågældende selv har skabt, ved eksempelvis ikke at være villig til at lade sig integrere. På dette punkt er nærværende forslag fuldt ud i tråd med de grundliggende synspunkter i integrationsloven og udlændingeloven.

DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER

Grundtvigs Hus
Studiestræde 38
1455 København K.
Telefon 33 30 88 88
Telefax 33 30 88 00

Socialminister
Karen Jespersen
Socialministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.

10. december 1998

Kære Karen Jespersen

Centret er d.d. blevet opmærksom på, at du den 13. november 1998 fremsatte lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik og udlændingelove, jf. lovforslag L 86 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og udlændingeloven. Så vidt centret er orienteret, er lovforslaget på socialudvalgets dagsorden d.d. med henblik på afgivelse af betænkning, hvorefter lovforslaget forventes færdigbehandlet i den kommende uge.

Efter den nugældende bestemmelse i aktivlovens § 3 kan Sikringsstyrelsen træffe afgørelse om hjemsendelse af en udlænding, der ikke er dansk statsborger, EU-statsborger eller omfattet af en aftale i henhold til lovens § 4. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen lovligt har boet her i landet med henblik på varigt ophold i mere end de sidste 3 år. Bestemmelsen svarer i det væsentlige til den tidligere bestemmelse i bistandslovens § 4.

Lovforslaget vedrører udlændinge, der har været omfattet af integrationsloven og ikke derefter fået tidsbestemt opholdstilladelse. For disse udlændinge regnes treårsfristen først fra det tidspunkt, hvor introduktionsperioden er afsluttet. Det indebærer, at de udlændinge, der af forskellige grunde ikke har været i stand til at gennemgå hele det planlagte introduktionsforløb, kan risikere hjemsendelse indtil 3 år efter afslutningen af forløbet. Begrundelsen herfor er ifølge bemærkningerne den, at det for denne persongruppe »bør gælde, at de ikke er sikret imod hjemsendelse efter aktivlovens § 3, selv om de

har opholdt sig i landet med henblik på varigt ophold i mere end de sidste 3 år.« I Socialministeriets svar af 9. december 1998 på Socialudvalgets spørgsmål nr. 1 (L 86 – bilag 1) er det »formålet med lovforslaget at udskyde treårsperioden for udlændinge, der ikke har udvist vilje til integration ved at følge et fastlagt introduktionsprogram.« Ifølge bemærkningerne skal hjemsendelse dog ske med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.

Centret skal meget beklage ikke at have fået lejlighed til at udtale sig om bestemmelsen før lovforslaget blev fremsat i folketinget. Selv om behandlingen af lovforslaget nu er meget langt fremskreden, finder centret dog alligevel anledning til at udtrykke betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en bestemmelse, som i realiteten gør det umuligt for den enkelte udlænding at forudberegne sin retsstilling før udløbet af integrationsperioden. Hertil kommer, at reaktionen: (risiko for) hjemsendelse i tre år efter introduktionsperiodens afslutning efter omstændighederne kan være en meget voldsom reaktion på et mislykket integrationsforløb.

Centret finder endvidere anledning til at henvende opmærksomheden på, at the Committee of Independent Experts to the European Social Charter i Conclusions XIV-I s. 193 (maj 1998) udtaler sig om overensstemmelsen mellem bistandslovens § 4 og bestemmelsen i art. 13 i the European Social Charter om retten til social og

sundhedsmæssig bistand. Komiteen udtaler blandt andet følgende:

»The Danish report recalls, with respect to *social assistance*, that under Section 37 of the Act of 19 June 1974 on social assistance, subsistence benefit (*kontanthjælp til underhold*) is payable to persons who cannot provide for themselves or their families, and confirms that this applies not just to nationals, but to all persons present in the country. The report clarifies that this form of assistance is categorised as temporary assistance if it lasts for less than one year. Longer periods are considered as constituting permanent assistance. The Danish authorities do not consider that the Charter confers a right to receive permanent social assistance benefit on non-nationals. The Committee observes that this view contradicts the wording of the Charter and the Appendix to the Charter.

According to the report, where a non-national is found to be in need of permanent assistance, the possibility of repatriation may be envisaged, subject to the restrictions laid down by international agreements. Section 4.2 of the Social Assistance Act provides that non-nationals who have been lawfully resident in the state for at least three years and anticipate obtaining a permanent residence permit are not subject to repatriation. The Committee refers the Danish authorities to its case law on the obligations of Contracting Parties towards nationals of other contracting parties who are legally resident or regularly working within their territory: such persons must enjoy the same rights as nationals to social and medical assistance, no length of residence

requirement may be imposed and such persons may not be repatriated on the sole ground that they are in need of assistance (Conclusions XIII-4, p. 61) The situation in Denmark as outlined above, clearly fails to respect these requirements.«

Det er altså komiteens opfattelse, at bistandslovens § 4, som i det væsentlige var svarende til aktivlovens § 3, er uforenelig med bestemmelsen i socialpactens art. 13 om social- og sundhedsmæssig bistand.

På denne baggrund må centret finde det betænkeligt at udstrække retsvirkningerne af bestemmelsen i aktivlovens § 3, uden at spørgsmålet om foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser på det socialretlige område har været genstand for nærmere drøftelse. Centret skal endvidere påpege, at bestemmelsen vil kunne give anledning til betydelig usikkerhed i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke mindst konventionens art. 8. Så vidt centret er orienteret, verserer der p.t. en ombudsmandssag blandt andet om dette spørgsmål. Også på andre områder – f.eks. i forhold til voldsramte kvinder – kan det umiddelbart være vanskeligt at forudse lovforslagets konsekvenser. Det er derfor centrets opfattelse, at en nærmere regulering af spørgsmålet om eventuel hjemsendelse af udlændinge vil kræve en væsentlig mere omfattende forberedelse og debat end den, der er gået forud for fremsættelsen af L 86.

Centret vedlægger kopier af det omtalte uddrag fra ekspertkomiteen og af art. 13 i the European Social Charter.

Med venlig hilsen

MORTEN KIÆRUM
direktør

Kopi til socialudvalget v. formand Villy Søvnald

DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER
Biblioteket
Studiestræde 33
1455 København K
TLF. 33 30 88 88

European Social Charter

Artikel 13

Retten til social og sundhedsmæssig bistand

For at sikre en effektiv udøvelse af retten til social og sundhedsmæssig bistand forpligter de kontraherende parter sig til:

1. at sikre, at enhver, der mangler de tilstrækkelige midler til sit underhold, og som er ude af stand til at skaffe sig sådanne midler ved egen hjælp eller fra andre kilder, i særdeleshed gennem ydelser i henhold til en social tryghedsordning, modtager den fornødne hjælp og under sygdom tillige den pleje, hans tilstand kræver;

2. at sikre, at modtagelsen af en sådan hjælp ikke medfører nogen begrænsning i modtagerens politiske eller sociale rettigheder;

3. at foreskrive, at enhver skal have ret til gennem en egnet offentlig eller privat hjælpetjeneste at modtage en sådan rådgivning og personlig bistand, som måtte være nødvendig for at forebygge, afhjælpe eller lindre nød for den pågældende eller hans familie;

4. at anvende de i denne artikels stk. 1, 2 og 3 omhandlede bestemmelser på de øvrige kontraherende parters statsborgere, som lovligt opholder sig på deres område, på lige fod med deres egne statsborgere i overensstemmelse med deres forpligtelser ifølge den i Paris den 11. december 1953 undertegnede europæiske konvention om social og sundhedsmæssig bistand.

Article 13 – The right to social and medical assistance

Paragraph 1 – Social and medical assistance for those in need

The Danish report recalls, with respect to *social assistance*, that under Section 37 of the Act of 19 June 1974 on social assistance, subsistence benefit (*kontanthjælp til underhold*) is payable to persons who cannot provide for themselves or their families, and confirms that this applies not just to nationals, but to all persons present in the country. The report clarifies that this form of assistance is categorised as temporary assistance if it lasts for less than one year. Longer periods are considered as constituting permanent assistance. The Danish authorities do not consider that the Charter confers a right to receive permanent social assistance benefit on non-nationals. The Committee observes that this view contradicts the wording of the Charter and the Appendix to the Charter.

According to the report, where a non-national is found to be in need of permanent assistance, the possibility of repatriation may be envisaged, subject to the restrictions laid down by international agreements. Section 4.2 of the Social Assistance Act provides that non-nationals who have been lawfully resident in the state for at least three years and anticipate obtaining a permanent residence permit are not subject to repatriation. The Committee refers the Danish authorities to its case law on the obligations of Contracting Parties towards nationals of other Contracting Parties who are legally resident or regularly working within their territory: such persons must enjoy the same rights as nationals to social and medical assistance, no length of residence requirement may be imposed and such persons may not be repatriated on the sole ground that they are in need of assistance (Conclusions XIII-4, p. 61) The situation in Denmark, as outlined above, clearly fails to respect these requirements.

The Committee takes note of the levels of assistance which are granted to claimants, depending on their personal circumstances and expenses. The maximum subsistence benefit, payable to persons with dependent children, increases from 8,852 Danish kroner (DKK) in the last

reference period to DKK 9,057 in 1996. This figure represents 80 % of the maximum unemployment which in turn is roughly equal to minimum wage-levels on the labour market. The single adult rate (ie. over twenty-five years) increased from DKK 6,682 to 6,803 in 1996, or 60 % of the maximum unemployment benefit. Although the report states that there is no minimum subsistence level in Denmark, it emphasises that often a person may claim more than one allowance, thus improving their situation further. According to the statistics supplied, DKK 16,761 million were spent on the various assistance benefits in 1996. The Committee asks what portion of the overall social welfare budget this represents, 358,501 persons were in receipt of at least one assistance benefit during that year. Of this figure, 197,547 were in receipt of a benefit for the whole of 1996.

With respect to the assistance for specific costs (*hjælp i særlige tilfælde*, provided for by Section 46 of the 1974 Act.), the report lists the circumstances in which it may be granted and confirms that these payments may be claimed by nationals of other Contracting Parties legally resident or regularly working in Denmark and by refugees. The Committee asks whether there is any length of residence requirement.

Special support may be granted under Section 37(a) of the Social Security Act where a person's accommodation expenses exceed certain thresholds. Again, the Committee seeks confirmation that such benefits are equally available to nationals of other Contracting Parties legally resident or regularly working in Denmark.

The report provides information on "specific activation" programmes organised by municipalities. These programmes, which municipal authorities are required to offer to social assistant claimants, comprise education and training suitable to the needs and ability of the person. Where activation takes the form of job training, the person is paid the normal working wage. Participants in the programmes are entitled to a start-up subsidy if they wish to establish their own business. The Committee inquires whether participation in such programmes is compulsory for social assistance recipients, whether there are sanctions for refusal to participate and, if so,

whether a person may appeal against such sanctions to an independent body.

The Committee regrets that no further information has been supplied on re-establishment centres, despite its request in the previous conclusion. As these centres cater for persons in need who are not eligible for cash assistance, they clearly play an important role in the social assistance infrastructure. Therefore, the Committee insists that a full account of the structure, operation, staffing and competence of these centres be supplied in the next report, along with statistics on the number of person assisted in this way.

Considering the rehabilitation allowance (*revalideringsydelse*) is a social security benefit, (see conclusion for Article 12 para. 1), the Committee will therefore deal with this benefit under Article 12.

As regards *medical assistance*, the Committee recalls that most forms of health care in Denmark are free of charge to all residents. Assistance for other health care costs may be granted under Section 46(a) of the Social Assistance Act. The report states that this provision also applies to nationals of other Contracting Parties legally resident or regularly working in Denmark. Applications are assessed on a case-by-case basis. The payments granted

cover all or part of the cost of the treatment required, depending on the resources of the individual. The Committee notes that 37,831 persons received health care benefit in 1996. It asks that the next report also indicate how many people were refused this benefit and whether any of these refusals were linked to length of residence in Denmark.

Concerning appeals, the report contends that the Appeals Committee for social affairs operates independently of the deciding authority. Its president is the chief administrative officer for the county, who is joined by two members appointed by the Minister for Social Affairs on the recommendation of the association of municipalities in the country. The term of office is four years. The Committee notes that decisions of the Appeals Committee may be brought before the courts, which is in line with the requirements of Article 13 para. 1.

The Committee therefore concludes that, as nationals of other Contracting Parties legally resident or regularly working in Denmark do not enjoy the same rights to "permanent" social assistance (for over one year) as Danish nationals, and as they are also subject to repatriation if they are in need of such assistance, Denmark fails to comply with this provision of the Charter.

Den Europæiske Socialpagt

Det uafhængige ekspertudvalg

Konklusioner XIV-1

Bind 1

Artikel 13 – Retten til social bistand og lægehjælp

Punkt 1 – Social bistand og lægehjælp til dem, der har behov for det

Den danske rapport minder om, at der ifølge paragraf 37 i lov af 19. juni 1974 om social bistand udbetales kontanthjælp til underhold til personer, der ikke kan forsørge sig selv eller deres familie, og den bekræfter, at dette ikke kun gælder danske statsborgere, men alle, der opholder sig i landet. Det præciseres i rapporten, at denne form for bistand klassificeres som midlertidig bistand, hvis den vedvarer i mindre end et år. Ved længere perioder betegnes den som varig bistand. De danske myndigheder er ikke af den opfattelse, at Socialpagten giver udenlandske statsborgere ret til at modtage varig bistandshjælp. Udvalget bemærker, at denne opfattelse strider mod Socialpagtens ordlyd og bilaget til denne.

Ifølge rapporten kan man forestille sig, at der bliver tale om hjemsendelse, hvor en udenlandsk statsborger vurderes at have behov for varig bistand, dog under hensyn til de begrænsninger, der er fastsat i internationale aftaler. Paragraf 4, stk. 2, i bistandsloven bestemmer, at udenlandske statsborgere, der har været lovligt bosiddende i landet i mindst tre år og forventer at opnå varig opholdstilladelse, ikke er underlagt regler om hjemsendelse. Udvalget henviser de danske myndigheder til sin praksis i forbindelse med de kontraherende parters forpligtelser over for andre kontraherende parters statsborgere, der lovligt opholder sig på eller regelmæssigt arbejder på deres territorium. Sådanne personer skal have de samme rettigheder som danske statsborgere til social bistand og lægehjælp, der må ikke stilles krav til længden af ophold, og sådanne personer må ikke hjemsendes alene af den grund, at de har behov for hjælp (Konklusioner XIII-4, s. 61). Situationen i Danmark, som den er skitseret ovenfor, tager helt klart ikke hensyn til disse krav.

Udvalget tager niveauet for den bistand, der ydes til bistandsklienter afhængig af deres personlige forhold og udgifter, til efterretning. Den

maksimale kontanthjælp til underhold, der udbetales til personer med forsørgerpligt, steg fra 8.852 kr. i sidste referenceperiode til 9.057 kr. i 1996. Dette beløb udgør 80 % af det maksimale dagpengebeløb, der igen i det store og hele svarer til minimumslønnen på arbejdsmarkedet. Beløbet, der udbetales til en enlig voksen (dvs. én, der er over 25 år) steg fra 6.682 kr. til 6.803 kr. i 1996, eller 60 % af det maksimale dagpengebeløb. Selv om rapporten gør opmærksom på, at der ikke er et minimumsbeløb til underhold i Danmark, understreges det, at en person ofte kan gøre krav på mere end én form for understøttelse, således at vedkommende yderligere forbedrer sin situation. Ifølge de statistiske oplysninger, der er afgivet, blev der brugt 16.761 millioner kr. på de forskellige bistandsydelse i 1996. Udvalget spørger om, hvilken andel af det samlede budget til socialforsorg dette udgør. 358.501 personer modtog mindst én bistandsydelse i løbet af det pågældende år. 197.547 af disse modtog en ydelse i hele 1996.

Med hensyn til hjælp i særlige tilfælde ifølge paragraf 46 i 1974-loven angiver rapporten de omstændigheder, under hvilke denne hjælp kan ydes, og bekræfter, at andre kontraherende parters statsborgere, der opholder sig lovligt i eller regelmæssigt arbejder i Danmark, samt flygtninge kan gøre krav på disse ydelser. Udvalget spørger, om der stilles krav til, hvor længe man har opholdt sig i landet.

Der kan ydes særlig hjælp ifølge paragraf 37, litra a i socialloven, hvis en persons boligudgifter overstiger visse grænser. Igen søger udvalget at få bekræftet, at de andre kontraherende parters statsborgere, der opholder sig lovligt i eller regelmæssigt arbejder i Danmark, kan få sådanne ydelser på samme betingelser som danske statsborgere.

Der er oplysninger i rapporten om særlige aktiveringsordninger, som kommunerne står for. Disse ordninger, som de kommunale myndigheder har pligt til at tilbyde bistandsklienter, omfatter undervisning og oplæring, der er tilpasset den enkeltes behov og evner. Hvis aktiveringen sker i form af jobtræning, får den pågældende person normal løn. Deltagerne i disse ordninger

har ret til et tilskud til etablering af selvstændig virksomhed, hvis de ønsker at starte egen virksomhed. Udvalget forespørger om, om deltagelse i sådanne ordninger er tvungen for modtagere af social bistand, om der er sanktioner, hvis man nægter at deltage, og om de pågældende i så fald kan anke sådanne sanktioner til en uafhængig instans.

Udvalget beklager, at der ikke er afgivet yderligere oplysninger om arbejdscentre, på trods af dettes anmodning herom i den tidligere konklusion. Eftersom disse centre henvender sig til personer, der har behov for hjælp, men som ikke er berettigede til at få kontanthjælp, er det klart, at disse spiller en vigtig rolle i forbindelse med den sociale bistands infrastruktur. Derfor insisterer udvalget på, at der skal gives en fuldstændig redegørelse for disse centres opbygning, drift, personale og kompetence i den næste rapport sammen med statistiske oplysninger om antallet af personer, der modtager hjælp på denne måde.

Da udvalget anser revalideringsydelsen for at være en bistandsydelse (jf. Konklusionen til Artikel 12, punkt 1), vil det behandle denne ydelse i forbindelse med Artikel 12.

For så vidt angår lægehjælp minder udvalget om, at de fleste former for lægehjælp i Danmark er gratis for alle. Der kan ydes hjælp til andre sundhedsudgifter ifølge paragraf 46, litra a i bistandsloven. Rapporten fastslår, at denne bestemmelse også gælder for andre kontraherende parters statsborgere, der opholder sig lovligt i el-

ler regelmæssigt arbejder i Danmark. Ansøgning om sådan hjælp vurderes sag for sag. De beløb, der udbetales, dækker alle eller en del af udgifterne til den behandling, der er behov for, afhængigt af den enkeltes økonomi. Udvalget konstaterer, at 37.831 personer modtog ydelser i forbindelse med sundhedsudgifter i 1996. Udvalget beder om, at det må fremgå af næste rapport, hvor mange der blev nægtet denne ydelse, og om nogen af disse afslag havde forbindelse til længden af opholdet i Danmark.

For så vidt angår anke anføres det i rapporten, at Det Sociale Ankenævn fungerer uafhængigt af den bestemmende myndighed. Dets formand er den øverste embedsmand i forvaltningen i amtet. Foruden ham er der to medlemmer, som socialministeren har udnævnt efter anbefaling af Kommunernes Landsforening. De er valgt for en periode på fire år. Udvalget tager til efterretning, at ankenævnets beslutninger kan indbringes for retten, hvilket er i overensstemmelse med kravene i Artikel 13, punkt 1.

Udvalget konkluderer derfor, at eftersom andre kontraherende parters statsborgere, der opholder sig lovligt i eller regelmæssigt arbejder i Danmark, ikke har de samme rettigheder til »varig« social bistand (i mere end 1 år), som danske statsborgere har, og eftersom de også er underlagt regler om hjemsendelse, hvis de har behov for sådan bistand, retter Danmark sig ikke efter denne regel i Socialpagten.