

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: uim@uim.dk

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325659  
TRIH@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 24/00296-2

26. FEBRUAR 2024

## HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF LOV OM AKTIV SOCIALPOLITIK (SKÆRPEDE BETINGELSER FOR AT OPNÅ RET TIL KONTANTHJÆLP)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 29. januar 2024 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte høring.

Lovudkastet udmønter dele af en større reform af kontanthjælpssystemet, herunder politisk aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp, som denne høring omhandler.<sup>1</sup>

### SAMMENFATNING

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at skærpe optjeningsreglerne for kontanthjælp, så flere personer end hidtil skal opfylde beskæftigelseskravet. Formålet med udkastet er, at personer med ikke-vestlig baggrund, der har været udenfor arbejdsmarkedet i lang tid, skal tilskyndes til at komme i arbejde.

Ministeriet vurderer, at de skærpede optjeningsregler vil betyde, at 10.000 fuldtidspersoner (herefter personer) vil opleve en væsentlig nedgang i deres ydelser, fordi de fremover skal modtage SHO-ydelse fremfor kontanthjælp. Ifølge ministeriets beregninger, vurderes ca. 90 pct. af denne gruppe at være ikke-vestlige indvandrere.

Det er instituttets vurdering, at der er behov for mere viden om, hvad der karakteriserer den gruppe, som påvirkes af lovændringen, og hvordan gruppen påvirkes forskelligt (fx deres livs- og indkomstforhold ift. familietype). Det forudsætter, at man har viden om det samlede

---

<sup>1</sup> Regeringen, politisk aftale om skærpede regler for kontanthjælp, oktober 2023, tilgængelig her: [Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp \(bm.dk\)](#).

indkomstniveau for fx en børnefamilie, før det kan vurderes om familien lever under eksistensminimum, som beskyttet af grundlovens § 75, stk. 2.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet vurderer, om der er risiko for, at personer og/eller familier med lovændringen vil leve under grundlovens eksistensminimum.

Med lovudkastet foreslås det at skærpe beskæftigelseskravet med den eksplicite begrundelse, at for mange personer med 'ikke-vestlig baggrund' har været på kontanthjælp for længe. Der er dermed et politisk ønske om, at skærpelsen af beskæftigelseskravet skal ramme personer med etnisk minoritetsbaggrund.

Trods statens vide skønsmargin, er det instituttets vurdering, at der er risiko for, at ordningen om at skærpe beskæftigelseskravet så 10.000 personer vil få en væsentlig lavere ydelse, er uproportional blandt andet fordi den forventede årlige arbejdsudbudsvirkning af forslaget blot er mellem 1,5 – 3 % i de første år efter implementering.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, om det skærpede beskæftigelseskrav kan anses for proportionalt.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet estimerer den forventede beskæftigelseeffekt af lovændringen fordelt på køn og alder.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber, hvad der karakteriserer de estimerede 10.000 fuldtidspersoner, som antageligt bliver ramt af lovændringen – herunder den kønsmæssige fordeling af gruppen, fordelingen af hhv. jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, andel med en funktionsnedsættelse, fordelingen af familietyper (enlige uden børn, enlige med børn, parfamilier uden børn, parfamilier med hhv. 1 barn, 2 børn, 3 børn og 4 børn), som påvirkes af lovændringen.

## **OM LOVUDKASTET**

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at skærpe optjeningsreglerne for kontanthjælp, så flere personer end hidtil skal opfylde beskæftigelseskravet. Kravet forudsætter, at en borger har været i beskæftigelse i 2,5 år indenfor de seneste 10 år, før vedkommende kan opnå ret til kontanthjælp. Lever borgeren ikke op til beskæftigelseskravet, vil vedkommende modtage selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (SHO-ydelse).

Konkret foreslår ministeriet med udkastet, at lov om aktiv socialpolitik ændres, så det fremover er personer, der er førstegangsindrejste eller genindrejste i Danmark efter den 2. april 1968, som skal opfylde beskæftigelseskravet. Efter gældende regler, er det personer, som er førstegangsindrejste eller genindrejste efter den 1. januar 2008, som skal opfylde beskæftigelseskravet.

Ministeriet skriver i lovudkastet, at formålet med lovændringen er, at personer med ikke-vestlig baggrund, som har været udenfor arbejdsmarkedet i lang tid, skal tilskyndes til at komme i arbejde.

Ministeriet vurderer, at de skærpede optjeningsregler vil betyde, at 10.000 fuldtidspersoner vil opleve en væsentlig nedgang i deres ydelser, fordi de fremover skal modtage SHO-ydelse fremfor kontanthjælp. Ifølge ministeriets beregninger, vurderes ca. 90 pct. af denne gruppe at være ikke-vestlige indvandrere. Ministeriet vurderer også i lovudkastet, at forslaget vil skabe øget økonomisk incitament til at søge arbejde, og indebære en positiv beskæftigelseseffekt på omkring 150 fuldtidspersoner i 2025 og 250 i årene 2026-28.

## **MENNESKERETTEN**

### **GRUNDLOVENS § 75, STK. 2**

Efter grundlovens § 75, stk. 2 er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige.

Bestemmelsen sikrer, at alle personer i Danmark, der ikke kan forsørge sig selv eller deres familie, skal sikres et eksistensminimum.

I instituttets rapport fra 2018 om familier på integrationsydelse, konkluderede instituttet, at der er personer i Danmark, som ikke kan forsørge sig selv, og at der er familier på integrationsydelse, som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve på et

eksistensminimum. Integrationsydelsen er senere blevet erstattet med SHO-ydelsen i 2020.<sup>2</sup>

### **FORBUDET MOD DISKRIMINATION**

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten og følger af en lang række menneskerettighedskonventioner, såsom ØSKR-konventionen, Racediskriminationskonventionen, Flygtningekonventionen og særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14, jf. konventionens artikel 1, i Tillægsprotokol 1.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i Tillægsprotokol 1, artikel 1 en beskyttelse af ejendomsretten. Efter EMD-praksis beskytter bestemmelsen krav på sociale ydelser, der er baseret på national lovgivning, uanset om ordningen er finansieret via økonomiske bidrag fra de berettigede eller gennem den generelle betaling af skatter.<sup>3</sup> Artikel 1 i Tillægsprotokol 1 giver ikke ret til sociale ydelser som sådan, men yder beskyttelse mod disproportional indgreb i en allerede opnået (eller optjent) ret til en social ydelse eller en berettiget forventning herom, herunder diskrimination i forhold til den sociale ydelse.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnicitet kræver overbevisende eller meget tungtvejende grunde.<sup>4</sup>

Forskelsbehandling kan komme til udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral regel, betingelse eller praksis rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere.

Indirekte forskelsbehandling anses for ulovlig, medmindre forskelsbehandlingen er objektiv og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (proportionalitetsafvejningen). Staten har en vid skønsmargin i

---

<sup>2</sup> Institut for Menneskerettigheder, oktober 2018, tilgængelig her:

[FAMILIER PÅ INTEGRATIONSYDELSE \(menneskeret.dk\)](https://www.menneskeret.dk/familier-pa-integrationsydelse).

<sup>3</sup> I *Stec m.fl. mod Storbritannien* blev det slået fast, at sociale ydelser, uanset om de er betinget af forudgående indbetaling af bidrag eller ej, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK.

<sup>4</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Biao mod Danmark*, dom af 24. maj 2016, sagsnummer 38590/10, pkt. 114, tilgængelig her: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163115>.

forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Det afgørende er ikke klagers individuelle forhold og behov, men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan er diskriminerende.

### **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

Instituttet bemærker indledningsvist, at ministeriet hverken har vurderet de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovudkastet eller foretaget en vurdering af, om forslaget er i overensstemmelse med internationale forpligtelser og grundlovssikrede rettigheder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet foretager en ligestillingsvurdering af lovudkastet.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer lovudkastet i lyset af grundlovens bestemmelse om eksistensminimum og diskriminationsforbuddet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

### **EKSISTENSMINIMUM**

Der findes p.t. ingen officiel fattigdomsgrænse i Danmark, men en række eksperter og institutioner har givet bud på forskellige opgørelser af økonomisk fattigdom, herunder hvilket forbrugsniveau der som minimum skal til for at leve i Danmark. Danmarks Statistik opererer med en relativ fattigdomsgrænse og Rockwoolfonden har udarbejdet minimumsbudgetter for at kunne vurdere, hvilke forbrugsudgifter der som minimum er forbundet med at kunne leve et beskedent men sundt liv i Danmark.

Ifølge instituttet, er der behov for mere viden om, hvad der karakteriserer den gruppe, som påvirkes af lovændringen, og hvordan gruppen påvirkes forskelligt (fx deres livs- og indkomstforhold ift. Familietype). Det forudsætter, at man har viden om det samlede indkomstniveau for fx en børnefamilie, før det kan vurderes om familien lever under eksistensminimum, som beskyttet af grundlovens § 75, stk. 2. Ifølge instituttet bør denne vurdering ske på baggrund af Rockwoolfondens minimumsbudget samt Danmarks Statistiks relative fattigdomsgrænse. Udlændinge- og Integrationsministeriet bør derfor beregne i absolutte og relative tal og med afsæt i satserne i aftale om et nyt kontanthjælpssystem, hvordan forskellige familietypers indkomstniveau påvirkes af lovændringen, når det sammenholdes med Rockwoolfondens minimumsbudget samt Danmarks Statistiks relative

fattigdomsgrænse. Med forskellige familietyper menes enlige uden børn, enlige med hhv. 1 barn, 2 børn, 3 børn og 4 børn, parfamilier uden børn, parfamilier med hhv. 1 barn, 2 børn, 3 børn og 4 børn.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet vurderer, om der er risiko for, at personer og/eller familier med lovændringen vil leve under grundlovens eksistensminimum.

### **RISIKO FOR INDIREKTE DISKRIMINATION**

De gældende regler om SHO-ydelsen omfatter både personer med etnisk dansk baggrund og anden etnisk baggrund end dansk såvel som personer med dansk og udenlandsk statsborgerskab.

Med lovudkastet foreslås det imidlertid at skærpe beskæftigelseskravet med den eksplicite begrundelse, at for mange personer med 'ikke-vestlig baggrund' har været på kontanthjælp for længe. Der er dermed et politisk ønske om, at skærpelsen af beskæftigelseskravet skal ramme personer med etnisk minoritetsbaggrund.

Som instituttet påviste i 2018, ramte lovgivningen om integrationsydelse i praksis navnlig personer med anden etnisk baggrund end dansk.<sup>5</sup> Dette er også tilfældet med SHO-ydelsen. Ifølge tal fra jobindsats.dk havde 97 procent af de personer, der modtog SHO-ydelse i 2023, anden etnisk herkomst end dansk, mens tre procent havde etnisk dansk herkomst. Hvad angår statsborgerskab, har 93 procent ikke dansk statsborgerskab, mens syv procent har dansk statsborgerskab (2017).

Instituttet vurderede i 2018, at der ingen tvivl var om, at den daværende integrationsydelse medførte indirekte forskelsbehandling på grund af såvel statsborgerskab som etnicitet. Det er fortsat instituttets vurdering, at den gældende SHO-ydelse også medfører indirekte forskelsbehandling, idet SHO-ydelsen er en erstatning for integrationsydelsen.

Indirekte forskelsbehandling på grund af etnicitet eller statsborgerskab er som nævnt ovenfor alene ulovligt, hvis forskelsbehandlingen ikke er sagligt begrundet eller ikke kan anses for proportional. Spørgsmålet er herefter, om det skærpede beskæftigelseskrav kan anses for sagligt begrundet og proportionalt.

---

<sup>5</sup> Institut for Menneskerettigheder, oktober 2018, tilgængelig her: [FAMILIER PÅ INTEGRATIONSYDELSE \(menneskeret.dk\)](https://www.menneskeret.dk/familier-pa-integrationsydelse).

### **Formålet med det skærpede beskæftigelseskrav**

Instituttet bemærker, at der med forslaget om at skærpe beskæftigelseskravet så 10.000 flere personer får en væsentlig lavere ydelse, vil ske en forskelsbehandling af personer med etnisk minoritetsbaggrund, idet ministeriet estimerer, at 90 % af dem, der rammes af forslaget, vil tilhøre denne gruppe.

Som beskrevet ovenfor, har EMD udtalt, at forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnicitet kræver overbevisende eller meget tungtvejende grunde.<sup>6</sup>

Det skærpede beskæftigelseskrav er begrundet med, at borgere med ikke-vestlig baggrund, der har været længe i Danmark uden at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet, kommer i arbejde. Det er dermed et økonomisk hensyn, der ligger til grund for forslaget om at skærpe beskæftigelseskravet. Det er instituttets vurdering, at dette hensyn kan anses for sagligt.

### **Er det skærpede beskæftigelseskrav proportionalt**

I politisk aftale fra oktober 2023 om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp<sup>7</sup>, er det beskrevet, at arbejdsudbudsvirkningen beregnes til at være 150 personer for 2025, 300 for 2026 samt 2027 og 250 for 2028. For denne periode forventer man altså, at mellem 1,5 % og 3 % af den berørte gruppe årligt vil kunne komme i arbejde pba. forslaget.

I vurderingen af om indgrebet er nødvendigt og dermed proportionalt, skal det indgå, at staten har en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Der er ikke retspraksis fra EMD, der tager stilling til en ordning som SHO-ydelsen, hvor der gælder et optjeningskrav til en skattefinansieret ledighedsydelse (kontanthjælp), men hvor man samtidig modtager en lavere ledighedsydelse (SHO-ydelsen).

Trods statens vide skønsmargin, er det instituttets vurdering, at der er risiko for, at ordningen om at skærpe beskæftigelseskravet så 10.000 personer vil få en væsentlig lavere ydelse, er uproportional.

---

<sup>6</sup>Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, dom af 24. maj 2016, sagsnummer: 38590/10, pkt. 114, tilgængelig her: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163115>.

<sup>7</sup> Regeringen, politisk aftale om skærpede regler for kontanthjælp, oktober 2023, tilgængelig her: [Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp \(bm.dk\)](#).

Dette skyldes for det første, at midlet ikke umiddelbart står i et rimeligt forhold til målet, fordi den forventede, årlige arbejdsudbudsvirkning af forslaget blot er mellem 1,5 – 3 % i de første år efter implementering.

For det andet viser undersøgelser fra Rockwoolfonden om effekten af henholdsvis starthjælpen og integrationsydelsen blandt andet, at beskæftigelseseffekten af disse ydelser er midlertidig og at det primært er mænd, der kommer i beskæftigelse. I undersøgelse fra 2019<sup>8</sup> konkluderede Rockwoolfonden således, at der over tid ikke var nogen positiv beskæftigelseseffekt af starthjælpen. Den midlertidige positive effekt gjaldt stort set kun for mændene, og blev modsvaret af, at lige så mange kvinder forlod arbejdsstyrken. I en anden undersøgelse i 2020 fra Rockwoolfonden om effekten af integrationsydelsen<sup>9</sup>, blev det påvist, at ydelsen nærmest ingen effekt har for kvinder. De to undersøgelser viser derudover en række negative, sociale effekter for de berørte i form af øget kriminalitet blandt kvinder, dårligere skoleresultater for børnene, og flere lægekontakter for gruppen af kvinder. Trods de skærpede beskæftigelseskrav er neutralt formuleret, er der med den nye kontanthjælpsaftale en tydelig ambition om at få kvinder med etnisk minoritetsbaggrund i arbejde.<sup>10</sup>

Ovenstående skal sammenholdes med, at der er tale om et væsentligt indgreb, som vil medføre, at 10.000 personer kommer på en markant lavere ydelse, herunder mange børnefamilier. I svar fra beskæftigelsesministeren af 30. august 2023<sup>11</sup> fremgår blandt andet, at en fremrykning af indfasningen af beskæftigelseskravet skønnes at få den konsekvens, at 8.500 personer - heraf 2.900 børn – vil komme i den såkaldte lavindkomstgruppe. Af samme svar fra beskæftigelsesministeren fremgår desuden, at de berørte familier, hvis de overgår til SHO-ydelse, vil opnå en disponibel indkomst, som ligger væsentligt under ydelseskommisionens grundbudget.

---

<sup>8</sup> Rockwoolfonden, 'Starthjælp gør flygtninge til Danmarks fattigste', marts 2019, tilgængelig her: [RFF-NYT-Marts-2019 Starthjaelp-gor-flygtninge-til-Danmarks-fattigste.pdf \(rockwoolfonden.s3.eu-central-1.amazonaws.com\)](https://rockwoolfonden.s3.eu-central-1.amazonaws.com/RFF-NYT-Marts-2019-Starthjaelp-gor-flygtninge-til-Danmarks-fattigste.pdf).

<sup>9</sup> Rockwoolfonden, 'Integrationsydelsen sender mandlige flygtninge hurtigere i job', marts 2019, tilgængelig her: [RFF-NYT-Maj-2020-Integrationsydelse.pdf \(rockwoolfonden.s3.eu-central-1.amazonaws.com\)](https://rockwoolfonden.s3.eu-central-1.amazonaws.com/RFF-NYT-Maj-2020-Integrationsydelse.pdf).

<sup>10</sup> Regeringen, politisk aftale om ny arbejdspligt, oktober 2023, tilgængelig her: [Aftale om en ny arbejdspligt \(bm.dk\)](https://www.bm.dk/nyheder/2023/10/10/aftale-om-en-ny-arbejdspligt).

<sup>11</sup> Svar på spørgsmål 198 stillet af Folketingets Beskæftigelsesudvalg til beskæftigelsesministeren, tabel 2, s. 4, 30. august 2023.



Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, om det skærpede beskæftigelseskrav kan anses for proportionalt.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet estimerer den forventede beskæftigelseseffekt af lovændringen fordelt på køn og alder.

#### **RISIKO FOR INDIREKTE DISKRIMINATION AF ANDRE BESKYTTEDE GRUPPER**

Ministeriet estimerer i lovudkastet, at ca. 10.000 flere personer ikke kommer til at opfylde beskæftigelseskravet med de nye regler og derfor fremadrettet vil få deres ydelser væsentligt nedsat, da de i stedet vil modtage SHO-ydelsen. Hvis en stor del af de 10.000 personer fx har en funktionsnedsættelse og dermed et handicap eller i det væsentlige udgør kvinder, kan reglerne være indirekte diskriminerende overfor denne gruppe. Der er derfor behov for mere viden om, hvad der karakteriserer den gruppe, som påvirkes af lovændringen, herunder andel med en funktionsnedsættelse, fordelingen af henholdsvis jobparate og aktivitetsparate og den kønsmæssige fordeling af gruppen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber, hvad der karakteriserer de estimerede 10.000 fuldtidspersoner, som antageligt bliver ramt af lovændringen – herunder den kønsmæssige fordeling af gruppen, fordelingen af hhv. jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, andel med en funktionsnedsættelse, fordelingen af familietyper (enlige uden børn, enlige med børn, parfamilier uden børn, parfamilier med hhv. 1 barn, 2 børn, 3 børn og 4 børn), som påvirkes af lovændringen.

Med venlig hilsen

Tine Birkelund Thomsen

JURIDISK PROJEKTCHEF