

LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT

OM SPØRGSMÅL OM GRUNDLOVENS § 75, STK. 2, I FORHOLD TIL
GENSIDIG FORSØRGERPLIGT FOR SAMLEVENDE

Baggrund

17. maj 2013

Ref.: 12-001178-67

Medlem af Folketinget Christian Juhl (EL) har over for formanden for Beskæftigelsesudvalget anmodet om at få foretaget en juridisk afklaring af, hvorvidt det vil være i strid med grundloven som led i en kontanthjælpsreform at indføre en gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende.

Aftalen af 18. april 2013 mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om en reform af kontanthjælpsystemet indeholder bl.a. et element om, at der skal indføres gensidig forsørgelsespligt for samlevende par svarende til det, der nu gælder for ægtepar. Dette er i aftaleteksten bl.a. beskrevet således:

*"Gensidig forsørgelsespligt for samlevende par, der er fyldt 25 år.
Forsørgelsespligten gælder, så snart én i et par søger om enten kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Hvis samleveren har indkomst eller formue, skal det samlevende par begge leve af det – helt efter de nuværende regler for gifte. Parret er alene omfattet af den gensidige forsørgelsespligt, hvis begge er fyldt 25 år."*

I et af de to lovforslag, som udmønter kontanthjælpsreformen, og som Beskæftigelsesministeriet den 15. maj 2013 har sendt som udkast til Beskæftigelsesudvalget, foreslås den gensidige forsørgelsespligt for samlevende par gennemført ved indsættelse af et nyt kapitel 1 a i lov om aktiv socialpolitik. Det foreslåede nye kapitel har i udkastet følgende ordlyd:

"Kapitel 1 a

*Forsørgelsespligt mellem samlevende der ansøger om eller modtager
uddannelses- eller kontanthjælp*

§ 2 a. Samlevende har pligt til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter denne lov.

§ 2 b. To personer anses for samlevende efter § 2 a, når de begge er fyldt 25 år, har fælles bopæl, ikke er gift med en anden, ikke er slægtninge i ret op- eller nedstigende linje eller søskende, samt hvis betingelserne i stk. 2 eller 3 er opfyldt.

Stk. 2. Det er udover kravene i stk. 1 en betingelse, at

- 1) ansøger og samboen har et fælles barn,
- 2) ansøger og samboen er eller har været noteret som samlevende i ATP, eller
- 3) ansøger og samboen tidligere har været gift med hinanden, medmindre de er blevet separeret eller skilt inden for de seneste 3 måneder.

Stk. 3. Ud over de i stk. 2, nr. 1-3, nævnte tilfælde kan kommunen anse to personer for at være samlevende, når de har et samliv af ægteskabslignende karakter.

§ 2 c. Kommunen træffer afgørelse om, hvorvidt en ansøger og en sambo anses for samlevende efter §§ 2 a og 2 b.”

Der er bl.a. på baggrund af presseomtale rejst spørgsmål om, hvorvidt det vil være i overensstemmelse med grundloven ved lov at indføre en gensidig forsørgelsespligt for par, som alene er samlevende, men ikke gift.

Presseomtale af spørgsmålet om forslagets grundlovsmæssighed

Konkret er der rejst spørgsmål om, hvorvidt en ordning med gensidig forsørgelsespligt for samlevende, ugifte par vil være i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.”

Spørgsmålet om en sådan ordnings overensstemmelse med grundloven ses bl.a. rejst i artiklen ”Regeringen på kant med grundloven?” den 25. februar 2013 på Jyllands-Postens hjemmeside. Her er lektor i socialret ved Aalborg Universitet Nina von Hielmcrone bl.a. citeret for følgende:

”Hvis der er nogen, der ikke har mulighed for at forsørge sig selv, og som ikke har en ægtefælle, der kan sørge for en, så har man ret til forsørgelse fra det offentlige. Det kan godt være meget lidt, men man har altså ret til en eller anden ydelse fra staten”.

I artiklen citeres endvidere professor, dr. jur. Jens Peter Christensen for følgende fra Folketingets publikation "Min grundlov": "Et par, der lever sammen uden at være gift, har ikke pligt til at forsørge hinanden."

I forbindelse med, at Venstre i efteråret 2012 foreslog som led i en kontanthjælpsreform at indføre gensidig forsørgelsespligt for samlevende, blev professor i socialret ved Københavns Universitet Kirsten Ketscher i artiklen "V-forslag på kant med grundloven" i Jyllands-Posten den 12. november 2012 citeret for følgende:

"Forslaget vil efter min opfattelse være grundlovsstridende. Modtageren af kontanthjælp vil jo ikke få mulighed for at rette sit krav om forsørgelse mod den anden, hvis man er samlevende. Forslaget kan altså betyde, at nogle ikke får ret til hjælp".

I artiklen "Ekspert: Grundlov kan vælte kontanthjælpsreform" i Jyllands-Posten den 18. april 2013 er Kirsten Ketscher citeret for følgende:

"Jeg tror, at man vil få store vanskeligheder med at overholde grundloven, og jeg forudser, at det her vil udløse en grundlovssag. Det kan regeringen roligt regne med" [...] "Grundloven er klar. Man skal sikre personer, som ikke forsørges af andre. Og hvilken garanti har vi for, at en mand, som en kvinde har tilladt sig at have et seksuelt forhold til, betaler for daginstitutionspladsen for hendes børn? Det her rammer den grundlæggende hjælp."

I artiklen henvises til den situation, der opstod i 2002, jf. nedenfor.

Tidligere spørgsmål om gensidig forsørgelse i tilknytning til grundlovens § 75, stk. 2, i forbindelse med lovgivningen om starthjælp

Ved lov nr. 361 af 6. juni 2002 skete der en række ændringer af lovgivningen om forsørgelsesydelse, idet det bl.a. var ved denne lovændring, at starthjælpen blev indført. Det indgik i de nye regler, at hvis en person, der modtog starthjælp, var samlevende med en person, der modtog kontanthjælp, nedsattes starthjælpen således, at de to forsørgelsesydelser sammenlagt svarede til det beløb, der ville være modtaget, hvis begge havde modtaget starthjælp.

I det følgende folketingsår fremsatte den daværende regering et lovforslag (nr. L 89, folketingsåret 2002-03) om ændring af ordningen, idet det fremgik, at regeringen efterfølgende var blevet opmærksom på, at de nye regler om starthjælp på det nævnte punkt ikke levede op til den retstilstand, som følger af grundlovens § 75, stk. 2.

Af fremsættelsestalen til lovforslaget fremgår bl.a., at den ordning, som var blevet indført, for samlevende, hvor den ene var kontanthjælpsmodtager og den anden var kontanthjælpsmodtager, betød, at det offentlige ikke i ethvert tilfælde havde garanteret starthjælpsmodtagere, som var samlevende med en kontanthjælpsmodtager, et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. Der henvises i den forbindelse til, at der ikke er forsørgelsespligt mellem samlevende, og at en modtager af starthjælp således kunne være henvist til at leve af en reduceret starthjælp.

Med lovforslaget – som blev vedtaget som lov nr. 1040 af 17. december 2002 – blev ordningen ændret, således at den samlede hjælp til samlevende blev bevaret uændret, men nu fordelt sådan, at det i stedet var kontanthjælpsmodtageren, der som hovedregel fik reduceret hjælpen til starthjælpsniveau.

Spørgsmål til regeringen om den nu foreslåede gensidige forsørgelsespligt

Efter ønske fra Christian Juul (EL) anmodede Folketingets Retsudvalg ved spørgsmål nr. 782 (Alm. del) den 18. april 2013 justitsministeren om en vurdering af grundlovmæssigheden af den del af regeringens udspil til en kontanthjælpsreform, som vedrører gensidig forsørgelsespligt for samlevende, ugifte par.

I sin besvarelse af 25. april 2013 henviste Justitsministeriet til dele af den juridiske litteratur om grundlovens § 75, stk. 2, nemlig til omtalen af bestemmelsen i Jens Peter Christensen m.fl.: "Dansk Statsret" (2012), s. 382, og i Henrik Zahle (red.): "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer" (2. udgave, 2006), s. 513. Justitsministeriet gengav herefter det ovenfor citerede fra aftalen af 18. april 2013 om en kontanthjælpsreform og anførte til slut kort, at det er ministeriets opfattelse, at den beskrevne ordning – hvorefter der indføres en gensidig forsørgelsespligt mellem de af aftalen omfattede samlevende – ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 75, stk. 2.

Efterfølgende har Beskæftigelsesudvalget i spørgsmål nr. 362 (Alm. del) af 16. maj 2013 efter ønske fra Christian Juhl anmodet justitsministeren om en "redegørelse for, hvorfor den ved L 89 beskrevne ordning med forsørgerpligt mellem ugifte samlevende kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere ikke var i overensstemmelse med grundloven, mens regeringens kontanthjælpsreform, hvorefter ugifte samlevende skal have forsørgerpligt på lige fod med ægtefæller, ikke giver anledning til problemer i forhold til grundloven." Justitsministeren blev anmodet om svar senest den 21. maj 2013.

Omtale af grundlovens § 75, stk. 2, i den statsretlige litteratur

Af Jens Peter Christensen m.fl.: "Dansk Statsret" (2012), s. 382, fremgår bl.a. følgende om grundlovens § 75, stk. 2:

"Det fremgår af bestemmelsens formulering, jf. ordet "berettiget", at den, der ikke kan forsørge sig selv eller dem, vedkommende har pligt til at forsørge, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre, har et krav på hjælp af det offentlige – mod at opfylde de pligter, som følger af lovgivningen. Kravet af offentlig forsørgelseshjælp indtræder først, hvis den enkelte ikke kan forsørge sig selv – og en anden efter lovgivningen ikke har pligt til at forsørge pågældende, jf. herved lovbekendtgørelse nr. 37 af 5. januar 1995 om ægteskabets retsvirkninger (med senere ændringer), hvor det i § 2 siges, at det påhviler mand og hustru gennem pengeydelse, gennem virksomhed i hjemmet eller på anden måde, at bidrage, hver efter sin evne, til at skaffe familien det underhold, som efter ægtefællernes livsvilkår må anses for passende."

Af Kirsten Ketscher i Henrik Zahle (red.): "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer" (2. udgave, 2006), s. 513, fremgår bl.a. følgende:

"Grl. § 75, stk. 2, fastslår det almindelige selvforsørgelsesprincip i dansk socialret: Retten til forsørgelse fra det offentlige indtræder først, såfremt den enkelte ikke kan forsørge sig selv. Den enkelte skal således have udnyttet sine egne muligheder, før det offentlige er forpligtet til at træde til. Egne muligheder er dels selvforsørgelse ved eget arbejde, dels selvforsørgelse gennem egen formue. Hertil kommer, at den enkeltes forsørgelsesrettigheder hos andre skal være udtømte, jf. bestemmelsens formulering "og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden". Denne sidste betingelse afhænger således af dansk rets almindelige afgræsning af forsørgelsesforpligtelserne. Herefter er der gensidig forsørgelsespligt mellem ægtefæller (og registrerede partnere), jf. retsvirkningslovens § 2 (partnerskabslovens § 3). Forældre har en forpligtelse til at forsørge børn under 18 år, jf. børnelovens § 13. Disse forsørgelsespligter fastslås tillige i forhold til det offentlige i lov om aktiv socialpolitik § 2 og forudsætningsvis i servicelovens § 158. Forsørgelsespligten er udtømmende reguleret: Der er således ikke gensidig forsørgelsespligt i papirløse samliv, børn, uanset alder, har ikke forsørgelsespligt over for deres forældre, og forældre har ikke pligt til at forsørge børn over 18 år. Ved indførelse af regler om starthjælp i 2002 indførtes en regel, hvorefter den udmålte starthjælp iflg. aktivlovens § 26, stk. 1, skulle reduceres med en samlevers kontanthjælp. Dette medførte, at hjælpen kunne

udmåles med 0 kr., eller meget små beløb p.g.a. den hjælpsøgendes samliv med en person, der hverken havde forsørgelsespligt over for samleveren eller dennes evt. børn. Dette var en klar overtrædelse af grundloven (Kirsten Ketscher 2002b). Reglen blev afskaffet med tilbagevirkende kraft (L 89 af 13. november 2002). I lovforslagets bemærkninger siges det, at "det (er) regeringens opfattelse, at det offentlige ... ikke har sikret en retstilstand, der lever op til de krav, som grundlovens § 75, stk. 2, stiller", se nu aktivlovens § 26, stk. 3."