



JUSTITSMINISTERIET

Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K

Dato:
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh.: Lasse Boje
Sagsnr.: 2013-0032-0759
Dok.: 780479

1. Beskæftigelsesministeriet har anmodet Justitsministeriet om et bidrag til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 362 (Alm. del) af 16. maj 2013 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg. Spørgsmålet er sålydende:

”Beskæftigelsesministeren fremsatte den 13. november 2002 lovforslag L 89 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Nedsat kontanthjælp til personer, der er samlevende med en starthjælps- eller introduktionsydelsesmodtager). Lovforslaget – der bl.a. omhandlede forsørgerpligt mellem ugifte samlevende kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere - var en korrektion i forhold til lov nr. 361 af 6. juni 2002. Af fremsættelsestalen til L 89 fremgik, at

”Regeringen er efterfølgende blevet opmærksom på, at de nye regler om starthjælp på et enkelt punkt ikke lever op til de krav til retstilstanden, som følger af grundlovens § 75, stk. 2, om ret til offentlig forsørgelse.” Begrundelsen var bl.a. ”at der ikke er forsørgelsespligt mellem samlevende”.

I regeringens udspil til kontanthjælpsreform foreslås, at ugifte samlevende skal have forsørgerpligt på lige fod med ægtefæller. Af ministerens svar på Retsudvalgets REU alm. del spørgsmål 782, stillet efter ønske fra Christian Juhl (EL), fremgår, at det er

”Justitsministeriets 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.

Der ønskes 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.”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Justitsministeriet kan i den anledning oplyse følgende:

2.1. Grundlovens § 75, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Den, der ikke 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."

Som det fremgår, følger det af grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

Bestemmelsen indebærer, at der skal bestå et offentligt forsørgelsesvæsen, som sikrer ret til hjælp for personer, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre. For en nærmere beskrivelse af bestemmelsen kan der henvises til bl.a. Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2.udgave, 2006), side 512-521, og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 382-386.

Retten til hjælp fra det offentlige er således bl.a. betinget af, at forsørgelsen af den pågældende ikke påhviler nogen anden.

2.2. For så vidt angår ægtefæller, følger det af § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 1053 af 12. november 2012, at ægtefæller indbyrdes har pligt til at forsørge hinanden.

Det følger endvidere af § 2 i lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012 med senere ændringer, at ægtefæller også i forhold til det offentlige har pligt til at forsørge hinanden.

2.3. Der fremgår bl.a. følgende om indførelsen af en gensidig forsørgelsespligt for samlevende par, der er fyldt 25 år, af aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job, der blev indgået den 18. april 2013 mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance:

"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.”

Med henblik på at udmønte bl.a. denne del af aftalen om en reform af kontanthjælpssystemet sendte beskæftigelsesministeren den 16. maj 2013 et udkast til forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om statens uddannelsesstøtte, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forskellige andre lov (Reform af kontanthjælpssystemet, uddannelseshjælp for unge, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.) i høring.

Med lovforslaget lægges der op til at indføre en gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende. Herom er bl.a. anført følgende i lovudkastets almindelige bemærkninger:

”Det foreslås som nyt kapitel 1 a, at indføre en forsørgelsespligt mellem samlevende personer i forbindelse med at den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Forsørgelsespligten mellem ægtefæller er fastsat i lov om ægteskabets retsvirkninger.

Med dette lovforslag indføres en tilsvarende forsørgelsespligt mellem samlevende personer, dog afgrænset til alene at gælde i de tilfælde, hvor den ene eller begge skulle få brug for hjælp til forsørgelse, og som efter de gældende regler vil kunne søge om og modtage uddannelses- eller kontanthjælp.

Forslaget indebærer, at ugifte samlevende i forhold til det offentlige får ansvar for at forsørge hinanden, ligesom det i dag gælder for ægtefæller efter § 2 i lov om aktiv socialpolitik. Herved opnås større ensartethed mellem ægtefæller og samlevende i kontanthjælpssystemet, og derved bliver økonomisk trang et spørgsmål, der principielt finder sin løsning inden for de nære rammer, som både et ægteskab og et samliv danner.”

Efter lovudkastet foreslås der således indsat en ny § 2 a i lov om aktiv socialpolitik, hvorefter ugifte samlevende vil have pligt til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter loven. Bestemmelsen vil indebære, at der indføres en indbyrdes forsørgelsespligt mellem de ugifte samlevende, der omfattes af ordningen i lovudkastet.

Bestemmelsen i lovudkastets § 2 a skal ses i sammenhæng med en ny § 2 b, som foreslås indsat i loven, og som indeholder en afgrænsning af, hvilke

ugifte samlevende der omfattes af § 2 a. Den nærmere rækkevidde af forsørgelsespligten efter §§ 2 a og 2 b er beskrevet i lovudkastets specielle bemærkninger, hvor der bl.a. er redegjort for betydningen af en ugift samlevendes eventuelle særbørn.

Endvidere skal bestemmelsen i lovudkastets § 2 a ses i sammenhæng med § 97 a, som ligeledes foreslås indsat i loven, og som har følgende ordlyd:

”§ 97 a. Forsømmer en samlever at opfylde sin forsørgelsespligt efter §§ 2 a og 2 b, udbetaler kommunen uddannelses- eller kontanthjælp til ansøgeren. Kommunen kan opkræve et beløb hos samleveren svarende til den udbetalte uddannelses- eller kontanthjælp. Kommunen kan dog kun opkræve beløbet, hvis samleveren efterlades tilstrækkelige midler til at skaffe det nødvendige til sin egen og familiens forsørgelse.”

Det foreslås endvidere med udkastet til lovforslag, at § 2 i lov om aktiv socialpolitik, hvorefter ægtefæller også i forhold til det offentlige har pligt til at forsørge hinanden, udvides til også at omfatte ugifte samlevende, der er omfattet af den foreslåede § 2 a.

2.4. Som anført ovenfor vil de foreslåede regler i lovudkastets §§ 2 a og 2 b betyde, at der indføres en indbyrdes forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp, således at forsørgelsen i de tilfælde, der omfattes af ordningen, vil påhvile ansøgerens eller modtagerens samlever.

Da retten til hjælp fra det offentlige efter grundlovens § 75, stk. 2, bl.a. er betinget af, at forsørgelsen af den pågældende ikke påhviler nogen anden, er det Justitsministeriets opfattelse, at den påtænkte ordning efter lovudkastet ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 75, stk. 2, jf. også Justitsministeriets besvarelse af 25. april 2013 af spørgsmål nr. 782 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede § 97 a sikrer, at den gensidige forsørgelsespligt kan gennemføres (på en i øvrigt i administrativ henseende forholdsvis simpel måde), hvis en samlever forsømmer at opfylde sin forsørgelsespligt.

2.5. Hvad angår den sidste del af det stillede spørgsmål – om lovforslag nr. L 89 fra folketingssamlingen 2001/2002 – skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Ved lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.) blev den såkaldte starthjælp indført, ligesom introduktionsydelsen til udlændinge omfattet af integrationsloven blev ændret, således at den svarede til satserne for starthjælp.

De pågældende regler blev, som det nævnes i det stillede spørgsmål, ændret ved lov nr. 1040 af 17. december 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Nedsat kontanthjælp til personer, der er samlevende med en starthjælps- eller introduktionsydelsesmodtager). Der fremgår bl.a. følgende af pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der lå til grund for denne lovændring (L 89):

”Om forholdet mellem grundlovens § 75, stk. 2, og bestemmelsen i § 26, stk. 1, 2. pkt., i lov om aktiv socialpolitik bemærkes følgende:

Det må først vurderes, om en starthjælpsmodtager, der lever sammen med en kontanthjælpsmodtager, er omfattet af den personkreds, der af det offentlige skal garanteres en egentlig ret til hjælp. Dette forudsætter som nævnt, at starthjælpsmodtageren ikke kan ernære sig eller sine, og at forsørgelsen af den pågældende ikke påhviler nogen anden.

Det er bl.a. en betingelse for at modtage starthjælp, at den pågældende person ikke har mulighed for at skaffe det nødvendige til sin egen eller familiens forsørgelse, og at behovet ikke kan dækkes gennem andre ydelser, jf. § 11, stk. 2, nr. 2 og 3, i lov om aktiv socialpolitik. Samlevende har endvidere ikke som ægtefæller forsørgelsespligt over for hinanden, og forsørgelsen af den pågældende starthjælpsmodtager vil derfor ikke påhvile den anden samlever.

På den baggrund må det antages, at det offentlige skal garantere de omhandlede starthjælpsmodtagere hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden en egentlig ret til hjælp.

Det må dernæst vurderes, om det offentlige ved lovgivning eller regler udstedt i medfør heraf har garanteret de omhandlede starthjælpsmodtagere en ret til hjælp, der sikrer dem et fornødent forsørgelsesgrundlag.

Som nævnt indebærer bestemmelsen i § 26, stk. 1, 2. pkt., at starthjælpen for en person, der er samlevende med en kontanthjælpsmodtager, kan blive nedsat til 0 kr. Hertil kommer, at der ikke ved andre offentlige ordninger end starthjælpen, er sikret de pågældende starthjælpsmodtagere en ret til den fornødne hjælp.

For modtagere af introduktionsydelse gælder som anført, at § 26, stk. 1, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse. Der kan derfor også i forhold til denne kreds af personer være tilfælde, hvor det offentlige ikke har sikret det fornødne forsørgelsesgrundlag.

På den anførte baggrund er det regeringens opfattelse, at det offentlige med bestemmelsen i § 26, stk. 1, 2. pkt., i lov om aktiv socialpolitik ikke har sikret en retstilstand, der lever op til de krav, som grundlovens § 75, stk. 2, stiller.”

Som det fremgår, blev der ved vurderingen af lov nr. 361 af 6. juni 2002 lagt vægt på, at samlevende ikke som ægtefæller havde forsørgelsespligt *over for* hinanden, og at forsørgelsen af den pågældende starthjælpsmodtager derfor ikke ville påhvile den anden samlever. I modsætning hertil foreslås der ved det udkast til lovforslag, der den 16. maj 2013 blev sendt i høring, indført en indbyrdes forsørgelsespligt mellem de ugifte samlevende, der omfattes af den foreslåede ordning, jf. ovenfor under pkt. 2.3.

Der foreligger derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke sammenlignelige situationer, hvilket også er baggrunden for, at Justitsministeriet som tidligere nævnt ovenfor under pkt. 2.4 finder, at den påtænkte ordning efter udkastet til lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om statens uddannelsesstøtte, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forskellige andre lov (Reform af kontanthjælpssystemet, uddannelseshjælp for unge, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.) ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 75, stk. 2.

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard