



Udskrift af dombogen

DOM

Afsagt den 9. januar 2017 i sag nr. BS 3D-1153/2015:

A

og

B

mod
Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K
og
Kommunernes Landsforening for
K1 Kommune

sag nr. BS 3D-1154/2015:

C

og

D

mod
Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K
og
Kommunernes Landsforening for
K2 Kommune

og

sag nr. BS 3D-1155/2015:

E

og

F

mod
Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K
og
Kommunernes Landsforening for
K3 Kommune

Sagens baggrund og parternes påstande

Dommen omhandler tre sambehandlede sager, der alle er anlagt ved Retten i Helsingør den 22. september 2015.

Sagerne er forberedt samlet og hovedforhandlet under medvirken af tre dommere.

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 blev der foretaget en ændring af blandt andet lov om aktiv socialpolitik. Der blev herved indsat bestemmelser om gensidig forsørgelsespligt for ikke gifte samlevende, der opfyldte særligt anførte betingelser, jf. §§ 2 a og 2 b samt § 97 a i lov om aktiv socialpolitik, og hvor en af parterne søgte om eller modtog uddannelses- eller kontanthjælp.

Denne dom vedrører spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser er i strid med grundlovens §§ 73 eller 75, stk. 2, eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1 i Tillægsprotokol 1, i konventionens artikel 8 eller 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1.

Sagsøgerne, A , B , C ,
D , E og F har
endeligt nedlagt følgende påstande:

Over for Beskæftigelsesministeriet:

Beskæftigelsesministeriet skal anerkende, at § 2 a, sammenholdt med § 97 a, i lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 om aktiv socialpolitik er ugyldig i forhold til sagsøgerne.

Over for K1 , K2 og K3 :

K1 skal anerkende, at afgørelse af 23. januar 2014 overfor B og afgørelse af 23. januar 2014 overfor A er ugyldige.

K2 skal anerkende, at afgørelse af 5. februar 2014 overfor D og afgørelse af 5. februar 2014 overfor C er ugyldige.

K3 skal anerkende, at afgørelse af 28. januar 2014 overfor F og afgørelse af 28. januar 2014 overfor E er ugyldige.

Beskæftigelsesministeriet har nedlagt påstand om frifindelse.

Kommunernes Landsforening er indtrådt som mandatar for K1 , K2 og K3 og har i alle sager nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Bestemmelserne om gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende blev indført med virkning fra den 1. januar 2014.

I løbet af efteråret 2013/vinteren 2014 foretog K1 Kommune, K2 Kommune og K3 Kommune høring af sagsøgerne med henblik på vurdering af, om de var omfattet af den gensidige forsørgelsespligt.

Den 23. januar 2014 traf K1 afgørelse om, at B havde pligt til at forsørge A

Den 28. januar 2014 traf K3 afgørelse om, at F havde pligt til at forsørge E.

Den 5. februar 2014 traf K2 afgørelse om, at C havde pligt til at forsørge D.

A og E indbragte afgørelserne for Ankestyrelsen, der henholdsvis den 30. januar 2015 og den 20. august 2015 stadfæstede kommunernes afgørelser.

De bestemmelser, der er genstand for behandling i denne dom, blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2016, jf. lov nr. 1522 af 27. december 2014.

Parterne er enige om, at retten ikke skal tage stilling til kommunernes afgørelser om, at de tre par hver især var samlevende.

Retten skal heller ikke tage stilling til rigtigheden af kommunernes sagsbehandling.

Endelig er parterne enige om, at retten ikke skal tage stilling til konsekvenserne for de respektive par, hvis rettens afgørelse går ud på, at kommunernes afgørelser er ugyldige.

Civilstyrelsen har meddelt fri proces til sagen til A, B, C, D, E og F, og det er oplyst, at de pågældende har modtaget dækningstilsagn til sagen fra forsikrings-selskabet G.

Der er under sagen afgivet forklaring af A og B.

A har forklaret blandt andet, at hun fortsat bor i K1 Kommune sammen med B. De har kendt hinanden siden begyndelsen af 2012 og flyttede sammen i slutningen af 2012. Hun mener ikke, at hun var på kontanthjælp, da de mødte hinanden, men hun kom på kontanthjælp under deres samliv. Hun var på kontanthjælp i ca. 1 år, hvorefter hun overgik til et fleksjob. I 2013 orienterede kommunen hende om følgerne af den nye lov om aktiv socialpolitik. Både B og hun skulle give oplysninger til kommunens sagsbehandling. Hun ville ikke underskrive de dokumenter, som kommunen sendte i den forbindelse. Hun ringede til kommunen, der meddelte, at hvis hun ikke underskrev dokumenterne, ville kommunen ikke kunne udbetale kontanthjælp til hende, da de ikke kunne beregne kontanthjælpen. Kommunen meddelte i begyndelsen af januar, at B havde forsørgelsespligt over for hende. B fik samtidig at vide, at han skulle bruge sin private pensionsopsparing til forsørgelse af hende. Hun fik derfor udbetalt en lavere kontanthjælp, end hun ellers ville være berettiget til. B ville ikke forsørge hende, da de alene lever i et ”semiægteskab”. De har slet ikke fælles økonomi og betaler hver sit. Da B ikke ville forsørge hende, blev hun nødt til at stoppe betalingen af sin gæld for at få penge til mad til sine børn. Hun søgte ikke kommunen om kontanthjælp efter lovens § 97 a, da hun ikke var blevet tilstrækkeligt orienteret herom fra kommunen. Hun fik dækket sit tab på grund af den lavere kontanthjælpsydelse ved ikke at betale af på sin gæld. Hun brød sig heller ikke om, at B derved gennem kommunen skulle blive pålagt at betale til hende. Hun var på daværende tidspunkt sygemeldt med en række diagnoser og var i udredning med hensyn til fleksjob. Hun blev , og hendes arbejdsevne på ca. 10 timer om ugen gik fuldstændig tabt. De havde også planer om, at hun skulle flytte fra B, så han ikke skulle betale for hendes forsørgelse, men de blev reddet af, at hun kom i et fleksjob.

B har forklaret blandt andet, at han fortsat bor sammen med A. A har to børn. Han har tre børn. De mødte hinanden i be-

gyndelsen af 2012 og flyttede sammen i efteråret 2012. Han arbejder som . Han har tidligere været inden for blandt andet som selvstændig. Han indbetalte til sin pensionsordning, da han var selvstændig fra 1997 til 2008, hvor han ophørte som selvstændig. Inden de flyttede sammen, havde de hørt om gensidig forsørgelse, men ikke detaljerne herom. Hvis de havde været fuldt ud bekendt med reglerne, var de ikke flyttet sammen. De er samboende, men ikke samlevende. Han ville ikke bruge sin pension på at forsørge A. Han havde sparet op til pensionen, som den daværende regering havde foreslået. Han syntes, at det var urimeligt, at han med sin pension skulle betale for A. De klagede over afgørelsen. De blev dog reddet af, at A kom i fleksjob, og forsørgelsespligten alene fulgte kontanthjælpen. Afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt tog hårdt på A, og hun . Han kan ikke forstå, hvorfor de skulle sidestilles med gifte par, der har taget en aktiv beslutning om at hjælpe hinanden.

Lovgrundlag

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forskellige andre love (reform af kontanthjælpssystemet, uddannelseshjælp for unge, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.) indsattes i lov om aktiv socialpolitik bestemmelser om gensidig forsørgelsespligt for visse ugifte samlevende i forhold til blandt andet kontanthjælp og uddannelseshjælp. Bestemmelserne var sålydende:

”Kapitel 1 a

Forsørgelsespligt for samlevende

§ 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

- 1) de begge er fyldt 25 år,
- 2) de begge er ugifte,
- 3) de har fælles bopæl,
- 4) de ikke er slægtninge i ret op- eller nedstigende linje,
- 5) de ikke er søskende og
- 6) betingelserne i stk. 2 eller 3 er opfyldt.

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

- 1) ansøgeren og samboen har et fælles barn,
- 2) ansøgeren og samboen er eller har været noteret som samlevende i ATP eller
- 3) ansøgeren 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.

..

§ 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.”

Loven trådte i kraft den 1. januar 2014, dog således at der for ugifte samlevende var en overgangsordning til og med den 31. december 2014. Ifølge overgangsordningen skulle ugifte samlevende udover den hjælp, de var berettigede til efter de nye regler, modtage halvdelen af forskellen mellem beløbet efter de nye og de gamle regler

Bestemmelserne blev indført på baggrund af lovforslag L224 af 28. maj 2013, forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt forskellige andre love. Om baggrunden for lovforslaget og indførelsen af den gensidige forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende anførtes i lovforslagets bemærkninger blandt andet:

”1. Indledning

Regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og De Radikale) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance indgik den 18. april 2013 »Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job«. Aftalen indeholder en række initiativer, som skal være med til at sikre, at unge får en uddannelse, og at alle unge og voksne mødes med klare krav og forventninger, således at flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet.

...

Lovforslaget indeholder den lovgivningsmæssige udmøntning af aftalen i forhold til lov om aktiv socialpolitik, lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, integrationsloven, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og dagtilbudsloven.

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med det samtidigt fremsatte lovforslag om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love, der udmønter den del af aftalen om kontanthjælpsreformen, der vedrører indsatsen.

...

2.3.2. Lovforslagets indhold

Forslaget har til formål at etablere forsørgelsespligt mellem samlevende i situationer, hvor den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Baggrunden for lovforslaget er, at der er stor forskel på, hvilke rettigheder og pligter papirløst samlevende og ægtefæller har i forhold til lov om aktiv socialpolitik. Mens ægtefæller har pligt til at forsørge hinanden, findes en tilsvarende pligt ikke for samlevende, der lever i et papirløst parforhold. Det betyder, at den ene person i et papirløst parforhold kan modtage kontanthjælp, selv om den anden part fx er i beskæftigelse og tjener tilstrækkeligt til at forsørge dem begge. Dette lovforslag har til hensigt at skabe større ensartethed mellem gifte og papirløst samlevende i kontanthjælpssystemet.

...

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 hjælp.

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.

Kommunerne skal behandle sagerne efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Der foreslås en overgangsregel, så forslaget får halv virkning i 2014, forstået på den måde, at der sker en beregning efter såvel det gældende som det foreslåede regelsæt. Således beregnes først uddannelses- eller kontanthjælpen i 2014 efter de foreslåede regler for samlevende, der svarer til de gældende regler for ægtefæller, dernæst efter de i dag gældende regler for ugifte samlevende, hvorefter udbetalingen udgør det beløb, der kan beregnes som samlevende plus halvdelen af forskellen på

det beløb, der kan beregnes som enlig og som samlevende. Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 4, og § 8, stk. 1.

...

Til nr. 4 (Kapitel 1 a)

Der er i de gældende regler ikke en gensidig forsørgelsespligt mellem personer, der ikke har indgået ægteskab med hinanden. Samliv i et papirløst parforhold medfører således ikke en gensidig forsørgelsespligt.

Efter § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger (retsvirkningsloven) påhviler det 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. Til underholdet henregnes, hvad der udkræves til husholdningen og børnenes opdragelse såvel som til fyldestgørelse af hver ægtefælles særlige behov.

Hvis en ægtefælle ikke opfylder sin underholdspligt efter § 2, kan statsforvaltningen efter § 5 i retsvirkningsloven efter begæring af den anden ægtefælle pålægge ægtefællen at bidrage til den anden ægtefælles forsørgelse i det omfang, hvori det efter omstændighederne må anses for rimeligt. Bestemmelsen i § 5 om fastsættelse af bidrag under ægtefællernes samliv anvendes yderst sjældent.

Den privatretlige forsørgelsespligt gælder kun for personer, der er gift med hinanden. Det bemærkes, at registrerede partnerskaber fortsætter, når det registrerede partnerskab er indgået, inden muligheden for ægteskab mellem to personer af samme køn blev indført. Efter partnerskabslovens § 3 har registrering af partnerskab samme retsvirkninger som indgåelse af ægteskab.

Efter § 13 i lov om børns forsørgelse er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge deres barn. Barnet skal forsørges, opdrages og uddannes under hensyn til forældrenes livsvilkår og barnets tarv. Hvis en af forældrene ikke opfylder forsørgelsespligten over for barnet, kan statsforvaltningen pålægge forælderen at udrede bidrag til barnets underhold. Forsørgelsespligten påhviler forældrene som forældre og er således uafhængig af samliv eller ægteskab.

Den offentligretlige forsørgelsespligt fremgår af § 2 i lov om aktiv socialpolitik og regulerer en forsørgelsespligt overfor ægtefæller og børn under 18 år. Ansvar for at forsørge en ægtefælle ophører ved separation eller skilsmisse.

Retten til at modtage kontanthjælp er i dag uafhængig af en samlevers forhold, uanset samlivets varighed. Tilstedeværelse af fælles børn ændrer ikke ved dette forhold.

Det foreslås i § 2 a, at der skal gælde en forsørgelsespligt mellem samlevende, hvor begge er fyldt 25 år, og en eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp.

Forsørgelsespligten skal gælde i de situationer, hvor den ene eller begge personer efter de gældende regler ville have ret til at få udbetalt uddannelses- eller kontanthjælp. Der skal derfor være gensidig forsørgelsespligt i den situation, hvor en eller begge i et papirløst samlivsforhold ansøger om eller i forvejen modtager uddannelses- eller kontanthjælp.

Udtrykket sambo anvendes i loven som udtryk for den person, ansøgeren eller modtageren bor sammen med. Dette har i forvejen betydning ved beregningen af særlig støtte efter § 34 og er i den forbindelse ikke begrænset til én sambo. I sammenhæng med den foreslåede forsørgelsespligt er udtrykket begrænset til én sambo, jf. nedenfor.

Den foreslåede forsørgelsesforpligtigelse vil derfor gælde både i situationer, hvor en person, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, er eller bliver samlevende med en anden, og i situationer hvor en person i et papirløst samlivsforhold søger om uddannelses- eller kontanthjælp.

I forslaget til § 2 b angives, hvad der forstås ved samlevende. Det foreslås således i *stk. 1*, at samlevende som udgangspunkt afgrænses som to personer, der

- begge er fyldt 25 år,
- har fælles bopæl - det vil sige samme adresse, og
- ikke er gift med en anden eller ikke er slægtninge i ret op- eller nedstigende linje eller søskende.

Efter forslagets indhold skal kommunen undersøge, om ansøgeren og samboen opfylder disse rundbetingelser, jf. § 2 b, *stk. 1*.

Undtagelserne om ikke at være gift med en anden og ved nært slægtningskab udspringer af ægteskabslovens §§ 6 og 9.

...

Endvidere foreslås det i bestemmelsens *stk. 3*, at kommunen, hvis betingelserne i *stk. 2* ikke er opfyldte, kan træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, hvis det vurderes, at der er et samliv af ægteskabs-lignende karakter.

Først og fremmest kan mange papirløse samlevende selv angive, at de har et samliv af ægteskabslignende karakter med deres sambo. Hvis ansøgeren eller modtageren angiver sig som samlevende, og samboen bekræfter dette ved kommunens partshøring herom, kan kommunen

umiddelbart betragte de to personer som samlevende og derved fastslå gensidig forsørgelsespligt.

I tilfælde, hvor modtageren eller ansøgeren ikke har angivet sig som samlevende, men hvor kommunen kan se, der bor en anden på samme adresse, og begge parter opfylder betingelserne i § 2 b, stk. 1, kan kommunen efter omstændighederne foranstalte en nærmere undersøgelse af forholdene og derefter træffe afgørelse ud fra en konkret, individuel vurdering.

...

For så vidt angår personer, der allerede modtager kontanthjælp ved lovens ikrafttræden, vil kommunen forud herfor skulle gennemgå oplysningerne med henblik på at undersøge, om modtageren opfylder kriterierne for, at der kan konstateres gensidig forsørgelsespligt.

...

Det foreslås, at ansvaret for at forsørge en samlever ophører, når en eller flere betingelser for at anses som samlevende, jf. §§ 2 a og 2 b, ikke længere er tilstede.

...Kontanthjælpssystemets hovedfunktion er at sikre, at ingen stilles i en situation, hvor de mangler det fornødne til livets ophold. Kommunen må derfor nøje påse, at ansøgeren har noget at leve af, hvad enten dette skaffes af samleveren eller ydes af kommunen. Hvis en samlever ikke opfylder sin forsørgelsespligt, kan kommunen udbetale uddannelses- eller kontanthjælp til den trængende samlever mod at få godtgjort udgifterne hertil hos den anden samlever, jf. bemærkningerne til forslaget til § 97 a.

Forudsat samleveren har en forsørgelsespligt, kan kommunen opkræve beløb, der er blevet udbetalt til ansøgeren i uddannelses- eller kontanthjælp, hos ansøgerens samlever, jf. forslaget til § 97 a.

...

Til nr. 105 (§ 97 a)

Det foreslås i § 97 a, at kommunen får pligt til at udbetale uddannelses- eller kontanthjælp i de tilfælde, hvor en samlevende, der opfylder betingelserne i §§ 2 a og 2 b og betingelserne for at modtage kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, ansøger om uddannelses- eller kontanthjælp med den begrundelse, at samleveren ikke løfter sin forsørgelsespligt. Kommunen opkræver herefter det beløb, kommunen har måttet udbetale til ansøgeren, hos den person, der har forsørgelsesforpligtelsen, men ikke har opfyldt den. Kommunen har ret til at opkræve hele det udlagte beløb hos den forsømmelige forsørger, dog med den begrænsning, at den forsømmelige forsørger efter opkrævning har tilstrækkeligt med penge til sin egen og eventuelle børns forsørgelse.

...

En ægtefælle uden børn med en indtægt, der overstiger hvad begge ville være berettiget til, kommer herved til ikke alene at forsørge ægtefællen, men også ægtefællens eventuelle særbørn.

Dette gælder i dag for ægtepar og vil fremover også gælde for samlevende. Det beløb, der afkræves den forsømmelige forsørger, er det beløb, der er udbetalt til samleveren, herunder til hjælp til forsørgelse af et eventuelt særbarn. Forsørgelsespligten mellem samlevende gælder kun ved modtagelse af eller ansøgning om uddannelses- eller kontanthjælp. Det er således en konsekvens af den foreslåede gensidige forsørgelsespligt mellem samlevende, at en samlever, der ikke bliver faktisk forsørget af sin samlever, kan gå til kommunen og ansøge om uddannelses- eller kontanthjælp. Udbetales der uddannelses- eller kontanthjælp, kan kommunen herefter opkræve den udbetalte hjælp hos samleveren med forsørgelsespligt, og derved fastholdes samleveren på sin forsørgelsespligt i forbindelse med den anden samlevers ansøgning om uddannelses- eller kontanthjælp. Der vil ikke i anden sammenhæng gælde en regel om en gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende. En samlever kan således ikke – som ægtefæller kan - få den anden samlever sat i bidrag.”

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget i Folketinget stillede Folketingets Beskæftigelsesudvalg en række spørgsmål om den gensidige forsørgelsespligt til den daværende beskæftigelsesminister. Blandt disse spørgsmål besvarede beskæftigelsesministeren følgende spørgsmål således:

” Spørgsmål nr. 3:

”Kan ministeren bekræfte, at indførelsen af den gensidige forsørgerpligt samtidig medfører en alvorlig forskelsbehandling mellem ægtefæller på den ene side og samlevende kontanthjælpsmodtagere på den anden side, idet samleveren til en kontanthjælpsmodtager ikke vil kunne udnytte kontanthjælpsmodtagernes bundfradrag, ligesom kontanthjælpsmodtageren skal betale skat af værdien af det underhold, som samleveren yder? Såfremt ministeren kan bekræfte dette, vil ministeren så erkende, at det er misvisende at fremstille det, som om kontanthjælpsreformen medfører en ligestilling mellem ægtefolk og samlevende? Ministeren bedes samtidig oplyse om der er andre forhold – f.eks. arveret m.m. - hvor kontanthjælpsreformen vil medføre en forskelsbehandling mellem ægtefæller og samlevende?”

Endeligt svar:

Med aftalen om en kontanthjælpsreform indføres der forsørgelsespligt over for hinanden for papirløst samlevende par, hvorved der fremover vil være større ensartethed mellem ægtepar og papirløst samlevende par i kontanthjælpssystemet end tidligere. Således fremgår det af de generelle bemærkninger til lovforslaget pkt. 2.3.2.:

”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 hjælp.

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...”

Hvad angår spørgsmålet om beskatning af værdien af underhold kan jeg oplyse, at Skatteministeriet har vurderet, at det er mest hensigtsmæssigt, at der sikres udtrykkelig hjemmel til at undtage forsørgelse mellem samlevende par efter reglerne i lov om aktiv socialpolitik for beskatning. Jeg forventer således snarest at kunne fremsætte et ændringsforslag herom.

Jeg kan bekræfte, at der ikke er tale om, at ægtepar og samlevende par ligestilles i alle henseender. Der er som jeg også tidligere har svaret tale om, at der indføres forsørgelsespligt over for hinanden for papirløst samlevende par, hvorved der fremover vil være større ensartethed mellem ægtepar og papirløst samlevende par i kontanthjælpssystemet end tidligere. Dermed kan jeg også bekræfte, at reglerne om arveret mv. i skattesystemet er uændrede ift. samlevende par.”

” Spørgsmål nr. 44:

”Mener ministeren, at hensyn til almenvellet, jf. grundlovens § 73, stk. 1, kan kræve, at det offentlige fratager en person fri råderet over egen formue samt egne formuegoder, blot for at overdrage dele af denne råderet til en anden privatperson, hvilket synes at være konsekvensen af de foreslåede regler om forsørgerpligt for samlevende kontanthjælpsmodtagere?”

Endeligt svar:

Jeg har anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen og Justitsministeriet har oplyst mig følgende:

”1. Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Det følger af grundlovens § 73, at to overordnede betingelser skal være opfyldt, for at der er tale om, at et indgreb udgør ekspropriation i grundlovens forstand. For det første skal indgrebet være rettet mod ”ejendom”, som er beskyttet efter grundlovens § 73. For det andet skal

indgrebet være ekspropriativt (der skal være tale om afståelse).

Om den første betingelse bemærkes, at udtrykket ”ejendom” i grundlovens § 73 må forstås i vid betydning. Det er således almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke alene beskytter ejendomsret i traditionel forstand. Også begrænsede rådighedsrettigheder, såsom brugsrettigheder, servitutter og panterrettigheder samt rettigheder i henhold til private aftaler er beskyttet af grundlovens ejendomsbegreb, jf. således bl.a. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 3. udgave (2003), side 184 f.

For så vidt angår betingelsen om, at der skal være tale om, at der foretages et ekspropriativt indgreb (at der skal være tale om afståelse) bemærkes, at det ikke er ethvert indgreb i en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73, der har karakter af ekspropriation. Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsning i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 405.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. Udgave ved Ole Espersen (1980), side 665 ff., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973), side 412, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 291 f., og Orla Friis Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), 2. udgave (2006), side 476 f. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden samt indgrebets begrundelse.

2. Grundlovens § 73 indebærer, at ekspropriation kun kan finde sted med hjemmel i lov. Hvis der er hjemmel i lov til at foretage ekspropriation, opstiller § 73 de yderligere krav, at ekspropriationen skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, og at der betales fuldstændig erstatning. Henrik Zahle anfører side 206 f. i Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder (3. udgave, 2003), om hensynet til almenvellet bl.a. følgende:

”Ekspropriation kan kun ske, hvor ”almenvellet kræver det”, grl § 73, stk. 1, 2. pkt. Henvisningen til almenvellet bygger historisk på en tro på, at den parlamentariske repræsentation gennem en bred debat ville

kunne nå frem til en fælles indsigt i det almene vel. For et aktuelt og praktisk synspunkt er det afgørende, at loven er dikteret af almene samfundshensyn, men hvad der nærmere følger heraf, kan der være forskellige politiske opfattelser af, og der kan ikke forventes opnået større enighed, end hvad der følger af behovet for et parlamentarisk flertal. Ekspropriationen skal bero på ”almene, saglige, samfundsmæssige vurderinger”, A. Ross 1980, s 683. Hensynet til almenvellet må repræsentere et kvalificeret sæt af argumenter, der underbygger indgrebs nødvendighed. Men nogen indholdsmæssig angivelse af, hvad der ligger inden for almenvellet, er ikke mulig.(...)”

3. Beskæftigelsesministeriet har med lovforslaget bl.a. foreslået, at der indføres en pligt for ugifte samlevende, der omfattes af den foreslåede ordning, til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter loven. Den foreslåede forsørgelsespligt skal ses i sammenhæng med forslaget til en ny § 97 a i lov om aktiv socialpolitik, 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.”

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

4. Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke vil indebære indgreb af ekspropriativ karakter, jf. grundlovens § 73. Lovforslaget vil dermed ikke give anledning til spørgsmål om, hvorvidt hensynet til almenvellet kræver gennemførelse af den foreslåede lovregulering.

Det bemærkes i øvrigt, at der allerede i dag gælder en indbyrdes forsørgelsespligt mellem ægtefæller, jf. § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 1053 af 12. november 2012. Det følger endvidere af lovens § 5, at en ægtefælle, som forsømmer sin forsørgelsespligt, kan pålægges at yde den anden ægtefælle et pengebidrag i det omfang, hvori det efter omstændighederne må anses for rimeligt.”

Justitsministeren besvarede den 25. april 2013 et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om lovforslaget således:

”Spørgsmål nr. 782 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”I sit udspil til reform af kontanthjælpsreglerne har beskæftigelses-

ministeren foreslået, at samlevende par (ugifte) skal have gensidig forsørgerpligt på lige fod med ægtefæller. Hvis samleveren har en indkomst eller en formue kan den anden ifølge udspillet ikke få kontanthjælp. Socialdemokraternes arbejdsmarkedsordfører udtaler i Jyllands Posten den 18. april 2013, at juraen er på plads: ”Det strider ikke med grundloven, og det er ministeriets vurdering, som vi har fået under forhandlingerne” (se Jyllands-Posten den 18. april, side 6: ”Eksperter: Grundlov kan vælte kontanthjælpsreform”). Hvis der i regeringen findes en sådan vurdering af grundlovmæssigheden af denne del af beskæftigelsesministerens udspil, vil ministeren da redegøre for om Justitsministeriet er enig i vurderingen? Hvis der ikke findes en sådan vurdering af grundlovmæssigheden i det her omtalte forslag, bedes ministeren foretage denne vurdering og oversende den til udvalget.

Svar:

Det fremgår af grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige. Kravet om offentlig forsørgelseshjælp er således bl.a. betinget af, at en anden ikke efter lovgivningen har pligt til at forsørge den pågældende (”og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden”), jf. bl.a. Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, (2. udgave, 2006), side 513, og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 382.

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.”

Det er på det foreliggende grundlag 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.”

Under Folketingets behandling af lovforslaget stillede Folketingets Beskæftigelsesudvalg spørgsmål 362 vedrørende den gensidige forsørgelsespligt under almindelig del. Beskæftigelsesministeren besvarede den 21. maj 2013 spørgsmålet således:

”Arbejdsmarkedsudvalget har i brev af 16. maj 2013 stillet følgende spørgsmål nr. 362 (BEU alm. del), som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 362:

”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”

Endeligt svar:

Justitsministeriets redegørelse herom vedlægges.

Jeg kan henholde mig til det af Justitsministeriet oplyste.”

I Justitsministeriets redegørelse, der vedlagdes som bilag, hed det blandt andet:

”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 social-

politik, 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.”

Ved lov nr. 1522 af 27. december 2014 blev den gensidige forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende ophævet med virkning pr. 1. januar 2016. Samtidig forlængedes den overgangsordning, der havde været gældende i 2014 til også at gælde i 2015, således at de ugifte samlevende, der var omfattet af reglerne, modtog halvdelen af det beløb, som udgjorde forskellen mellem kontanthjælp eller uddannelseshjælp efter de nye og de gamle regler.

Af lovforslagets bemærkninger L 81 af 19. november 2014 fremgår, at lovforslaget blev fremsat som led i udmøntningen af finanslovsaftalen for 2015 mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, idet aftalepartierne var enige om at afskaffe reglen om gensidig forsørgelsespligt for samlevende i kontanthjælpssystemet for at forbedre de økonomiske forhold for denne gruppe. Det skønnedes, at ophævelsen af reglerne om gensidig forsørgelsespligt ville berøre ca. 7.000 helårspersoner.

Parternes synspunkter

A, B, C, D, E og F har i påstands-dokument af 26. oktober 2016 anført:

”RETLIGE SYNSPUNKTER:

Grundlovens § 73

Ifølge den omtvistede lovs § 97 a og § 2 a kan det offentlige (kommunerne) opkræve hos den forsørgerpligtige et beløb svarende til den udbetalte integrationsydelse eller uddannelses- eller kontanthjælp. Et sådant indgreb er et tvangsmæssigt indgreb i den forsørgerpligtiges indtægt og formue af væsentlig karakter.

Indgrebet er af en særlig intensiv karakter, da indgrebet, dels vedrørende betydelige beløb for den enkelte, og dels ikke har nogen begrænsninger i forhold til, hvilke formuegoder, der kan gøres indgreb i. Indgrebet er endvidere af konkret karakter og ligger klart indenfor kernen af ekspropriationsbegrebet i grundlovens § 73.

Det bemærkes i øvrigt, at indgrebet kun angår en mindre gruppe af personer.

Hertil kommer, at loven ikke er forelagt og vedtaget som en ekspropriationslov – problematikken er overhovedet ikke omtalt i forarbejderne. Folketinget har derfor ikke taget stilling til betingelserne i grundlovens § 73, hvorefter loven skal være påkrævet af hensyn til almenvellet.

Samlet set må det føre til, at lovens § 2 a sammenholdt med § 97 a i lov om aktiv socialpolitik er ugyldig.

Det bemærkes, at Justitsministeriet i 2013 i forbindelse med den omtvistede lovs vedtagelse har redegjort for, at da regeringen i 2001 ønskede at indføre gensidig forsørgerpligt mellem samlevende kontanthjælps- og (dengang) starthjælpsmodtagere, var det ikke muligt, da reglerne ikke levede op til de krav til retstilstanden, som følger af grundlovens § 75, stk. 2, jfr. sagens bilag 3. At der ved den nærværende lovændring er anvendt en anden lovteknik i forhold til det tidligere lovforslag, ændrer ikke på, at der er et grundlovsproblem. Den omtvistede lovgivning indeholder klart elementer, der gør, at lovgivere og regeringen burde have vurderet, hvorvidt ændringerne var forenelige med grundloven.

Med henvisning til Beskæftigelsesministeriets processkrifter fastholdes det, at det ikke kan lægges til grund, at ægtefæller og ugifte samlevende på en række områder sidestilles.

Den gensidige forsørgelsespligt udgør endvidere et ekspropriativt indgreb over for den samlede, der før fik udbetalt integrationsydelse eller uddannelses- eller kontanthjælp uden at samleverens økonomiske forhold havde betydning. Særlige rettigheder som udgør et forsørgelsesgrundlag er beskyttet efter grundlovens § 73, når vedkommende har en berettiget forventning om at opnå rettigheden, jfr. U.1980.955Ø.

Ovennævnte støttes endvidere af EMRK, artikel 1 i tillægsprotokol 1 om beskyttelse af en persons ejendomsrettigheder. EMD har fastslået, at også retten til sociale ydelser er beskyttet, jfr. McMichael mod Storbritannien og Mellacher m.fl. mod Østrig. Beskyttelsen vedrører, ifølge EMD, ikke alene forfaldne ydelser, men også fremtidige ydelser, såfremt der er et grundlag i national ret, hvorefter vedkommende kan opnå ydelsen, jfr. Stec m.fl. mod Storbritannien.

I nærværende sag skyldes fortabelsen af retten til offentlig forsørgelse som sikret i grundlovens § 75, stk. 2, ikke en ændring i sagsøgernes forhold, men alene ændringen af lov om aktiv socialpolitik. EMD har i lignende tilfælde fundet, at dette indebar en krænkelse af artikel 1 i tillægsprotokol 1, da de pågældende personer derved pålægges en urimelig og uproportional byrde.

Grundlovens § 75, stk. 2.

Det gøres endvidere gældende, at loven er i strid med de rettigheder, der tilkommer personer, der ifølge grundlovens § 75, stk. 2 har ret til offentlig hjælp. Loven medfører i realiteten, at de samlevende pålægges så betydelige byrder, at resultatet er, at den offentlige understøttelse kun meningsfuldt kan oppebæres, såfremt samlivet bringes til ophør. Et sådant krav om ophør af samliv som betingelse for modtagelse af fortsat offentlig understøttelse, er der ikke hjemmel til i grundlovens § 75, stk. 2.

Overfor kommunerne gøres det gældende, at det forhold, at en anvendelse af lovens § 2 a, jfr. § 97 a er grundlovskrænkende, har som konsekvens, at de trufne afgørelser i medfør af loven er ugyldige.

Til yderligere støtte for påstanden om afgørelsernes ugyldighed gøres det gældende, at kommunernes afgørelser overfor sagsøgerne strider imod EMRK artikel 8 om retten til familieliv, herunder samliv. Afgørelserne medfører – som ovenfor nævnt - i realiteten, at de samlevende pålægges så betydelige byrder, at resultatet er, at den offentlige understøttelse kun meningsfuldt kan oppebæres, såfremt samlivet bringes til ophør.

Endeligt støttes påstanden vedrørende kommunernes afgørelser på, at afgørelserne er udtryk for usaglig forskelsbehandling. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når et neutralt kriterium i praksis medfører, at en beskyttet gruppe stilles dårligere end andre grupper. Ifølge praksis fra EMD er indirekte forskelsbehandling, når personer i usammenlignelige situationer behandles ens, jfr. Thlimmenos mod Grækenland. EMD har udtalt, at ægtefæller og ugifte samlevende ikke kan sammenlignes i sagerne Shackell mod Storbritannien og Lindsay mod Storbritannien.

Forsørgelsespligt overfor en samlevende, er mere byrdefuld end den forsørgelsespligt, der gælder overfor en ægtefælle eller børn under 18 år, da det offentlige typisk i form af kontante ydelser eller skattefordele yder tilskud til forsørgeren. Ved at pålægge ugifte samlevende forsørgelsespligt, stilles de således ringere end ægtefæller, der har forsørgelsespligt.

Netop det forhold at ugifte samlevende ikke opnåede samme skattemæssige fordele, var medvirkende til, at loven blev ophævet. Dette understøtter påstanden om, at forskelsbehandlingen er usaglig og uproportional.”

Beskæftigelsesministeriet har i påstandsdokument af 26. oktober 2016 anført:

”GRUNDLOVEN

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det gældende, at grundloven ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten pålægger ugifte samlevende gensidig forsørgelsespligt i kontanthjælpssystemet svarende til den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefæller. Der henvises til beskæftigelsesministerens svar på L 224 - spørgsmål 44 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg (2012-13) og beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål 362 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg (2012-13, alm. del) (bilag 3).

Bestemmelserne i §§ 2 a og 2 b i den dagældende lov om aktiv socialpolitik er et led i lovgivningsmagtens almindelige regulering af forsørgelseslovgivningen. Bestemmelserne er således udtryk for en politisk-økonomisk prioritering, der ligger inden for rammerne af, hvad grundloven overlader til lovgivningsmagten frit at regulere.

Det følger af grundlovens § 75, stk. 2, at ”[d]en, 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 (vores understregning).

Bestemmelsen indebærer en pligt for det offentlige til at sikre, at der består et offentligt forsørgelsesvæsen, der sikrer enhver, der ikke kan klare sig selv, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, en egentlig ret til hjælp. Kravet om forsørgelseshjælp fra det offentlige indtræder derfor bl.a. først, hvis en anden – efter lovgivningen – ikke har pligt til at forsørge den pågældende.

Efter bestemmelsen er det således overladt til lovgivningsmagten at fastsætte, hvornår forsørgelsen ”påhviler nogen anden”, og det er denne mulighed, lovgivningsmagten har benyttet. Dette rejser ikke problemer i forhold til grundlovens § 75, stk. 2.

Grundlovens § 75, stk. 2, beskytter i øvrigt ikke retten til familieliv, herunder samliv. Selvom den gensidige forsørgelsespligt for samlevende måtte have som konsekvens, at samlevende beslutter sig for at bringe samlivet til ophør, er det ikke relevant i forhold til grundlovens § 75, stk. 2. Det gælder for så vidt tilsvarende i forhold til ægtefæller.

Med hensyn til sagsøgerens bemærkning i replikken om, at det af sagsøgte ”[...] *overses, at Justitsministeriet tidligere har antaget, at lovgivningen om gensidig forsørgelsespligt strider mod Grundloven, jf. herom nærmere i Justitsministeriets redegørelse fra 2013 til Beskæftigelsesministeriet, [...], jf. nærmere bilag 3*”, og at det ”[a]f Justitsministeriets førnævnte redegørelse fremgår, at ordningen i 2013-loven [...] er indført for at kunne komme uden om den grundlovsstridighed, som regeringen og Folketinget tidligere har erkendt, at reglerne om

forsørgelsespligt udgjorde”, gøres det gældende, at sammenligningen med den tidligere lovændring fra 2002 (lov nr. 361 af 6. juni 2002) ikke er relevant for bedømmelsen af lovens forenelighed med grundloven i denne sag.

Ved vurderingen af spørgsmålet om 2002-lovændringens grundlovs-mæssighed blev der lagt vægt på, at ugifte samlevende ikke efter lovgivningen på daværende tidspunkt som ægtefæller havde forsørgelsespligt over for hinanden, dvs. forsørgelsen af den, der søgte om offentlig ydelse – den såkaldte starthjælp – ville ikke påhvile den anden samlever.

2002-lovændringen adskiller sig derved fra 2013-lovændringen, idet Folketinget med 2013-lovændringen samtidig indførte en indbyrdes forsørgelsespligt mellem de ugifte samlevende, dvs. forsørgelsen af den, der søgte om uddannelses- eller kontanthjælp efter 2013-lovændringen, påhvilede – og var dermed sikret gennem – den anden samlever.

På den baggrund bestrides det, at 2013-lovændringen skulle have omgåelsesmæssig karakter og mangle den fornødne saglighed for, at ændringen er lovlige og gyldig efter grundloven.

Indførelsen af gensidig forsørgelsespligt for samlevende er heller ikke et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73. Det skyldes, at den gensidige forsørgelsespligt er udtryk for, at lovgivningsmagten fastsætter regler om, at der som udgangspunkt ikke er ret til visse sociale ydelser, hvis den pågældende kan forsørges af sin samlever. En sådan regel gør hverken indgreb i retten til offentlig forsørgelse efter grundlovens § 75, stk. 2, eller en beskyttet ret for den samlever, som nu skal forsørge vedkommende.

Den fremadrettede indførelse af gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende i kontanthjælpssystemet er således udtryk for en almindelig offentligretlig regulering og falder derfor helt uden for området for grundlovens § 73.

Det offentlige fremtidige forsørgelse af en anden person kan ikke være en beskyttet ret efter grundlovens § 73.

Den af sagsøgerne påberåbte dom, der er gengivet i UfR 1980, side 955 Ø, og som vedrører rederivirksomhed, har derfor ingen lighedspunkter med nærværende sag og ses derfor ikke at have nogen relevans for bedømmelsen af 2013-lovændringens forenelighed med grundloven i denne sag.

I forhold til sagsøgernes bemærkninger om berettigede forventninger i

processkrift af 12. oktober 2016 bemærkes, at uanset om grundlovens § 73 beskytter berettigede forventninger, kan der ikke opstå berettigede forventninger om at opnå ret til offentlig ydelse i form af skattefinansieret kontanthjælp. Hele ideen med kontanthjælpssystemet er således at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for dem, som ikke på anden måde kan klare sig selv økonomisk, dvs. at hvis man kan klare sig økonomisk, er man ikke – længere – berettiget til denne offentlige forsørgelsesydelse.

Indførelsen af gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende har i øvrigt en så generel karakter, at det i sig selv må anses for at udelukke, at indgrebet kan have karakter af afståelse.

Bestemmelsen i § 97 a i den dagældende lov om aktiv socialpolitik indebar i øvrigt alene en refleksvirkning af eventuel manglende overholdelse af den samlevendes forsørgelsespligt i henhold til dagældende lovs §§ 2 a og 2 b. § 97 a skulle således sikre, at den gensidige forsørgelsespligt i §§ 2 a og 2 b efter omstændighederne kunne gennemtvinges, hvis en samlever forsømte at opfylde sin forsørgelsespligt efter loven. Det var kun, hvis forsørgelsespligten var misligholdt, og kommunen derfor efter § 97 a, stk. 1, havde været nødt til at indtræde i forsørgerpligten og udbetale uddannelses- eller kontanthjælp, at kommunen kunne ”opkræve et beløb svarende til den udbetalte uddannelses- eller kontanthjælp.” (vores understregning)

Når forsørgelsespligten ikke i sig selv har ekspropriativ karakter, kan § 97 a i den dagældende lov om aktiv socialpolitik – der som nævnt alene gav mulighed for at opkræve et eventuelt beløb, som var blevet udbetalt til den person, som den pågældende skulle forsørge – heller ikke have ekspropriativ karakter.

DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Endvidere gøres det gældende, at de påberåbte bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er til hinder for, at ugifte samlevende i et nærmere bestemt omfang – på lige fod med ægtefæller – pålægges forsørgelsespligt over for hinanden, hvis en eller begge ansøger om eller modtager integrationsydelse eller uddannelses- eller kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Artikel 8

Bestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter bl.a. mod indgreb i familielivet, men det er hverken efter bestemmelsens ordlyd eller efter konventionspraksis i strid med artikel 8 at pålægge ugifte samlevende gensidig forsørgelsespligt. Gensidig forsørgelsespligt for samlevende er i øvrigt lige så lidt om-

fattet af bestemmelsen som gensidig forsørgelsespligt for ægtefæller.

Artikel 1 i Tillægsprotokol 1 og artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1

Selvom retten til (fremtidige) skattefinansierede ydelser måtte være omfattet af begrebet ejendom i Menneskerettighedskonventionens artikel 1 i Tillægsprotokol 1 – hvilket bl.a. forudsætter en berettiget forventning om at modtage ydelsen – og dermed principielt måtte nyde beskyttelse, begrænser bestemmelsen ikke medlemsstaterne og dermed lovgivningsmagtens almindelige adgang til at bestemme over arten af og tildelingen af sociale ydelser, f.eks. forsørgelsesydelser, herunder at justere betingelserne for tildelingen af eksisterende sociale ydelser med fremadrettet virkning.

Efter den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis forudsættes bestemmelsen i øvrigt anvendt, hvor der foreligger et konkret, særdeles intenst og uproportionalt indgreb i en ejendomsrettighed – hvilket bl.a. var tilfældet i den af sagsøgerne påberåbte sag Kjartan Ásmundsson mod Island af 12. oktober 2004 (sag nr. 60669/00) – og bestemmelsen omfatter derfor ikke et tilfælde som det foreliggende, hvor der – som led i en reform af kontanthjælpssystemet – indføres en fremadrettet og etapevis forsørgelsespligt, der gælder generelt, og som er fastsat på baggrund af saglige og proportionale hensyn til samfundsudviklingen, herunder samfundsøkonomiske hensyn. Se hertil f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22. september 2005 i sagen Goudswaard-Van der Lans mod Holland (sag nr. 75255/01), hvorefter Ásmundsson-dommen ikke er til hinder for generelle ændringer af retten til sociale ydelser, heller ikke selv om det indebærer væsentlige reduktioner.

Endelig bemærkes, at det ved vurderingen af reglernes forenelighed med de påberåbte bestemmelser må tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en bred skønsmargin, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29. april 2008 i sagen Burden mod UK (sag nr. 13378/05), præmis 60, og dom af 12. april 2006 i sagerne Stec m.fl. mod UK (sag nr. 65731/01 og sag nr. 65900/01), præmis 52.

Det bestrides i øvrigt, at der foreligger forskelsbehandling i strid med konventionens artikel 14, jf. artikel 1 i Tillægsprotokol 1. Idet der som nævnt overlades medlemsstaterne en vid skønsmargin på området, kan medlemsstaterne – henset til den generelle samfundsudvikling, herunder med hensyn til samlivsformer – beslutte på visse områder at behandle ugifte samlevende på samme måde som ægtefæller.

I forhold til de af sagsøgeren påberåbte domme på området for artikel

14, jf. artikel 1 i Tillægsprotokol 1, gøres det gældende, at dommene ikke er relevante for spørgsmålet i denne sag.

Dommene tager alene stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det kan udgøre en krænkelse, at enkelte medlemsstater *ikke* behandler samlevende – f.eks. to søstre, der har levet sammen – på samme måde som ægtefæller. Dommene forholder sig derimod ikke til – og begrænser derfor heller ikke – medlemsstaternes adgang til på visse områder at behandle ugifte samlevende på samme måde som gifte personer.

Selvom Domstolen – som citeret af sagsøgerne i processkrift i 12. oktober 2016 – i enkelte af sine afgørelser har udtalt, at gifte og ugifte samlevende ikke befinder sig i sammenlignende situationer, er denne udtalelse alene udtryk for, at det ikke er strid med konventionen, at medlemsstaterne forskelsbehandler gifte personer positivt. Domstolens udtalelse er derimod ikke udtryk for, at medlemsstaterne *skal* forskelsbehandle f.eks. ugifte samlevende og ægtefæller. Der henvises til side 5, 5. afsnit, i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27. april 2000 i sagen Shackell mod UK (sag nr. 45851/99).

Tværtimod skal den af sagsøgerne påberåbte praksis læses i lyset af, at der – henset til den generelle samfundsudvikling – på stadig flere områder er et ønske om at behandle ugifte samlevende på samme måde som ægtefæller.

Der er således på det foreliggende ikke grundlag for at mene, at indførelsen af forsørgelsespligten for ugifte samlevende på kontanthjælpsområdet udgør forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1.”

Kommunernes Landsforening har som mandatar for de tre sagsøgte kommuner i påstandsdokumenter af 26. oktober 2016 til støtte for de nedlagte frifindelsepåstande tilsluttet sig Beskæftigelsesministeriets anbringender, hvorefter de indtil den 1. januar 2016 gældende §§ 2 a, 2 b og 97 a i lov om aktiv socialpolitik, hverken er i strid med grundlovens §§ 73 eller 75, stk. 2, ligesom bestemmelserne heller ikke er i strid med EMRK artikel 8, artikel 14 eller artikel 1 i Tillægsprotokol 1.

I konsekvens heraf er de af kommunerne truffne afgørelser, henholdsvis K1 's afgørelser af 23. januar 2014 over for A og B , K2 's afgørelser af 5. februar 2014 over for C og D , og K3 's afgørelser af 28. januar 2014 over for E og F , derfor heller ikke ugyldige.

Parterne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med påstands-

dokumenterne.

Rettens begrundelse og afgørelse

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forskellige andre love (reform af kontanthjælpssystemet, uddannelseshjælp for unge, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.) blev der indsat en bestemmelse i lov om aktiv socialpolitik § 2 a, hvorefter ugifte samlevende i visse tilfælde havde pligt til at forsørge hinanden i forhold til det offentlige. Der blev samtidig indført en bestemmelse om, at kommunen skulle udbetale hjælp til ansøgeren, hvis samleveren forsømte sin forsørgelsespligt, og at kommunen efterfølgende kunne opkræve det udbetalte beløb hos samleveren, hvis samleveren fik efterladt tilstrækkelige midler til egen forsørgelse, jf. § 97 a i lov om aktiv socialpolitik.

Det følger 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.

Grundlovens § 75, stk. 2, indeholder efter sin ordlyd ikke et forbud mod, at der ved lov pålægges nogen en forsørgelsespligt. Bestemmelsen i lov om aktiv socialpolitik § 2 a, jf. § 2 b, blev vedtaget med henblik på at indføre en forsørgelsespligt for ugifte samlevende under nærmere angivne betingelser. Bestemmelsen i § 2 a er således ikke i strid med grundlovens § 75, stk. 2.

Spørgsmålet er herefter om indførelsen af den gensidige forsørgelsespligt er et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73.

Bestemmelserne i § 2 a, jf. § 2 b, og § 97 a, blev vedtaget som led i udmøntningen af en bred politisk aftale: ”Aftale om reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job”. Ifølge aftalen skulle en række initiativer være med til at sikre bl.a., at ”alle unge og voksne mødes med klare krav og forventninger, således at flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet”. Det fremgår af lovforslaget, at reglerne om gensidig forsørgelsespligt skønnedes at berøre omkring 7.200 fuldtidspersoner. Der er således tale om en generel regulering af en offentlig ydelse.

A , D og E modtog ved lovens ikrafttræden kontanthjælp. Efter indførelsen af de nye regler var A , D og E kun berettiget til kontanthjælp, hvis deres samlever ikke opfyldte forsørgelsespligten.

B , C og F blev ved loven

pålagt en forsørgelsespligt efter § 2 a, ligesom de efter lovens § 97 a ville kunne blive opkrævet et beløb svarende til den udbetalte kontanthjælp til samleveren.

Der er for såvel kontanthjælpsmodtagerne som for disses samlever tale om en generel retlig regulering, som falder uden for området for grundlovens § 73.

Bestemmelserne i lov om aktiv socialpolitik §§ 2 a, jf. 2 b, og 97 a, var derfor ikke i strid med grundloven.

Spørgsmålet er herefter, om bestemmelserne strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, artikel 1 i Tillægsprotokol 1, eller konventionens artikel 14, sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1.

Retten til samliv er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Den omstændighed, at man som følge af samlivet pålægges en gensidig forsørgelsespligt, hindrer ikke fortsat samliv og familieliv. Bestemmelserne er derfor allerede af den grund ikke i strid med artikel 8.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal rettigheder og friheder efter konventionen sikres uden forskelsbehandling, og artikel 1 i konventionens Tillægsprotokol 1 knæsætter ejendomsrettens ukrænkelighed.

Det er fastslået i Højesterets dom gengivet i U.2012.1761H, at artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1 finder anvendelse på en introduktionsydelse efter lov om aktiv socialpolitik. Det kan på den baggrund lægges til grund, at retten til kontanthjælp også er beskyttet af artikel 1 i tillægsprotokollen. Som det ligeledes er nævnt i Højesterets dom, må det ved den samlede bedømmelse af reglernes forenelighed med artikel 1 i Tillægsprotokol 1 og konventionens artikel 14 tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en forholdsvis bred skønsmargin, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik.

Som tidligere anført var bestemmelserne i §§ 2 a, jf. 2 b, og 97 a, udtryk for en generel retlig regulering af ugifte samlevendes forsørgelsespligt svarende til den allerede gældende forsørgelsespligt mellem ægtefæller efter lov om ægteskabets retsvirkninger. Loven blev ifølge bemærkningerne gennemført, for at få flere personer ud af passiv forsørgelse og ud på arbejdsmarkedet. Det berørte som anført i forarbejderne ca. 7.200 personer. Det anførtes i lovforslaget, at kontanthjælpen ikke måtte være et livsvilkår, men skulle være en midlertidig hjælp.

På den anførte baggrund finder retten ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at reglerne om gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende er

et indgreb i strid med artikel 1 i Tillægsprotokol 1.

A og B, C og D samt E og F har til støtte for, at artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. artikel 1 i Tillægsprotokol 1 er krænket, blandt andet anført, at ugifte samlevende blev stillet dårligere end gifte, idet de ikke samtidig opnåede samme skattemæssige fordele som ægtefæller.

Hensigten med indførelsen af forsørgelsespligt for ugifte samlevende var ifølge lovforslaget blandt andet at skabe større ensartethed mellem gifte og papirløse samlevende i kontanthjælpssystemet. Bestemmelserne medførte således en gensidig forsørgelsespligt, der i et vist omfang svarede til den forsørgelsespligt, der gælder for ægtefæller.

Der blev ikke samtidig ændret i anden lovgivning, hvor ugifte samlevende og ægtefæller ikke er ligestillet. Den omstændighed indebærer ikke, at der ved bestemmelserne i §§ 2 a, jf. 2 b og § 97 a i lov om aktiv socialpolitik skete diskrimination i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

Med denne begrundelse frifinder retten Beskæftigelsesministeriet og K1, K2 og K3.

Sagsomkostninger

Retten har ved fastsættelsen af sagens omkostninger på den ene side lagt vægt på sagens principielle karakter, men har på den anden side taget hensyn til, at der alene er udarbejdet få processkrifter, og at hovedforhandlingen havde en varighed af mindre end 5 timer.

Under hensyn hertil skal statskassen i sagsomkostninger betale 75.000 kr. til Beskæftigelsesministeriet og 50.000 kr. til Kommunernes Landsforening som mandatar for K1, K2 og K3. Beløbene skal dække de sagsøgtes udgifter til advokatbistand inklusiv moms.

Thi kendes for ret:

Beskæftigelsesministeriet, K1, K2 og K3 frifindes.

Statskassen skal inden 14 dage betale sagsomkostninger med 75.000 kr. til Beskæftigelsesministeriet og 50.000 kr. til Kommunernes Landsforening som mandatar for K1, K2 og K3.

Sagsomkostningsbeløbene forrentes efter rentelovens § 8a.

Marie Louise Klenow
dommer

Ulla Ingerslev
dommer

Mette Frimodt Hansen
dommer

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Retten i Helsingør, den 9. januar 2017.

Tine Nielsen, kontorfuldmægtig