

---

# Kandidatspeciale

---

## Ugifte samlevendes gensidige forsørgelsespligt

Juridisk Institut, Aalborg Universitet

Udarbejdet af: Line Rytter Christensen, 20092801

Afleveres: 17. november 2014

Vejleder: John Klausen

---



## Titelblad

Projekt: Speciale

Titel: *Ugifte samlevendes gensidige forsørgelsespligt*

Title: *Unmarried cohabitantes' mutual obligation to maintain one another.*

Uddannelsessted: Juridisk Institut, Aalborg Universitet.

Vejleder: John Klausen, Lektor Juridisk Institut

Afleveringsdato: 17. november 2014, kl. 10.00

Sideantal/normalsider: 62 sider/47,4 normalsider

Antal anslag: 113.860 antal anslag

Udarbejdet af:

---

Line Rytter Christensen, 20092801

## 0. Abstract

For this master's thesis the legal dogmatic method is used. This is a method aimed to describe, analyze, and interpret law. The legal method is the study of choice when dealing with law, interpretation, fact, and results.

The subject of this thesis is the introduction of unmarried cohabitants' mutual obligation to maintain one another. This obligation is introduced in the Act on Active Social Policy. The provisions in the Act, had effect from 1<sup>st</sup> of January 2014. A rule of transition has been made resulting in only half the economic impact of the mutual obligation to maintain one another throughout 2014. The rules will be fully implemented from January 2015. Section 2b in the Act on Active Social Policy deals with conditions that must be met, when deciding whether couples have got obligations to maintain one another. The reason is that all their costs of living will depend on the status of cohabiting in the social support system.

Denmark is obligated to comply with the international rules onto which Denmark has agreed commission to. This is why the Danish rules cannot contravene such rules and this is why the rules in the Act on Active Social Policy must be compatible with The European Convention on Human Rights. This thesis examine whether section 8 of the European Convention on Human Rights protects unmarried couples. This section ensures that everybody have the right to respect for private and family life. Unmarried couples are protected by this provision if they can demonstrate that they have a de facto family life.

The Constitution guarantees everyone the right to public funds, unless others are obligated to do so. Spouses are required to provide for each other in accordance to section 2 in Act on Legal Effects of Marriage. This provision imposes the duty for spouses to maintain one another according to private law. This obligation is nowhere to be found for unmarried couples. Therefore the Government has introduced section 97a in Act on Social Policy. With this provision, the authority can support the dependent partner and subsequently send the bill to the defaulting partner. With this provision, the partner is retained in the obligation to provide for the dependent partner. Amongst other issues this thesis deals with

the issue of provision contravenes section 73 in the Constitution. However this cannot be answered definitely, as long as the court of justice has not determined whether social services are protected by section 73 in the Constitution.

## Indholdsfortegnelse

<b>Titelblad</b> .....	<b>1</b>
<b>0. Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
1.1. Problemformulering og problemstillinger .....	7
<b>2. Afgrænsning</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Metode</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Sammenspillet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark</b> .....	<b>13</b>
<b>5. Oplysning af sagerne</b> .....	<b>15</b>
<b>5.1. Generelle principper</b> .....	<b>15</b>
5.1.1. Officialprincippet .....	15
5.1.2. Dialogprincippet .....	16
5.1.3. Proportionalitetsprincippet .....	17
<b>5.2. Myndighedernes mulighed for at oplyse sager</b> .....	<b>19</b>
5.2.1. Deling af oplysninger .....	20
5.2.2. Principafgørelse 49-14.....	21
<b>6. Analyse af pensions-, børnetilskuds- og aktivloven</b> .....	<b>23</b>
<b>6.1. Reelt enlig efter pensionsloven</b> .....	<b>23</b>
6.1.1. Afgørelser efter pensionsloven .....	25
6.1.1.1. Principafgørelse P-20-95 .....	25
6.1.1.2. Principafgørelse 99-11.....	27
6.1.1.3. Principafgørelse 8-13.....	27
<b>6.2. Reelt enlig efter børnetilskudsloven</b> .....	<b>28</b>
6.2.1. Afgørelser efter børnetilskudsloven.....	29
6.2.1.1. Principafgørelse B-3-07 .....	30
6.2.1.2. Principafgørelse 9-13.....	30
6.2.1.3. Principafgørelse 10-13.....	31
6.2.1.4. Principafgørelse 11-13.....	32
6.2.1.5. U.2005.21V .....	33
<b>6.3. Delkonklusion: Pensions- og børnetilskudsloven</b> .....	<b>34</b>
<b>6.4. Samlevende i aktivloven</b> .....	<b>35</b>
<b>6.5. Delkonklusion: Samlevende i aktivloven</b> .....	<b>39</b>
<b>7. Manglende opfyldelse af forsørgelsespligten</b> .....	<b>40</b>
<b>8. Grundloven og EMRK</b> .....	<b>43</b>
<b>8.1. Grundlovens § 75, stk. 2</b> .....	<b>43</b>
<b>8.2. Grundlovens § 73, stk. 1</b> .....	<b>45</b>
8.2.1. Nuværende kontanthjælpsmodtageres rettigheder .....	46
<b>8.3. EMRK</b> .....	<b>49</b>
<b>8.4. Delkonklusion: Grundloven og EMRK</b> .....	<b>51</b>
<b>9. Vurdering og perspektivering</b> .....	<b>53</b>
<b>10. Konklusion</b> .....	<b>56</b>
<b>11. Litteraturliste</b> .....	<b>58</b>

## 1. Indledning

I de seneste 40 år har de danske socialretlige regler været under stor forandring. Indtil begyndelsen af 1970'erne byggede de socialretlige regler på forsørgelsesområdet på de familieretlige principper om ægtefællers gensidige forsørgelsespligt og forældres pligt til at forsørge børn under 18 år. De familiemønstre der var i samfundet, blev afspejlet i reglerne. Personer, der levende sammen var gift, og når de fik børn, blev disse født i ægteskab. Folketinget kom i slutningen af 60'erne til den erkendelse, at familiemønstrene ændrede sig, og folk ikke længere levede sammen som far, mor og børn. Der opstod nye samlivsformer, hvor folk levede sammen og fik børn uden at være gift. I 1963 blev der derfor nedsat et Ægteskabsudvalg, som skulle se på de nye samlivsformer.<sup>1</sup>

I forbindelse med de ændrede familiemønstre nedsatte socialministeren i 1983 et udvalg, på anbefaling af Ægteskabsudvalget, som skulle undersøge om forsørgelsesbegrebet i socialretten skulle ændres eller helt ophæves. Udvalget kom i 1986 med en betænkning<sup>2</sup>, hvori to mulige principper blev opstillet. Det første var individualprincippet, som betragtede alle som enlige uanset deres civilstand. Dette medførte, at beregningen samt størrelsen på ydelser ikke afhang af personens levevis. Det andet princip var husstandsprincippet, hvorefter papirløst samlevende skulle betragtes som ægtefæller. Husstandsprincippet havde den betydning, at kontanthjælpen skulle tildeles under hensynstagen til personernes gensidige tilknytning, hvilket også omfattede ugifte samlevende. Dermed var husstandsprincippet en forløber for det, vi i dag kender som gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hielmcrone, Nina Von, "Forsørgelse i socialretten", Tidsskrift for Socialpolitisk Forening – Social Politik, nr. 6 / 2013. (Forsørgelse i socialretten), side 6.

<sup>2</sup> Betænkning nr. 1087, november 1986.

<sup>3</sup> Forsørgelse i socialretten, side 7.

Regeringen og aftalepartierne indgik d. 18. april 2013 en aftale, som resulterede i to lovforslag, det ene omhandlede ændringer på beskæftigelsesområdet<sup>4</sup>, og det andet omhandlede ændringer på kontanthjælpsområdet<sup>5</sup>. Ændringerne på kontanthjælpsområdet trådte i kraft d. 1. januar 2014, idet Lov om aktiv socialpolitik<sup>6</sup> (herefter aktivloven) blandt andet fik tilføjet kapitel 1a, som omhandler indførelsen af gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende.

I Lov om social pension<sup>7</sup> (herefter pensionsloven) og i Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag<sup>8</sup> (herefter børnetilskudsloven) optræder begrebet reelt enlig, som noget man *ikke* er, hvis man har et ægteskabslignende forhold. I aktivloven er man samlevende, hvis man har et forhold, der er af ægteskabslignende karakter. Det fremgår i bemærkningerne til L 224, 2012-2013, at der skal inddrages yderligere aspekter i vurderingen efter aktivloven end dem, der normalvis ville blive inddraget efter pensionsloven og børnetilskudsloven.<sup>9</sup>

Emnet for dette speciale er hermed at undersøge kriterierne i pensions- og børnetilskudsloven sammenholdt med kriterierne i aktivloven. *Er der reelt en forskel og hvorfor, samt hvad indebærer denne forskel.* Denne sontring lægger til grund for følgende problemformulering med tilhørende problemstillinger.

---

<sup>4</sup> L 223 Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love. (Forlængelse af uddannelsesordningen for ledige, målretning af 6 ugers selvvalgt uddannelse m.v.).

<sup>5</sup> L 224 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt forskellige andre love. (Reform af kontanthjælpsystemet, uddannelseshjælp for unge, aktivitetstillæg, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.)(L 224 2012-2013)

<sup>6</sup> Lovbekg. nr. 190 af 24.02.2012 med senere ændringer.

<sup>7</sup> Lovbekg. nr. 1116 af 23.09.2013 med senere ændringer.

<sup>8</sup> Lovbekg. nr. 856 af 23.08.2012 med senere ændringer.

<sup>9</sup> L 224 2012-2013, side 42, spalte 2.

### 1.1. Problemformulering og problemstillinger

Problemformuleringen for dette speciale er:

*Hvilke konsekvenser kan det have, hvis der er en juridisk forskel mellem vurderingen af at være reelt enlig i pensions- og børnetilskudsloven og vurderingen af at være samlevende ifølge aktivlovens kapitel 1a?*

Problemformuleringen vil blive belyst gennem følgende problemstillinger:

- Hvordan oplyses og behandles disse sager af kommunerne og Udbetaling Danmark?
- Hvad er kriterierne for at være reelt enlig i pensions- og børnetilskudsloven, og hvad er kriterierne for at være samlevende i aktivloven?
- Sker der en krænkelse af Danmarks Riges Grundlov<sup>10</sup> (herefter grundloven) eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention<sup>11</sup> (herefter EMRK) med de nye regler i aktivloven?

---

<sup>10</sup> Lov nr. 169 af 05.06.1953.

<sup>11</sup> Lovbekg. nr. 750 af 19.10.1998 med senere ændringer. Inkorporeringsloven.



## 2. Afgrænsning

I dette speciale analyseres de betingelser, der skal være opfyldt for, at man bliver vurderet som samlevende efter de nye regler i aktivloven. Til denne undersøgelse inddrages de kriterier, der anvendes i pensions- og børnetilskudsloven, når det vurderes, om en borger er reelt enlig.

Først belyses sammenspillet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark. Dette er medtaget, fordi disse myndigheder arbejder sammen i oplysningen og behandlingen af sagerne inden for hver deres områder. Efterfølgende behandles, hvorledes sådanne sociale sager kan oplyses. Dette er relevant, fordi det er vigtigt at få en grundlæggende forståelse for, hvordan oplysningen af sagerne sker samt hvilke muligheder myndighederne har for at skaffe oplysninger til brug for afgørelsen af sagerne.

Herefter gennemgås pensionslovens kriterier, hvorefter der er inddraget relevante principafgørelser fra Ankestyrelsen, for at belyse, hvorledes disse kriterier anvendes i praksis. Efterfølgende behandles børnetilskudsloven og de kriterier, der findes i denne, samt en gennemgang af relevant praksis. Afsnittet opsummeres i en delkonklusion. Slutteligt analyseres de kriterier, der findes i aktivloven, hvorefter en delkonklusion afslutter analysen af aktivloven. Grunden til at pension- og børnetilskudslovens kriterier er væsentlige i behandlingen af dette speciale er, at det i bemærkningerne fremgår, at der bør indgå yderligere aspekter i vurderingen efter aktivloven end dem man ser i pensions- og børnetilskudsloven<sup>12</sup>.

Grundloven er den højst rangerede lov i Danmark, hvorfor love ikke må stride mod denne. Det er derfor vigtigt at sikre sig, at de nye regler i aktivloven ikke strider mod grundloven. De nye reglers forenelighed med grundloven, vil derfor blive behandlet sidst i specialet. Udover at love ikke må stride mod grundloven, må de heller ikke stride

---

<sup>12</sup> L 224, 2012-2013, side 42.

mod Danmarks internationale forpligtelser. Efter behandlingen af spørgsmålet om grundloven, præsenteres derfor en gennemgang af foreneligheden med EMRK.

Afslutningsvis gives der en samlet konklusion på specialet med henblik på at svare på specialets problemformulering og de dertilhørende problemstillinger.

### 3. Metode

For at behandle specialets problemformulering og de dertilhørende problemstillinger vil retsdogmatisk metode anvendes. Retsdogmatisk metode ”beskriver, fortolker, analyserer og systematiserer gældende ret”<sup>13</sup>, hvilket også vil være fremgangsmåden for dette speciale. Inden for den juridiske verden er retsdogmatikken den mest betydningsfulde metode, idet den fokuserer på at klarlægge gældende ret, hvilket også betegnes for *de lege lata*.<sup>14</sup> Formålet med specialet er gennem den retsdogmatiske metode at klarlægge gældende ret inden for kontanthjælpsområdet, med særlig fokus på de nye regler omkring gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende.

Retsdogmatisk metode er forbundet med den praktiske retsanvendelse, hvorfor der derfor også skal gøres brug af den juridiske metode. Den juridiske metode handler om læren om valg mellem retskilder, fortolkning, faktum og resultat. Gennem den retsdogmatisk metode bliver den juridiske metode dermed anvendt.

Gennem den juridiske metode vil der i specialet blive anvendt forskellige retskilder. Hovedvægten ligger på anvendelsen af lov, lovforarbejder og lovforslag. Retspraksis og vejledninger har også fundet anvendelse. Det er diskuteret, om juridisk litteratur skal anvendes som en decideret retskilde i retsdogmatikken. Ifølge Munk-Hansen kan det ikke anses som en retskilde, medmindre værket kan præsentere resultater, som kommer frem ved anvendelsen af metodiske overvejelser.<sup>15</sup> Omvendt mener Blume, at brugen af den juridiske litteratur gør det meningsfuldt at kalde det en retskilde.<sup>16</sup> Den juridiske litteratur skal ikke være normerende, men den skal derimod bruges til at klarlægge, hvilket retligt indhold, man kan udlede ved en samlet anvendelse af de forskellige retskilder. Juridisk faglitteratur er af mange anvendt som inspiration til at forstå, tolke og diskutere lovbestemmelser, hvilket det også er i dette speciale.

---

<sup>13</sup> Munk-Hansen, Carsten, ”Rettens grund: Filosofi, Videnskab, Metode”, Kompendium, 2010 (Rettens grund), side 95.

<sup>14</sup> Rettens grund, side 95.

<sup>15</sup> Rettens grund, side 110.

<sup>16</sup> Blume, side 69.

Den primære retskilde er lov og retspraksis. Retspraksis bliver til en primær retskilde, da det er udtryk for gældende ret afsagt af de danske domstole. Retspraksis er en reel stillingtagen til en konkret tvist foretaget af domstolene. Lovforarbejder anvendes også, de er vigtige retskilder til brug for yderligere forklaring og som supplerende til fortolkningen. Lovforarbejderne er lovgivers fortolkningsbidrag, de har derfor ikke den samme høje retskildeværdi som selve loven har.

Som den primære retskilde anvender specialet gældende lov på områderne for pension, børnetilskud og kontanthjælp. Derudover er loven for Udbetaling Danmark også anvendt for at analysere, hvorledes opgaverne fordeles mellem kommunerne og Udbetaling Danmark. Herudover er forarbejderne til aktivloven anvendt for at undersøge hensynene bag de nye regler. Til pensions- og børnetilskudsområderne er vejledningerne anvendt for at finde frem til, hvad kriterierne for at være reelt enlig er. En vejledning udstedes ofte for at beskrive, hvorledes loven skal fortolkes, og hvordan man skal anvende de forskellige bestemmelser i praksis. Vejledningen gælder administrativt og er kun bindende for den myndighed, som modtager den. Vejledninger er oftest udstedt af ministerierne som et bidrag til, hvorledes loven skal tolkes. En minister har ikke instruktionsbeføjelse over for kommunerne, og de er dermed kun bundet af meddelelser fra ministeren, når de kommer i form af en bekendtgørelse. Indholdet af vejledninger bliver derfor oftest blot en gengivelse af, hvad der står i loven, samt hvordan praksis er på området. Det er derfor kun en meget lille del af indholdet i vejledningerne, der er ministeriets reelle stillingtagen til bestemmelserne. En vejledning bliver dermed ikke gældende for den enkelte borger, og der kan ikke findes hjemmel i en vejledning til indgreb i en borgers forhold. En vejledning er udstedt af en overordnet myndighed til en underordnet myndighed, så den gælder administrativt og der kan ikke findes direkte retsregler i vejledninger. Retskildeværdien for vejledninger er derfor lav i forhold til en lovs retskildeværdi.

En stor del af den praksis, der anvendes i dette speciale er administrative afgørelser afsagt af Ankestyrelsen. Administrative afgørelser kan betegnes som en uskreven retskilde, som er

udviklet gennem myndighedens afgørelser på baggrund af anvendelsen af lovene. Den administrative praksis virker som en retsgaranti for borgeren, da de er med til at sikre, at sammenlignelige situationer bedømmes ensartet. De administrative afgørelser anvendes i vejledninger, og de viser dermed, hvordan praksis er på området. Administrativ praksis er ikke nedskrevet i lov, men blot et stillingstagen til retstilstanden, hvorfor retskildeværdien vil være lav i forhold til lov.

## 4. Sammenspillet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark

Den 1. oktober 2012 trådte den nye Lov om Udbetaling Danmark<sup>17</sup> (herefter Udbetaling Danmark-loven) i kraft. Af lovens § 1 fremgår Udbetaling Danmarks sagsområder, blandt disse sagsområder er ydelser efter pensions- og børnetilskudsloven. De områder Udbetaling Danmark har myndighedsansvaret for, er ydelser, der kan afgøres ud fra objektive kriterier, det kan for eksempel være alder, boligareal og økonomi. Det er ikke muligt for borgeren at komme i personlig kontakt med Udbetaling Danmark.

Det fremgår af lovens § 2, at Udbetaling Danmark, lige som kommunerne, skal yde hjælp så hurtigt som muligt og fastsætte frister for behandlingen af sagerne. Dette fremgår ydermere af § 3 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område<sup>18</sup> (herefter retssikkerhedsloven). Efter § 4 i retssikkerhedsloven skal borgeren have mulighed for at medvirke ved oplysningen af sin sag, hvilket også fremgår af Udbetaling Danmark-lovens § 2.

Kommunernes opgaver i forbindelse med de områder, der administreres af Udbetaling Danmark, er, at de skal yde en overordnet generel vejledning til borgeren jf. § 3. For de borgerer, der har brug for en yderligere detaljeret vejledning, skal kommunerne henvise til Udbetaling Danmark jf. § 3, stk. 1 jf. dog stk. 3. Efter bestemmelsens stk. 3 skal kommunerne hjælpe de borgere, som har brug for hjælp til at udfylde og indsende ansøgninger. Derudover skal de hjælpe borgeren, så denne kan være behjælpelig med oplysningen af sagen. Til sidst skal kommunerne varetage borgerens kontakt til Udbetaling Danmark. Borgere der har svært ved at anvende de digitale selvbetjeningsløsninger, som Udbetaling Danmark stiller til rådighed, skal kommunerne hjælpe, som led i den helhedsorienterede hjælp, der ydes til borgeren.

Omkring udvekslingen af oplysninger mellem kommunerne og Udbetaling Danmark gælder der særlige regler. Efter Udbetaling Danmark-lovens § 6 skal kommunen uden forudgående samtykke fra borgeren videregive oplysninger til Udbetaling Danmark om borgere, der søger

---

<sup>17</sup> Lov nr. 324 af 11.04.2012 med senere ændringer.

<sup>18</sup> Lovbekg. nr. 1019 af 23.09.2014.

eller allerede får hjælp fra kommunen, hvilket også gælder rent personlige forhold. Oplysningerne skal gives, hvis de skal bruges til en ny sag, eller hvis der følges op på sager inden for Udbetaling Danmarks sagsområder. På den anden side skal Udbetaling Danmark efter § 7 uden forudgående samtykke fra borgeren videregive oplysninger til kommunerne, hvis de skal bruge disse til behandling af sager inden for deres sagsområder. Kommunerne og Udbetaling Danmark har terminaladgang til forskellige registre, hvori de kan få oplysninger om borgerens typer af kontante ydelser og størrelsen af disse jf. § 8, stk. 1. Kommunerne og Udbetaling Danmark har pligt til at stille de nødvendige oplysninger til rådighed for de forskellige registrere efter bestemmelsens stk. 1 og 2 jf. stk. 3. I behandlingen af sagerne gælder reglerne i retssikkerhedslovens §§ 10, 11, stk. 1, 11a, stk. 5, 11b, 11c, stk. 1, nr. 4 og 12 om oplysningspligt, samtykke, medvirken og skriftlighed ved de sager, de hver især behandler.

## 5. Oplysning af sagerne

De offentlige myndigheder på det sociale område skal behandle sagerne efter reglerne i retssikkerhedsloven. I retssikkerhedsloven fremgår nogle generelle principper som myndighederne skal overholde ved undersøgelsen af sagerne.

Hvordan Udbetaling Danmark og kommunerne kan undersøge sagerne gennemgås kort nedenfor. Først kommer der dog en kort gennemgang af tre essentielle principper, som kommunerne skal overholde i oplysningen af sagerne. Herefter kommer der en gennemgang af, hvordan kommunerne kan skaffe oplysninger til brug for undersøgelsen af sagerne.

### 5.1. Generelle principper

#### 5.1.1. Officialprincippet

Officialprincippet fremgår af retssikkerhedslovens § 10. Officialprincippet er et gammelt forvaltningsretligt princip, som på det sociale område er meget væsentligt, og derfor er det skrevet direkte ind i retssikkerhedsloven. I § 10 står der, at myndighederne har ansvaret for de sager, der behandles efter retssikkerhedsloven er tilstrækkeligt oplyst. Som udgangspunkt er det myndighedernes ansvar, at der indhentes tilstrækkelige oplysninger til, at myndighederne kan afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til.<sup>19</sup> Det er myndighederne, der skal identificere de problemer, der skal oplyses inden der kan træffes en afgørelse. Myndighederne skal derved sætte gang i de processer, der skal til for at oplysningerne kommer frem. De skal for eksempel bede borgeren om at fremskaffe oplysninger til belysning af sagen.

Myndighederne skal gennemgå de modtagne oplysninger og vurdere, om oplysningerne er tilstrækkelige til at belyse problemet. Det er i princippet ikke et krav, at sagen oplyses bedst muligt, men det er et krav, at sagen er oplyst tilstrækkeligt således, at der er et forsvarligt oplysningsgrundlag. Det er sagens karakter der bestemmer, hvornår sagen er forsvarligt oplyst. I indgribende sager, såsom ved samlevende forpligtes til at forsørge hinanden, skal oplysningsniveauet være noget højere end i mere rutineprægede sager.<sup>20</sup> Ofte kan myndighederne ud fra de sociale love, som der søges hjælp efter, udlede hvilke oplysninger, der skal

---

<sup>19</sup> Vejl. nr. 73 af 03.10.2006 (Retssikkerhedsvejledningen)(Vejl. nr. 73 af 03.10.2006), side 15.

<sup>20</sup> Socialforvaltningsret, side 186.



indhentes, da der i disse love står beskrevet, hvilke betingelser, der skal være opfyldt for at være berettiget til at modtage hjælp.

Bliver en afgørelse truffet på et utilstrækkeligt grundlag, vil myndigheden overtræde officialprincippet, og der foreligger derfor en væsentlig retlig mangel. En bebyrdende afgørelse, som har en sådan mangel, bliver der ugyldig. Er der tilstrækkelige oplysninger i sagen, men er disse fremkommet på uretmæssig måde, så bliver afgørelsen ikke ugyldig, men oplysningernes bevismæssige værdi kan være svækket.<sup>21</sup> Et eksempel på dette kan være, hvis der foretages et opslag i CPR-registeret uden at der er oprettet en addressesag på personen der søges efter, hvilket også fremgår af Ankestyrelsens kritik i afsnit 6.2.1.4. *Principafgørelse 10-13*. Myndighederne har ret og pligt til at anvende oplysningerne, selvom de eventuelt er tilvejebragt på en retsstridig måde jf. både principafgørelse 25-13 og Folketingets Ombudsmandsudtalelse i FOB 2012-8.

### 5.1.2. Dialogprincippet

I retssikkerhedsloven § 4 findes dialogprincippet, hvori det fremgår, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Myndighederne skal tilrettelægge sagen således, at borgeren får en reel mulighed for at medvirke til behandlingen af sagen. Dialogprincippet har en anden karakter end høringsprincippet, der findes i Lov om offentlig forvaltning<sup>22</sup> (herefter forvaltningsloven) § 19. Forvaltningslovens § 19 giver en part ret til at udtale sig inden der træffes en afgørelse, mens dialogprincippet forudsætter, at borgeren *har haft* medindflydelse og *har* medvirket i en dialog, som har præget sagsbehandlingen inden afgørelsen træffes. Borgeren skal ikke have indflydelse på selve afgørelsen, men borgeren skal dog have mulighed for at deltage i sagsoplysningen og komme med forslag til, hvorledes sagen bedst muligt oplyses.

På grund af dialogprincippet får officialprincippet en anden karakter, idet officialprincippet først kan anses for opfyldt, når der er sket opfyldelse af borgerens rettighed efter § 4. Dialogprincippet kan dog gradueres alt efter, hvilke type sag der er tale om. Er det en forholdsvis

---

<sup>21</sup> Socialforvaltningsret, side 230-231.

<sup>22</sup> Lovbekg. nr. 433 af 22.03.2014.

ukompliceret sag, kan dialogprincippet fraviges, mens hvis det er en mere kompliceret sag, så må man iagttage princippet inden en afgørelse kan træffes.<sup>23</sup>

Som det bliver gennemgået i afsnit 6.4. *Samlevende i aktivloven*, kan kommunerne efter § 2b, stk. 3 vurdere et par som samlevende, hvis de har et forhold af ægteskabslignende karakter. Ved denne vurdering er det vigtigt, at borgerens medindflydelse sikres gennem opfyldelse af pligten i retssikkerhedslovens § 4, idet borgeren kan bidrage med væsentlige oplysninger til belysningen af, om forholdet er af ægteskabslignende karakter.

### 5.1.3. Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at myndighederne skal vælge *den mindst indgribende* foranstaltning for borgeren ved behandlingen af en sag. Proportionalitetsprincippet er endnu et forvaltningsretligt princip, som de sociale myndigheder *skal* overholde. Især i medfør af den nye bestemmelse i aktivlovens § 2b, stk. 3, bliver proportionalitetsprincippet væsentligt. Dette gennemgås sidst i afsnit 6.4. *Samlevende i aktivloven*, hvori det diskuteres, hvorledes kommunerne kan og skal undersøge sagerne i forbindelse med at finde frem til de yderligere aspekter, som skal inddrages efter aktivlovens vurdering af et ægteskabslignende forhold i sammenligning med de aspekter, der inddrages efter pensions- og børnetilskudsloven.

I retssikkerhedsloven findes der ikke hjemmel til, at kommunerne kan gøre brug af overvågning eller uanmeldte besøg. En sådan brug af overvågning og uanmeldte besøg vil ofte være en uproportional fremgangsmåde til oplysning af en sag. Det fremgår af retssikkerhedsvejledningen<sup>24</sup>, at kommunerne som udgangspunkt kun kan gøre brug af uanmeldte besøg og overvågning, hvis det er den eneste måde, hvorpå de kan tilvejebringe de nødvendige oplysninger til sagen. Anvendelsen af dette skal ske efter en vurdering af sagens karakter og overholdelse af proportionalitetsprincippet. Hvis kommunen møder op på borgerens bopæl, skal borgeren informeres om, at det er en foranstaltning de frivilligt kan gå med til, samt at de kan nægte at medvirke.

---

<sup>23</sup> Socialret, side 322-324.

<sup>24</sup> Vejl. nr. 73 af 03.10.2006, side 26, punkt 132.

I Lov om det centrale personregister<sup>25</sup> (herefter CPR-loven) fremgår det af § 10, at kommunalbestyrelsen har hjemmel til at undersøge, om en borger er korrekt bopælsregistreret. Observationer fremgår ikke direkte af lovteksten, men i vejledningen<sup>26</sup> til CPR-loven fremgår det af afsnit 3.7.6 i kapitel 3, at der ikke er hjemmel i CPR-loven til, at kommunerne gennemfører systematiserede observationer af borgerne. Dog kan der anvendes enkeltstående observationer og selvstændige observationer i kommunens sagsbehandling, for så vidt, at der er gjort et notat om observationerne efter Lov om offentlighed i forvaltningens<sup>27</sup> (herefter offentlighedsloven) § 13. Et sådan notat skal dog ikke registreres, hvis oplysningen allerede fremgår af sagens dokumenter. Myndighederne må notere tilfældige observationer. En tilfældig observation kan være, hvis en ansat som civil tilfældigvis observerer en borger og dennes formodede samlever. En sådan tilfældig observation kan bruges til at vurdere om en sag skal undersøges nærmere. For at hjemlen i CPR-loven kan anvendes, skal der være oprettet en addressesag, fordi kommunerne vil undersøge om borgeren er korrekt registreret. Kommunerne skal dermed overveje, om det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at der til undersøgelsen af deres sag bliver oprettet en addressesag på den formodede samlever.

Det er derfor vigtigt at proportionalitetsprincippet overholdes, når myndighederne ønsker at oplyse en sag.

De principper, der findes for sagsoplysningen har til formål at skabe garanti for afgørelsernes rigtighed. Sager der handler om undersøgelsen af, om et par er samlevende, og dermed skal forsørge hinanden gensidigt, er indgribende for den enkelte borger. Hvis kommunens undersøgelse kommer frem til, at parret er samlevende, kan de miste en indtægt. Kommunernes undersøgelse af sagen skal derfor være så velunderbygget som muligt for at sikre, at de træffer den mest korrekte afgørelse.

---

<sup>25</sup> Lovbekg. nr. 5 af 09.01.2013 med senere ændringer.

<sup>26</sup> Vejl. nr. 9273 af 14.06.2013.

<sup>27</sup> Lov nr. 606 af 2.06.2013.

## 5.2. Myndighedernes mulighed for at oplyse sager

Da Udbetaling Danmark blev oprettet, overtog de en del af opgaverne med udbetaling og sagsbehandling af forskellige sociale ydelser som nævnt ovenfor i afsnit 4. *Sammenspillet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*. Udbetaling Danmark står således for udbetalingen og behandlingen af sager angående børnetilskud og pension, mens det er kommunerne, der står for behandlingen af sager, hvor der bliver søgt om kontant- eller uddannelseshjælp.

I de forskellige love, hvorefter man kan tildeles sociale ydelser, kan der være indskrevet en pligt for modtageren til at give myndighederne oplysninger, hvis der sker ændringer i forholdene for borgeren. Det fremgår for eksempel af § 24, stk. 1 i børnetilskudsloven, at den der modtager børnetilskud har pligt til at oplyse, hvis der sker ændring, som kan have betydning for udbetalingen af hjælpen. Det samme fremgår af § 41 i pensionsloven. Overordnet fremgår sådan en pligt også af retssikkerhedslovens § 11, stk. 2. I aktivloven findes der ikke direkte en bestemmelse om, at borgeren skal give oplysning til kommunen, hvis der sker ændring i dennes forhold. Men da alle sociale sager behandles efter retssikkerhedsloven, er borgeren i medfør af bestemmelsen i § 11, stk. 2, forpligtet til at meddele, hvis der sker ændringer i forholdene.

I retssikkerhedslovens § 11a, stk. 1 findes en udtømmende liste, hvorefter kommunerne kan indhente oplysninger fra forskellige myndigheder og institutioner uden forudgående samtykke fra borgeren. Det er blandt andet arbejdsløsheds-kasser og pengeinstitutter, der fremgår af denne liste. De sociale myndigheder har gennem retssikkerhedslovens § 11a, stk. 5 hjemmel til registersamkørsler samt terminaladgang til indkomstregisteret og andre relevante registre. Myndighederne har pligt til at anvende disse registre som primær oplysningskilde ved oplysningen af deres sager<sup>28</sup>. Myndighederne skal derfor som udgangspunkt anvende denne adgang til at søge sagen oplyst, førend de beder borgeren om at komme med yderligere oplysninger til sagen. I aktivlovens § 98a fremgår det, at når kommunerne skal træffe afgørelse efter kapitel 1a og kapitel 4 heri, så skal kommunerne i videst muligt omfang indhente oplysningerne fra de registre som kommunerne har adgang til.

---

<sup>28</sup> Dette ses blandt andet af sag nr. 1 i principafgørelse 49-14.

Det fremgår at § 11b i retssikkerhedsloven, at det kan have processuel skadevirkning, hvis borgeren ikke medvirker eller ikke afgiver samtykke til indhentelse af oplysninger, da sagen så må afgøres på det foreliggende grundlag.

Myndighederne har en generel oplysningspligt, hvilket fremgår af § 12 i retssikkerhedsloven. Ifølge bestemmelsen skal myndighederne give borgeren skriftligt besked om dennes rettigheder og pligter. I meddelelsen skal der gives besked om myndighedernes mulighed for adgang til at indhente oplysninger efter § 11a og § 11c samt deres mulighed for at fortage kontrol efter § 12a. Borgerne skal endvidere oplyses om konsekvenserne af, hvis de ikke medvirker ved oplysning af sagen. De skal have at vide, hvilke typer af ændringer, der har betydning for hjælpen. Endeligt skal borgeren oplyses om muligheden for at blive mødt med et tilbagebetalingskrav, og den potentielle mulighed for, at de kan blive tiltalt for overtrædelse af straffelovens<sup>29</sup> § 289 a, § 12 b i retssikkerhedsloven eller § 14 i Udbetaling Danmark-loven, hvis de ikke oplyser om ændringer.

Når myndighederne indhenter oplysninger i registrene, skal de iagttage bestemmelserne i Lov om behandling af personoplysninger<sup>30</sup> (herefter persondataloven), idet loven gælder for al elektronisk og ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, hvis de er eller vil blive indeholdt i et register. Når myndighederne skal indhente oplysninger, skal de sikre sig, at oplysningerne er relevante for sagens behandling og tjener et sagligt formål jf. § 5 i persondataloven.

### **5.2.1. Deling af oplysninger**

Som gennemgået i afsnit 4. *Sammenspillet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark*, er der i Udbetaling Danmark-lovens §§ 6 og 7 hjemmel til, at kommunerne og Udbetaling Danmark kan udveksle oplysninger uden forudgående samtykke fra borgeren. I persondatalovens § 8, stk. nr. 3 fastslås det, at der kan videregives oplysninger mellem myndigheder, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af myndighedens opgaver, eller hvis oplysningerne er nødvendige for, at myndigheden kan træffe afgørelser inden for deres myndighedsområde.

---

<sup>29</sup> Lovbekg. nr. 871 af 04.07.2014.

<sup>30</sup> Lov nr. 429 af 31.05.2000 med senere ændringer.

Som hovedregel skal myndighederne anvende de registre, som de har adgang til, som primær oplysningskilde. Kan de ikke få tilstrækkelige oplysninger ved dette opslag, kan der udveksles oplysninger mellem myndighederne, enten med borgerens samtykke eller uden indhentelse af forudgående samtykke fra borgeren.

### **5.2.2. Principafgørelse 49-14**

Når myndighederne undersøger sagerne, så er det vigtigt, at de overholder reglerne, ellers kan afgørelserne blive ugyldige. I Principafgørelse 49-14, som er den første afgørelse Ankestyrelsen har afgjort på baggrund af de nye regler i aktivloven, behandlede nævnet to sager. Nedenfor er det sag nr. 2, der anvendes.

I denne sag blev sagen hjemvist til fornyet behandling, da kommunen ikke har opfyldt parts-høringsreglerne i forvaltningslovens § 19. Da § 19 er en garantiforskrift, vil afgørelsen være ugyldig, hvis ikke denne er opfyldt. Udvalget vurderede, at kommunen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelsen. Kommunen havde derfor ikke opfyldt officialprincippet som forpligter kommunen til at undersøge sagen tilstrækkeligt. Samme kritik, omkring manglende inddragelse af forvaltningslovens § 19, genfindes i principafgørelsen, som er gennemgået i afsnit 6.2.1.2. *Principafgørelse 9-13*.

Kommunen havde alene henvist til betingelserne i § 2b, stk. 1 som opfyldt. Foruden kriterierne i stk. 1 skal mindst én af kriterierne i stk. 2 også være opfyldt, inden et par anses for samlevende. Opfylder de ikke kriterierne i § 2b, stk. 1 eller stk. 2, kan kommunen skønne efter stk. 3, hvilket gennemgås yderligere nedenfor i afsnit 6.4. *Samlevende i aktivloven*. Afgørelsen af, om der er samliv af ægteskabslignende karakter mellem parterne beror på et administrativt skøn, hvis afgørelsen træffes efter § 2b, stk. 3. Kommunen skal begrunde, når den anvender administrative skøn. I begrundelsen skal kommunen henvise til de hovedhensyn, som har været afgørende for afgørelsen jf. forvaltningslovens § 24.

Det partshøringsbrev, som kommunen havde sendt ud til parterne, var en masseforsendelse, da det var enslydende breve, der var sendt ud til alle de af kommunens borgere, som man mente kunne blive omfattet af de nye regler. Ved en sådan masseforsendelse har kommunen ikke opfyldt reglerne i forvaltningslovens § 19 omkring partshøring, hvorfor afgørelsen er

ugyldig. I brevet var der nemlig ikke henvist til, hvilke konkrete oplysninger kommunalbestyrelsen ville lægge vægt på ved afgørelsen. Brevet var blot en meddelelse til borgerne efter retssikkerhedslovens § 12 om myndighedernes oplysningspligt, og dermed ikke en formel partshøring af borgerne. Kommunen skulle have haft tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, hvilket de ikke havde, og sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling i kommunen, hvorved de fik mulighed for at opfylde officialprincippet.

## 6. Analyse af pensions-, børnetilskuds- og aktivloven

I dette afsnit gennemgås, hvilke kriterier der skal være opfyldt for, at man anses som reelt enlig i pensions- og børnetilskudsloven, og hvornår der foreligger et ægteskabslignende forhold mellem parterne. Efterfølgende gennemgås de betingelser i aktivloven, som kommunerne anvender til vurderingen af, om et par skal forsørge hinanden gensidigt.

Fire afgørelser<sup>31</sup> fra Ankestyrelsen formulerer formålsbestemmelser vedrørende fortolkning af, hvad et ægteskabslignende forhold er, og hvad der forstås ved begrebet "fælles husførelse". Heri er det også klarlagt, hvad formålet med det forhøjede tilskud til enlige er.

### **Formålet med forhøjet tilskud til enlige:**

De forhøjede tilskud som gives til enlige skal ses som en kompensation for de fordele, som gifte og samlevende har. Det er først og fremmest en kompensation for de økonomiske fordele som gifte og samlevende har, da de er fælles om betalingen af de faste udgifter samt udgifterne til det daglige forbrug. Dernæst skal tilskuddet også ses som en kompensation for den manglende praktiske hjælp i hverdagen, såsom at hente, bringe og passe børn, madlavning, indkøb og lignende.

### **Ægteskabslignende forhold:**

Et ægteskabslignende forhold foreligger, når der er tale om fælles husførelse kombineret med et samlivsforhold, der kan føre til ægteskab efter danske regler.

### **Fælles husførelse:**

Ved fælles husførelse skal det vurderes, om ydelsesmodtageren opnår fordele ved at have et forhold til en anden person. Ved vurderingen er det afgørende, om fordelene har et sådant omfang, at de kan sidestilles med de fordele som gifte og samlevende har. Som ovenfor kan disse fordele være af økonomisk eller af ikke-økonomisk karakter.

### **6.1. Reelt enlig efter pensionsloven**

Pensionsloven er højere, hvis man er enlig, end, hvis man lever sammen med en anden enten i ægteskab eller blot som samlevende. Dette fremgår af pensionslovens § 49, stk. 2,

---

<sup>31</sup> Principafgørelserne 8-13, 9-13, 10-13 og 11-13 har en fælles beskrivelse af disse kriterier.



hvorefter man bliver anset som enlig, hvis samlivet med samlever eller ægtefælle er ophævet. Man vil dog ikke blive betragtet som enlig, hvis man efter samlivets ophævelse lever sammen i et ægteskabslignende forhold med en anden end samleveren eller ægtefællen jf. § 49, stk. 2, 2. pkt. Pensionens størrelse og de tillæg man kan modtage, afhænger af, om man er reelt enlig, eller om man har en samlever eller ægtefælle. Pension og tillæg vil blive reguleret efter ægtefællernes eller de samlevendes samlede indtægt.

Man vil ikke blive anset som værende enlig, hvis man lever i et samlivsforhold, hvor parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den daglige husførelse, og hvor dette samliv kan føre til ægteskab efter dansk ret. Sådant et samliv får karakter af at være ægteskabslignende, idet parterne er fælles om husførelsen, lige som ægtefæller er det. Afgørende for denne vurdering er ikke, om parterne formelt vil indgå ægteskab, men derimod om samlivsforholdet kan sidestilles med et ægteskab, og om man har de fordele, som man ville have, hvis man havde indgået ægteskab. Hvis et søskendepar bor sammen er det udelukket, at man vil vurdere disse til at være samlevende, da det efter Lov om ægteskabs indgåelse og opløsnings<sup>32</sup> (herefter ægteskabsloven) § 6 er udelukket, at søskende kan indgå ægteskab med hinanden.

Ved Udbetaling Danmarks vurdering af, om en pensionist er enlig eller ej, kan Udbetaling Danmark ikke kun lægge vægt på folkeregisteroplysningerne. Udbetaling Danmark er forpligtet til at foretage en konkret vurdering i hver enkelt sag. Måden hvorpå en pensionist vælger at bosætte sig, er ikke afgørende for vurderingen af, om en pensionist er enlig eller ej. Pensionisten kan dermed godt være logerende eller have logerende boende, uden at dette har betydning for vurderingen af, om pensionisten er reelt enlig eller ej.<sup>33</sup>

Når man modtager pension, er man underlagt oplysningspligt, hvilket vil sige, at hvis der sker ændringer i ens forhold, som kan have betydning for ens udbetaling af pension, så skal dette meddeles til Udbetaling Danmark og kommunalbestyrelsen jf. pensionslovens § 41 jf. kapitel 3a i retssikkerhedsloven, som også er gennemgået i afsnit 5.2. *Myndighedernes mulighed for*

---

<sup>32</sup> Lovbekg. nr. 1052 af 12.11.2012 med senere ændringer.

<sup>33</sup> Vejl, nr. 53 af 31.08.2007 punkt 268-269.

*at oplyse sager.* I retssikkerhedslovens § 12 fremgår det, at myndighederne skal give en person, der modtager hjælp, skriftlig besked om oplysningspligten og de konsekvenser det har, hvis ikke denne oplysningspligt opfyldes. Derudover skal borgeren have besked om, hvilke ændringer, der kan have betydning for den hjælp, som modtages.

Udbetaling Danmark kan afkræve oplysninger, som skal anvendes ved beregning og udbetaling af pension, fra pensionisten, dennes ægtefælle eller samlever. Hvis Udbetaling Danmark ikke har modtaget disse oplysninger, inden for en frist på 3 måneder efter anmodningen, kan den del af udbetalingen standses, som vurderes at være afhængig af oplysningerne jf. § 41, stk. 2. Hvis Udbetaling Danmark mangler oplysninger til beregningen af pension eller kommunalbestyrelsen mangler oplysninger til beregning af tillæg, vil pension eller tillæg bortfalde i perioden, hvor oplysningerne mangler, og der vil ikke skulle ske efterbetaling for perioden, når kommunalbestyrelsen eller Udbetaling Danmark har modtaget oplysningerne og udbetalingen genoptages.

#### **6.1.1. Afgørelser efter pensionsloven**

I dette afsnit kommer der en gennemgang af udvalgte principafgørelser truffet af Ankestyrelsen på pensionsområdet i forbindelse med vurderingen af, om en pensionist er reelt enlig eller samlevende. Er pensionisten ikke reelt enlig, så skal pensionen beregnes om, så den beregnes på baggrund af ægtefællernes eller de samlevendes samlede indkomst.

##### **6.1.1.1. Principafgørelse P-20-95**

Ankestyrelsen har en formodning om, at 2 personer, der er tilmeldt folkeregisteret på samme adresse, hvor der ligger et enfamilieshus, som udgangspunkt må betragtes som samlevende. Betydningen af dette er, at der ikke kan udbetales det særlige pensionstillæg efter § 49, stk. 1, nr. 3 til pensionisten. I afgørelsen behandles 11 forskellige sager, hvor Ankestyrelsen har taget stilling til, om pensionisterne har været reelt enlige, eller om de har været samlevende med en anden person.

I sagerne 1-5<sup>34</sup> fandt Ankestyrelsen det ikke godtgjort, at pensionisten var samlevende med en anden, hvilket betød, at de ikke havde fælles husførelse og et forhold af ægteskabslignende karakter. I sagerne 6-11<sup>35</sup> kom Ankestyrelsen frem til, at personerne var samlevende på baggrund af oplysningerne i sagen. Her var pensionisterne samlevende med den konsekvens, at de ikke var berettiget til at modtage pensionstillæg. Sagen er omfattende, idet der er en gengivelse af alle 11 sager, hvorfor dette speciale har udvalgt to sager, som gengives her (sag nr. 2 og sag nr. 10).

Sag nr. 2 omhandlede en ældre kvinde, der havde lejet sig ind hos sin afdøde kusines mand. I huset havde hun et værelse samt soveværelse, mens der var fælles bad og køkken. Af lejekontrakten fremgik det, at lejen var inklusiv vand og el, da borgeren hjalp til med lettere rengøring og madlavning. Borgeren oplyste, at hun gjorde rent efter sig selv i køkken og bad, og ellers var der ingen fælles rengøring. Parterne spiste hver for sig, men enkelte gange havde de dog inviteret hinanden på varm mad. Det sociale nævn og kommunen var enige i, at borgeren skulle have pension, som var hun samlevende med manden. Nævnet lagde vægt på, at de boede på samme adresse, og at der i lejekontrakten stod, at hun hjalp til med madlavning og rengøring.

Da borgeren klagede til Ankestyrelsen blev der lagt vægt på, at manden ikke kunne bo alene, da han havde psykiske vanskeligheder, samt at kvinden ikke turde være alene i et hus, hvorfor deres børn sammen var blevet enige om, at dette var den bedste løsning for de to. Ankestyrelsen fandt det ikke godtgjort, at man kunne opretholde formodningen om, at en mand og kvinde, der er tilmeldt samme folkeregisteradresse er samlevende. Ved denne afgørelse lagde Ankestyrelsen vægt på oplysningerne om, at de havde særskilte husholdninger, hvor de normalvis spiste hver for sig og havde adskilt økonomi. I denne sag var der derfor ikke tale om ægteskabslignende forhold med fælles husførelse, hvorfor pensionen skulle beregnes som enlig og hun kunne derfor få tillæg efter § 49, stk. 1, nr. 3.

---

<sup>34</sup> Journalnummer 21530-94, 20714-94, 20396-94, 20771-94 og 21851-94.

<sup>35</sup> Journalnummer 20493-94, 20805-94, 20806-94, 21190-94, 21255-94 og 21804-94.

I sag nr. 10 havde en pensionist sammen med en bekendt købt en andelslejlighed, hvor parterne delte udgifterne til husleje, varme, el og telefon. Pensionisten havde oplyst, at der ikke var samliv, da de havde hver sit værelse, men dog fælles stue. Kvinden havde natarbejde, hvorfor de ikke spiste sammen, og hun led af allergi, hvorfor de heller ikke vaskede tøj sammen. De købte ind hver for sig, men pensionisten købte dog nogle gange ind for kvinden, når det skete fik han betaling for de varer han havde købt. Det sociale nævn kom til afgørelsen om, at pensionisten ikke fik ret til det særlige pensionstillæg jf. § 49, stk. 1, nr. 3 fordi denne havde købt andelsbolig sammen med en bekendt og derfor nu havde delvis fælles husførelse med kvinden. Ankestyrelsen tiltrådte dette, og han ikke blev anset som enlig efter § 49, stk. 2. Parterne var fælles om faste udgifter, og han havde derfor en fordel som enlige ikke har.

#### **6.1.1.2. Principafgørelse 99-11**

”Ankestyrelsen fandt, at der er formodning for, at to personer, der ikke er gift med hinanden og ikke bor på samme adresse, kun kan anses for samlevende, hvis særlige forhold taler for det.”

I denne sag lagde Ankestyrelsen vægt på oplysningerne fra pensionisten og kæresten i afgørelsen. De havde oplyst, at de var kærester, havde fælles økonomi om mad, og at de var sammen når de spiste og om aftenen enten i den ene eller den andens bolig. Ankestyrelsen tillagde det ikke vægt, at de var registreret på hver sin folkeregisteradresse, og de hver især betalte udgifterne hertil, når de reelt havde fælles bolig. En pensionist vil blive anset som enlig, hvis denne ikke lever i et samlivsforhold, hvor parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse. I deres situation fandt Ankestyrelsen, at der forelå disse særlige forhold, og pensionistens pension skulle derfor beregnes om. Parterne havde reelt et samliv, selvom de var registreret på hver deres adresse, og de var fælles om mange daglige gøremål, hvorved pensionisten opnåede både økonomiske og ikke-økonomiske fordele.

#### **6.1.1.3. Principafgørelse 8-13**

I denne sag var der tale om, at parterne havde fælles husførelse, hvorfor pensionisten ikke kunne anses for enlig. Parterne kunne derudover også, hvis de ville, indgå ægteskab efter danske regler. Parterne ejede ligeligt den andelslejlighed, hvori de sammen havde bopæl. De

var fælles om alle udgifterne hertil, samt udgifterne til det daglige forbrug. De var desuden fælles om madlavningen, rengøring og lignende huslige opgaver. Selvom de ikke havde fælles venner og ikke blev anset som et par af udefrastående, mente Ankestyrelsen, at oplysningerne, om det indbyrdes forhold var tilstrækkelige til at vurdere, at der reelt var fælles husførelse. Pensionistens pension skulle derfor beregnes om, så den blev beregnet på baggrund af parternes samlede indtægt. Ved vurderingen af, om der er tale om et samlivsforhold, som kan føre til ægteskab, er det uden betydning, om parterne lever sammen som par, eller om de har til hensigt at indgå ægteskab, når blot muligheden for at indgå ægteskab efter danske regler er tilstede.

## **6.2. Reelt enlig efter børnetilskudsloven**

For at få udbetalt børnetilskud er det en betingelse, at forælderen er reelt enlig, da bestemmelsens stk. 2 foreskriver, at personer der lever i et samlivsforhold ikke betragtes som enlige ved ydelse af det ordinære børnetilskud efter stk. 1, nr. 1-3.

Er en person gift, vil denne kun blive anset som enlig forsørger, når denne er separeret eller lever adskilt fra ægtefællen på grund af uoverensstemmelse. Er ægtefællen fraværende på grund af sygdom, ophold i udlandet eller optagelse på plejehjem, vil dette ikke anses som en samlivsophævelse, medmindre der samtidig er tale om samlivsophævelse på grund af uoverensstemmelse. Ved personer, der ikke er gift, er det ikke et krav, at samlivsophævelsen sker på baggrund af uoverensstemmelse, for at anse personerne som enlige.

Personer der ikke er gift, men som lever i et ægteskabslignende forhold, enten med den anden forælder eller en anden person, vil ikke kunne anses som reelt enlig. Ægteskabslignende forhold foreligger, når der er tale om fælles husførelse, og når samlivsforholdet kan føre til ægteskab efter danske regler. Ved vurderingen af, om der er tale om et ægteskabslignende forhold, skal der lægges vægt på de involverede parter indbyrdes forhold samt boligforholdene. Det har betydning, om det er en tidligere ægtefælle eller samlever, som ydelsesmodtageren forsat har hyppig kontakt med, og om de måske har fået børn efter samlivet ophørte. Ved afgørelserne skal der desuden lægges vægt på de involveredes egne forklaringer. Hvis den der har forældremyndigheden lever i kollektiv, er det ikke udelukket at modtage børnetilskud, selvom dette kollektiv inkluderer den anden forælder. Det er dog en betingelse, at forælderen ikke lever i et ægteskabslignende forhold med den anden forælder

eller en anden person. Et bofællesskab der blot består af mor, far og barn, kan ikke betragtes som et kollektiv.

Udbetaling Danmark skal altid forsøge at få borgerens samtykke til at indhente oplysninger efter retssikkerhedsloven. Når borgerens samtykke er indhentet, sikrer det medvirken og gennemskuelighed i sagsbehandlingen. Medmindre andet er aftalt med borgeren gælder samtykket kun for den konkrete sag. Borgeren skal derfor klart vide, hvilke oplysninger der indhentes samt i hvilke sager de påtænkes anvendt. Udbetaling Danmarks muligheder for oplysning af sagerne er gennemgået ovenfor i afsnit 5.2. *Myndigheders mulighed for at oplyse sager.*

### **6.2.1. Afgørelser efter børnetilskudsloven**

I flere nyere afgørelser henvises til principafgørelse B-1-99, hvori det er præciseret, hvilke kriterier, der skal lægges vægt på, når det skal bedømmes, om en person er reelt enlig forsørger eller ej. Disse kriterier er:

- Karakteren af det indbyrdes forhold mellem de involverede personer.
- Boligforholdene hos den person, som menes at leve sammen med modtageren af ydelserne.
- Om der er tale om tidligere ægtefæller eller samlevende, som forsat har hyppig kontakt og om de efter samlivsophævelsen har fået børn.
- Personernes egne forklaringer om deres indbyrdes forhold.

Principafgørelsen B-1-99 er blevet kasseret i forbindelse med principafgørelse 9-13, og er derfor ikke længere gældende. Kriterierne er dog indarbejdet i den nye principafgørelse, og kriterierne er derfor stadig gældende. Ved vurderingen skal kriterierne, derfor stadig inddrages, når det skal undersøges om ydelsesmodtageren er reelt enlig.

Nedenfor findes en kort gennemgang af forskellige principafgørelser afsagt af Ankestyrelsen, vedrørende om borgere har opfyldt betingelserne for at være reelt enlig og dermed berettiget til at modtage børnetilskud. Desuden er der en afgørelse fra Vestre Landsret, som også har taget stilling til, om borgeren var reelt enlige.

#### **6.2.1.1. Principafgørelse B-3-07**

Ydelsesmodtageren i denne sag havde, efter Ankestyrelsens vurdering, ikke været reelt enlig, og havde dermed modtaget ordinært, ekstraordinært børnetilskud, økonomisk friplads og boligstøtte med urette og mod bedre vidende. Hun havde i perioden juni 1999 frem til december 2003 modtaget dette, selvom hun, efter Ankestyrelsens oplysninger ikke var reelt enlig. I perioden havde der været sammenblandet økonomi mellem ydelsesmodtageren og hendes tidligere ægtefælle, samt de havde opholdt sig hos hinanden. Efter alle sagens oplysninger vurderede Ankestyrelsen, at det sociale nævns afgørelse ikke var i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis, hvorfor de ændrede nævnets afgørelse.

Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på den store mængde oplysninger. Oplysningerne havde så stort et omfang, at det kunne godtgøre en gensidig økonomisk afhængighed mellem de tidligere ægtefæller. Ankestyrelsen fandt det dermed tilstrækkelig godtgjort, at modtageren levede i et ægteskabslignende forhold med fælles husførelse med den tidligere ægtefælle. Kvinden var dermed ikke berettiget til at modtage de ydelserne.

#### **6.2.1.2. Principafgørelse 9-13**

I denne sag var ydelsesmodtageren berettiget til at modtage børnetilskud, boligstøtte og økonomisk friplads, da hun ikke havde været samlevende med sin kæreste som kommunen ellers havde påstået. Kvinden flyttede til en ny adresse og søgte i den forbindelse om tilskud som reelt enlig forsørger. Kommunen modtog en anonym anmeldelse, som påstod, at kvinden og dennes kæreste havde boet sammen på adressen. Ankestyrelsen fastslår, at anonyme anmeldelsers motiv kan være svært at bedømme, derfor skal en anonym anmeldelse blot bruges som *anledning* til at undersøge en sag nærmere.

Kommunen undersøgte mandens facebook-profil, hvoraf det fremgik, at parterne var kærestere. På profilen havde kvindens kæreste skrevet en del om kvindens datter. Idet der var tale om en åben facebook-profil, vurderede Ankestyrelsen, at kommunen havde været berettiget til at anvende disse oplysninger. Ankestyrelsen henviser i afgørelsen til Folketingets Ombudsmands udtalelse med sagsnummer 2011 15-1<sup>36</sup>, hvori Ombudsmanden udtaler, at når en

---

<sup>36</sup> Journalnummer 2011-2657-2091.

person har en åben facebook-profil, så er der i realiteten tale om offentlig tilgængelige oplysninger. Det samme vil også være tilfældet, hvis man har begrænset tilgængeligheden på sin facebook-profil, men dog har et meget stort antal venner, da vil oplysningerne også være offentlig tilgængelige. Ankestyrelsen kritiserede derfor ikke kommunen for at have anvendt disse oplysninger i sagen.

Af kommunens notat fremgår det, at kvinden blev kaldt til møde, og at dette møde skulle tjene som partshøring. Formålet med partshøringen er, at parten får mulighed for at korrigere eventuelle fejl, gøre opmærksom på fejl eller selvmodsigelser i oplysningerne eller pege på en bevismæssig usikkerhed i oplysningerne. Dette opnås bedst, hvis partshøringen gennemføres skriftligt, hvilket ikke skete i denne sag. Ankestyrelsen mente derfor ikke, at det var i overensstemmelse med formålet, at partshøringen gennemføres på et møde i kommunen. Ankestyrelsen konkluderede derfor, at der ikke var sket korrekt partshøring fra kommunens side, hvorfor det sociale nævn burde have ophævet afgørelsen. Præmisserne for partshøring fremgår af forvaltningslovens § 19 som en såkaldt garantiforskrift, hvilket vil sige, at manglende overholdelse af reglen skaber en formodning for, at det har haft betydning for afgørelsens resultat. Når reglen dermed ikke er overholdt, vil afgørelsen være ugyldig. Ankestyrelsen vurderede ikke, at formodningen kunne afkræftes. De oplysninger som kommunen lagde til grund for afgørelsen godtgjorde ikke tilstrækkeligt, at der havde været tale om et ægteskabslignende forhold.

Kvinden oplyste, at manden i perioder havde hjulpet til i hverdagen, og dette var især i kvindens sygdomsperioder. Det faktum, at han havde bidraget med ikke ubetydelig hjælp i hverdagen, men at dette var i ydelsesmodtagerens sygdomsperioder gjorde, at det ikke indgik i den samlede vurdering med betydelig vægt. Ankestyrelsen nåede dermed frem til, at der ikke havde været fælles husførelse i perioden, hvorfor hun havde været reelt enlig og dermed berettiget til at modtage de offentlige tilskud.

### **6.2.1.3. Principafgørelse 10-13**

I denne sag var oplysningerne i sagen ikke tilstrækkelige til, at det kunne sandsynliggøres, at ydelsesmodtageren og den formodede samlever havde levet sammen siden maj 2008 og frem til maj 2011, hvor manden fik selvstændig bolig. Ankestyrelsen lagde vægt på parternes forklaringer, som ikke kunne afkræftes af andre oplysninger.



Det var uklart, hvor ofte og i hvilke perioder parterne havde set hinanden. De fordele der er ved at have fælles bil og være på ferier sammen, er ikke fordele i et sådant omfang, at det kan sidestilles med de fordele, som gifte og samlevende har. Grunden til, at parterne havde en delebil var, at ydelsesmodtageren ikke kunne optage lånet alene.

De observationer, som kommunen havde foretaget, kunne alene bruges som grundlag for at undersøge sagen nærmere. Ankestyrelsen kritiserer kommunens brug af bilobservationer, da de ofte er af bevismæssigt ringe værdi, og fordi det er en uproportional måde at indhente oplysninger på. Det var i sagen unødvendigt at ty til bilobservationer, da der i sagen forelå en anonym anmeldelse samt informationer om en fælleskonto. Oplysningen om fælleskontoen og den anonyme meddelelse burde have været tilstrækkeligt til at indkalde parterne til en samtale om parternes indbyrdes forhold.

Kommunen blev yderligere kritiseret for at have anvendt CPR-loven som hjemmel til at indhente oplysninger om ydelsesmodtageren, da der i sagen ikke havde været tvivl om, at hun var registreret korrekt i CPR-registeret. Ydermere blev kommunen kritiseret for at have indhentet oplysninger om den formodede samlever i CPR-registeret, uden at der var oprettet en bopælssag på ham.

Ankestyrelsen fandt, at ydelsesmodtageren havde opnået fordele ved at have et forhold til manden, men de fandt ikke, at oplysningerne i sagen var tilstrækkeligt belyst til at danne grundlag for, at der havde været et ægteskabslignende forhold med fælles husførelse. Ydelsesmodtageren havde dermed været berettiget til at modtage ydelserne, og der skulle derfor ikke ske tilbagebetaling.

#### **6.2.1.4. Principafgørelse 11-13**

Er det den formodede samlevers børn, som denne henter, bringer eller passer, er der ikke tale om bidrag til den fælles husførelse, men derimod samvær mellem børn og forældre. Denne betragtning vil gælde, hvis det ikke foregår på ydelsesmodtagerens adresse. I denne sag opholdte den formodede samlever og børnene sig på ydelsesmodtagerens adresse i forbindelse med samværet. Når samværet sker på ydelsesmodtagerens adresse, vil spørgsmålet om det er samvær eller bidrag til den fælles husførelse afhænge af andre momenter i sagen. Disse momenter kan være hyppigheden af samværet, det kan være om ydelsesmodtageren er hjemme, når der er samvær eller om den anden forælder bor meget langt væk.

I sagen havde ydelsesmodtageren uberettiget og mod bedre vidende modtaget ordinært og ekstra børnetilskud samt økonomisk fripladstilskud. Ydelsesmodtageren og den formodede samlever flyttede fra hinanden, hvorfor hun ansøgte om disse ydelser. I forbindelse med ansøgningerne havde ydelsesmodtageren skrevet under på, at hun var reelt enlig forsørger, og at hun ikke levede i et ægteskabslignende forhold. Ydelsesmodtageren var informeret om underretningspligten, hvilket hun dog ikke opfyldte, hvorfor ydelsesmodtageren skulle betale de uberettiget modtagne ydelser tilbage.

Ydelsesmodtageren og samleveren havde tidligere boet sammen, og havde derfor en sammenblandet økonomi, som de ikke havde fået adskilt efter de flyttede fra hinanden. De var derudover forsat med de økonomiske aftaler, som de havde da de boede sammen. De samarbejdede om børnene, da de ikke skulle opleve for mange ændringer i forbindelse med, at forældrene gik fra hinanden. Samleveren afleverede børnene om morgenen og hentede dem om eftermiddagen samt kørte dem til fritidsaktiviteter. Samværet med børnene foregik på ydelsesmodtagerens adresse, da samleveren blot havde et enkelt værelse, som ikke egnede sig til at holde samvær med børnene i. Månedligt overførte samleveren et større beløb til ydelsesmodtagerens konto, hvorfra hun kunne betale til de månedlige udgifter.

På baggrund af oplysningerne om den forsatte sammenblandede økonomi og den hjælp ydelsesmodtageren modtog, konkluderede Ankestyrelsen, at der var tale om bidrag til den fælles husførelse, hvorfor hun ikke havde været reelt enlig og dermed med urette havde modtaget tilskud fra det offentlige.

#### **6.2.1.5. U.2005.21V**

Denne sag minder om principafgørelsen, som er gennemgået ovenfor i afsnit *6.2.1.1. Principafgørelse B-3-07*.

Denne sag er behandlet i det sociale nævn, idet ydelsesmodtageren havde klaget over afgørelsen fra kommunen. Ydelsesmodtageren blev pålagt at skulle betale det modtagne børnetilskud, økonomisk friplads og boligstøtte tilbage, da kommunen efter oplysningerne i sagen vurderede, at hun var sammenlevende med sin tidligere ægtefælle.

Ægteparret flyttede fra hinanden i 1998, men flyttede dog sammen igen i 2000. I perioden, hvor de ikke boede sammen, modtog kvinden offentlige tilskud. I byretten fik kvinden medhold i sin påstand, og der skulle ikke ske tilbagebetaling af de udbetalte ydelser. Byretten

begrundede afgørelsen med, at ægtefællerne havde fælles forældremyndighed over de 3 fælles børn, hvorfor ægtefællen var sammen med børnene 5 dage om ugen, hvor han hentede og bragte børnene til daginstitutioner. Manden havde egen lejlighed, der indeholdt de fornødenheder, der skulle til for at opretholde en hverdag. Det var ikke afgørende, at den tidligere ægtefælle ikke kunne fremlægge huslejekvitteringer eller lejekontrakt på lejligheden. Retten fandt derfor ikke, at kvinden havde levet i et ægteskabslignende forhold med den tidligere ægtefælle.

Det sociale nævn ankede sagen til Vestre Landsret, som kom frem til et andet resultat. Kvinden havde efter deres vurdering levet i ægteskabslignende forhold med den tidligere ægtefælle. De begrundede afgørelsen med, at kommunen havde iværksat en undersøgelse på baggrund af en anonym anmeldelse. I landsretten vidende en medarbejder fra kommunen, som oplyste, at der i lejligheden kun var begrænset med tøj og personlige ting, samt at de ikke kunne finde bestik. Der var derfor tilvejebragt en formodning for, at de tidligere ægtefæller reelt var samlevende, og denne formodning havde kvinden ikke afkræftet. Vestre Landsret ændre dermed byrettens afgørelse, og pålagde kvinden at tilbagebetale de modtagne ydelser. Den tidligere ægtefælle, havde hjulpet til i dagligdagen, da han hentede børnene i skoler og institutioner, og dermed havde han bidraget til den fælles husførelse.

### **6.3. Delkonklusion: Pensions- og børnetilskudsloven**

I de foregående afsnit er principafgørelser og retspraksis fra landsretterne blevet analyseret på en sådan måde, at en fælles række karakteristika, vedrørende begrebet reelt enlig, kan sammendrages i dette afsnit.

Gældende for både pensions- og børnetilskudsloven kan det konkluderes, at oplysninger om økonomiske såvel som ikke-økonomiske fordele lægges til grund for vurderingen af, om en person er reelt enlig eller ej. Disse oplysninger danner grundlag for den konkrete individuelle vurdering, som Udbetaling Danmark er forpligtet til at udføre som et led i deres myndighedsudøvelse. Dette krav om *individuel* vurdering bidrager til, at sagernes oplysning i stigende grad må finde sted nær borgeren. Gennemgangen af principafgørelserne og retspraksis, i de foregående afsnit, har derfor kunnet vise eksempler på uproportionale bilobservationer, op-

slag i CPR-register uden hjemmel samt mangelen på partshøring. Alle eksempler, som kompromitterer kommunernes sager ved Ankestyrelsens afgørelser, hvilket bevidner, at distancen mellem kommunen og borgerens privatsfære er mindsket.

I forbindelse med pensionsloven opererer Ankestyrelsen med en formodning om, at to personer med samme adresse i folkeregisteret, som udgangspunkt vil være samlevende. Endvidere formodes det, at to borgere, der ikke har samme folkeregisteradresse, og som ikke er gift, kan betragtes som samlevende, hvis ægteskabslignende forhold gør sig gældende. I alle tilfælde er det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger for at be- eller afkræfte disse formodninger. Disse oplysninger medfører, at borgeren i høj grad inddrages i forbindelse med den skønsvurdering, som er nødvendig for oplysningen af sagerne. På vegne af Udbetaling Danmark kan kommunerne derfor være nødsaget til at operere tæt på borgernes privatsfære. Dette bekræftes af de principafgørelser og landsretspraksis, som dette speciale har beskæftiget sig med i forbindelse med analysen af børnetilskudsloven, idet der ses eksempler på sager, hvor kommunernes oplysning kan tendere til en krænkelse af borgerens privatsfære. Der kan derfor drages en parallel mellem pensions- og børnetilskudsloven, idet kommunen i begge tilfælde opererer på grænsen til borgerens privatsfære.

Hermed har specialet konkluderet, hvorledes kommunerne og Udbetaling Danmark oplyser og behandler sagerne. Ligeledes er det blevet godtgjort, hvilke kriterier der lægges vægt på ved vurderingen af at være reelt enlig i pensions- og børnetilskudsloven.

I næste afsnit vil kriterierne for at være samlevende efter aktivloven blive analyseret.

#### **6.4. Samlevende i aktivloven**

Fra 1. januar 2014 trådte der nye regler i kraft for samlevende par, der enten modtager eller søger om kontant- eller uddannelseshjælp efter aktivloven. Formålet med disse regler er, at der skal etableres en forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende, så reglerne bliver mere ensartet i forhold til reglerne for ægtefæller. Tidligere var der stor forskel på, hvilke rettigheder og pligter ægtefæller og papirløst samlevende par havde i forhold til aktivloven.

I § 2 i Lov om ægteskabets retsvirkninger<sup>37</sup> (herefter retsvirkningsloven) er forsørgelsespligten mellem ægtefæller fastsat – denne pligt har ikke tidligere kunne findes for samlevende på kontanthjælpsområdet. Denne ensartethed skal sikre, at spørgsmålet om trang finder sin løsning inden for de nære rammer, som både ægteskab og samliv danner.

I § 2b, stk. 1 findes afgrænsningen af, hvordan begrebet samlevende skal forstås. To personer vil derfor blive anset som samlevende, hvis:

- Begge er fyldt 25 år.
- De har samme adresse og dermed bopæl.
- De ikke er gift med andre, er søskende eller slægtninge i ret op- eller nedstigende linje.

Det er kommunen, der skal undersøge, om ansøgeren og samboen opfylder disse kriterier.

Ud over den afgrænsning, der findes i bestemmelsens stk. 1, for hvornår to personer må anses som samlevende, indeholder stk. 2 desuden en række kriterier, og kommunen skal undersøge om ansøgeren opfylder bare ét af disse kriterier, som er, at:

1. Ansøger skal have mindst ét fælles barn med samboen.
2. Ansøger og sambo er eller har tidligere været noteret som samlevende i ATP.
3. Sambo og ansøger tidligere har været gift, medmindre de er blevet skilt eller separeret inden for de seneste 3 måneder.

Bestemmelsens stk. 2, nr. 3 løser en problemstilling, som kan genkendes fra børnetilskudsområdet. Tidligere ægtefæller, der har tæt kontakt, fordi de eksempelvis skal samarbejde om deres fælles børn, er blevet anset for samlevende i medfør af børnetilskudsloven jf. afgørelserne gennemgået ovenfor i afsnittene 6.2.1.1. *Principafgørelse B-3-07*, 6.2.1.4. *Principafgørelse 11-13* og 6.2.1.5. *U.2005.21V*. I afgørelserne blev de alle anset for samlevende med et ægteskabslignende forhold, fordi ansøgeren havde fordele af det tætte samarbejde med den tidligere ægtefælle. Spørgsmålet er, hvornår den tætte kontakt omkring børnene er så stor, at ansøgeren ikke længere kan regnes som reelt enlig. Kriteriet i § 2b, stk. 2, nr. 3 gør op med denne tvivl, idet der er indført et objektivi kriterium, hvorefter man vil være samlevende, hvis man har været gift før. Det er dog alle kriterierne der skal opfyldes, før man bliver anset for samlevende med pligt til at forsørge hinanden.

---

<sup>37</sup> lovbekg. nr. 37 af 05.01.1995 med senere ændringer.

Er kriterierne i § 2b, stk. 1 og bare ét af kriterierne i § 2b, stk. 2, nr. 1-3 opfyldt, så vil kommunen i en agterskrivelse til ansøger og sambo meddele dem, at det vil forventes, at kommunen træffer afgørelse om, at ansøgeren er samlevende med samboen. I skrivelsen vil der være en frist for ansøgeren til at komme med et svar. Kommer ansøger eller sambo ikke med yderligere oplysninger, som peger i retning af, at parterne ikke er samlevende, da vil kommunen træffe afgørelse om, at der kan statueres gensidig forsørgelsespligt for de to samlevende. Kontant- eller uddannelseshjælpen skal derefter beregnes som den beregnes for ægtefæller.

I principafgørelse 49-14 behandlede Beskæftigelsesudvalget to sager<sup>38</sup>. I afgørelsens første sag var parret samlevende ifølge Beskæftigelsesudvalgets vurdering, hvorfor de stadfæstede kommunens afgørelse. Sagen drejede sig om et par, der begge var fyldt 25 år, var ugifte og havde fælles bopæl. Derudover havde de fælles barn og havde tidligere været gift med hinanden. Parret opfyldte dermed alle kriterierne i § 2b, stk. 1 samt ét af kriterierne i stk. 2. Kommunen kunne dermed anse parterne for samlevende med pligt til at forsørge hinanden, fordi de opfyldte de objektive kriterier i stk. 1, og ét af kriterierne i stk. 2

I afgørelsen bliver kommunen kritiseret for at henvise til, at det vurderedes, at parterne havde et ægteskabslignende forhold. Beskæftigelsesudvalget vurderer, at når de objektive kriterier er opfyldt, så foreligger der ikke saglige hensyn, som begrundet, at kommunen forholder sig til, om der er tale om et ægteskabslignende forhold eller ej. Kommunen skulle dermed ikke foretage en yderligere undersøgelse af, om forholdet var af ægteskabslignende karakter, når de objektive kriterier var opfyldt.

Hvis der er et par, som ikke opfylder bare ét af kriterierne i stk. 2, så er der i bestemmelsens stk. 3 indføjet en opsamlingsbestemmelse, hvorefter kommunen kan træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, hvis parterne har et samliv af ægteskabslignende karakter. I mange sager vil ansøgeren selv angive at være samlevende med en anden person, og bliver

---

<sup>38</sup> Sag nr. 2 er gennemgået i afsnit 5.2.2. *Principafgørelse 49-14*

dette bekræftet i partshøringen, da vil kommunen uden videre betragte dem som samle-  
vende og fastslå gensidig forsørgelsespligt. I de sager, hvor ansøgeren eller modtageren ikke  
har angivet sig som samlevende med en anden person, kan kommunen foranstalte en nær-  
mere undersøgelse. Denne nærmere undersøgelse kan foranstaltes når kommunen i deres  
registre kan dokumentere, at der er tilmeldt en anden person på adressen. Kommunen skal  
træffe en afgørelse ud fra en konkret og individuel vurdering baseret på de oplysninger, som  
kommunen får gennem undersøgelsen.

Indikatorer, som kan antyde, at kommunen skal indgå i en nærmere undersøgelse af, om der  
foreligger et ægteskabslignende forhold kan være, at:

1. Ansøger og sambo eksempelvis ejer fælles bolig eller har fælles gæld heri.
2. Ansøger ejer større forbrugsgoder, det kan være bil eller fritidsfaciliteter med sam-  
boen.
3. Ansøger og sambo har fælles gæld eller formue.
4. Ansøger og sambo i fællesskab har en konto.
5. Ansøger og sambo har boet sammen i mindst 2 år.

Opfylder parterne nogle af disse indikatorer, da kan kommunen vurdere dem som havende  
et ægteskabslignende forhold, og de skal derfor være gensidigt forsørgende. Af bemærknin-  
gerne fremgår, at ”Disse er indikatorer, der kan give et billede af et samliv af en sådan fasthed  
og karakter, at kommunen kan anse det for godtgjort i tilstrækkelig grad, at der er tale om  
et samliv af ægteskabslignende karakter”

Forståelsen af disse indikatorer kommer imidlertid til at stå i kontrast til det, der videre frem-  
går af bemærkningerne, idet hensigten med de nye regler ikke er at statuere gensidig forsør-  
gelsespligt i de tilfælde, hvor to personer har valgt at bosætte sig sammen *udelukkende* grun-  
det praktiske og økonomiske årsager, uden at der foreligger samliv af ægteskabslignende  
karakter. Det faktum, at de indimellem indtager måltider sammen og eksempelvis deler køk-  
ken og bad, indebærer ikke, at kommunen skal pålægge parterne at forsørge hinanden, da  
det ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der er et samliv af ægteskabslignende karak-

ter. Idet hele forsørgelsesgrundlaget afhænger af, om parterne, ifølge kontanthjælpssystemet, har status af at være samlevende, skal der indgå yderligere aspekter i vurderingen af, om samlivet er af ægteskabslignende karakter. Spørgsmålet er dog, *hvilke* personlige forhold, der falder under betegnelsen "*et yderligere aspekt*". Dette spørgsmål vil blive behandlet i specialets afsnit 9. *Vurdering og perspektivering*.

### **6.5. Delkonklusion: Samlevende i aktivloven**

I det foregående afsnit er aktivloven blevet analyseret på en sådan måde, at denne delkonklusion kan belyse, hvilke kriterier, der er for at være samlevende i aktivloven.

Det kan konkluderes, at aktivlovens § 2b, stk. 1 og stk. 2 lægger op til brugen af objektive kriterier, og at brugen af disse er medvirkende til, at borgeren som *udgangspunkt* ikke inddrages direkte i sagens oplysning. Begrundelsen er, at kommunerne gennem diverse registre har adgang til den information, der er nødvendig for at besvare disse objektive kriterier. Hvis de objektive kriterier imidlertid ikke er opfyldt, da kan § 2b, stk. 3 anvendes, hvorefter kommunen kan anse to personer som samlevende, såfremt de har et samliv af ægteskabslignende karakter. Til vurderingen af, om samlivet bærer præg af ægteskabslignende karakter, kan kommunen benytte indikatorerne nævnt i bemærkningerne til lovforslaget.

Imidlertid skal det bemærkes, at benyttelsen af disse indikatorerne kan være i modstrid med udtalelsen i bemærkningerne, om det at bosætte sig med det formål, at opnå en billigere boligudgift. Yderligere aspekter skal inddrages, men hvad disse yderligere aspekter omfatter samt hvorledes de skal undersøges, vil blive behandlet i specialets afsnit 9. *Vurdering og perspektivering*.



## 7. Manglende opfyldelse af forsørgelsespligten

Den gensidige forsørgelsespligt for ugifte samlevende er indført i aktivloven. Nedenfor belyses retsstillingen i de tilfælde, hvor denne forpligtelse ikke efterfølges af forsørgeren. Reglerne for ægtefæller er inddraget til belysningen af denne retsstillingen.

Hovedfunktionen med kontanthjælpssystemet er, at ingen stilles i den situation, at de mangler det fornødne til livets ophold. Der kan derfor i nogle tilfælde blive tale om, at kommunen alligevel må udbetale uddannelses- eller kontanthjælp. Ansøgeren skal altså have det fornødne, og kommunen må nøje påse, at dette enten skaffes af samleveren, eller at det ydes af kommunen. Godtgør den uforsørgede samlever over for kommunen, at der ikke efterlades noget til denne, kan kommunen udbetale uddannelses- eller kontanthjælp til ansøgeren og efterfølgende få godtgjort udgifterne hertil ved samleveren jf. § 97 a. Dette er en ny bestemmelse, som blev indført samtidig med de nye regler d. 1. januar 2014. Efter bestemmelsen kan kommunen få godtgjort det beløb, som de udbetaler til en ansøger, hvis dennes samlever ikke lever op til forsørgelsespligten. Kommunerne får ret til at opkræve det fulde beløb hos den forsømmelige forsørger, dog med den begrænsning, at der skal være rigeligt til samleverens egen og eventuelle børns forsørgelse. I og med kommunen kan gå til forsørgeren og få godtgjort det beløb de har udbetalt, så fastholdes den reelle forsørgelsespligtige i den privatretlige pligt til at forsørge samleveren. Hvordan kommunerne skal håndtere den situation, hvor en borger ikke mener, at denne er forsørget, men samlever på den anden side mener, at der efterlades nok, er der ikke taget stilling til fra lovgivers side. Kommunerne kan vælge mellem at beregne kontanthjælp til borgeren med fradrag af de "indtægter" som denne får fra samleveren eller de kan i stedet vælge at vurdere, om der kan udbetales enkeltudgifter til borgeren. Denne problemstilling er uddybende behandlet i afsnit 9. *Vurdering og perspektivering.*

For ægtefæller kan der fastsættes bidrag, hvis en ægtefælle ikke opfylder sin forpligtelse til at forsørge den anden. Dette fremgår af § 5 i retsvirkningsloven, som har følgende ordlyd:

**”§ 5.** Forsømmer en ægtefælle at opfylde sin underholdspligt efter § 2, bliver der på begæring at pålægge ham at yde den anden ægtefælle et pengebidrag i det omfang, hvori det efter omstændighederne må anses for rimeligt.”

Hvis den forsømte ægtefælle begærer fastsættelse af bidrag kan dette dog kun ske, hvor det anses for rimeligt for den forsømmende ægtefælle. Af vejledning om børne- og ægtefælle bidrag<sup>39</sup> fremgår det af punkt 7.1.2., at Statsforvaltningen ikke vil fastsætte bidrag, hvis bidragsbetalerens indkomst er lav. Ankestyrelsens Familieretsafdeling udsender hvert år en cirkulæreskrivelse<sup>40</sup>, hvori der er en indkomstoversigt, som benyttes til udregning af bidrag. Af cirkulærets punkt 3.1. fremgår det, at hvis bidragsbetalerens indkomst i 2014 ikke oversiger ca. 270.000 kr., da vil Statsforvaltningen ikke fastsætte bidrag, idet der skal være mulighed for, at bidragsbetaleren kan forsørge sig selv og sine. Det fremgår ydermere, at Statsforvaltningen ikke vil fastsætte et bidrag der er så højt, at bidragsbetalerens bruttoindkomst bringes under ca. 270.000 kr. om året. I vejledningen fremgår det af punkt 7.1.3., at der er et bidragsloft, hvorefter en bidragsmodtager ikke vil kunne modtage ægtefællebidrag, hvis denne har en indkomst mellem ca. 270.000 – 310.000 kr.. Er indkomsten på dette niveau, har bidragsmodtageren ikke et rimeligt behov for bidrag. Og der vil ved begæring ikke blive fastsat et ægtefællebidrag.

Efter aktivlovens § 2, stk. 2 ophører forpligtelsen til at forsørge en ægtefælle ved separation eller skilsmisse. Dog kan der være tidspunkter forinden separation eller skilsmisse, hvor en ægtefælle er forsømmelig forsørger. I disse tilfælde kan kommunen udbetale kontant- eller uddannelseshjælp, hvis der bliver søgt om det. Efter § 75, stk. 2 i grundloven har alle ret til offentlig forsørgelse, når det ikke påhviler andre at forsøge en, hvilket også er behandlet i specialets afsnit 8.1. *Grundlovens § 75, stk. 2.* Når kommunerne skal undersøge sagen og

---

<sup>39</sup> Vejl. nr. 9415 af 12.06.2014

<sup>40</sup> CIS nr. 9444 af 27.06.2014

træffe beslutning, skal det ske ud fra sagens konkrete oplysninger. I principafgørelse 36-12 fraviges § 2, stk. 2, idet en gift kvinde havde ret til kontanthjælp, da hendes ægtefælle ikke forsørgede hende samtidig med, at der var sket ændringer i hendes forhold. Ændringerne var, at ægtefællerne var flyttet fra hinanden, og at der var søgt om separation. Selvom separationen ikke var gået igennem og manden derfor reelt skulle forsørge kvinden, havde hun ret til kontanthjælp, idet ægtefællen var flyttet og kommunen ikke kunne komme i kontakt med ham. Kommunen havde forsøgt kontakt med ægtefællen, men han havde ikke reageret, og de havde søgt oplysninger ved SKAT, som heller ikke kunne bidrage til oplysningen af sagen. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i en skrivelse<sup>41</sup> bemærket, at manglende oplysninger i en sag ikke kan tillægges skadevirkning for ansøgeren, hvis ansøgerens manglende medvirken skyldes manglende viden, hvilket også var tilfældet i ovenstående principalsag. I skrivelsen bliver det slået fast, at for eksempel en voldsramt kvinde, vil have ret til forsørgelse, hvis hun flytter fra sin mand og ægteskabet stadig består. Ankestyrelsen har udviklet en praksis, som medfører, at der, ud fra konkrete oplysninger i sager, kan tildeles hjælp fra det offentlige, selvom forpligtelsen påhviler ægtefællen.

Er man blevet skilt, kan man søge statsforvaltningen om fastsættelse af ægtefællebidrag, hvis den anden ægtefælle har en væsentlig højere indkomst end ansøgeren. Statsforvaltningen og Ankestyrelsens Familieretsafdeling har lavet ovenstående kriterier for, hvornår sådan et bidrag fastsættes. I de nye regler om gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende er der ikke fastsat de samme grænser for, hvornår kommunerne kan sende regningen til den forsømmelige samlever jf. § 97a. Her er der blot anført, at der skal levnes tilstrækkeligt til, at han kan skaffe det nødvendige til sin egen og sin families forsørgelse.

Dette er et eksempel på, at reglerne for ægtefæller og ugifte samlevende ikke er ensrettede, da der er sat et loft over, hvornår en ægtefælle kan blive tilpligtet at betale ægtefællebidrag, mens der ikke er fastsat loft over dette for de ugifte samlevende.

---

<sup>41</sup> Arbejdsmarkedsstyrelsens skrivelse nr. 9240 af 10.05.2010.

## 8. Grundloven og EMRK

Ved behandlingen af det nye lovforslag, blev der stillet spørgsmål<sup>42</sup> om foreneligheden mellem de nye regler, grundloven og EMRK. Nedenfor kommer først en analyse af grundlovens § 75, stk. 2, efterfulgt af en analyse af grundlovens § 73, som er behandlet i forbindelse med den nye regel i aktivlovens § 97a. I forbindelse med behandlingen af § 73, er art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK<sup>43</sup> inddraget. Slutteligt i afsnittet er foreneligheden mellem EMRKs art. 8 og de nye regler behandlet.

### 8.1. Grundlovens § 75, stk. 2

Grundlovens § 75, stk. 2 forlyder således:

”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 byder”

Denne formulering sikrer en offentlig forsørgelse, hvis man ikke kan forsørge sig selv eller sin familie. Man er dermed sikret forsørgelse, hvis selvforsørgelsesevnen svigter. For at få den offentlige forsørgelse, skal man dog følge de regler, der er opstillet for at modtage den, og man skal have udtømte egne muligheder for forsørgelse først. Dette betyder blandt andet, at man skal arbejde, hvis det er muligt og såfremt man har en opsparing, så skal denne anvendes førend forsørgelsen påhviler det offentlige. Slutteligt må forsørgelsen ikke påhvile andre jf. § 75, stk. 2, 2. led. Tidligere var opfattelsen, at dette kun var gældende for ægtefæller, da de er forpligtet til at forsørge hinanden jf. § 2 i retsvirkningsloven. Men dette er ændret idet ”samlever jf. §§ 2a og 2b” er føjet ind i aktivlovens § 2, stk. 1.

I bestemmelsen kan der fastlægges to grundlæggende hensyn. Bestemmelsen hviler på et ordensprincip samt et menneskerettighedsprincip. Med ordensprincippet henvises der til, at uforsørgede borgere i et samfund kan skabe uro. Det menneskeretlige princip hviler på hensynet til det enkelte menneskes ret til beskyttelse af værdighed og integritet. Dette princip ligger i øvrigt også bag mange af de konventionsmæssige forpligtelser, som Danmark har

---

<sup>42</sup> Blandt andet spørgsmål 1, 3, 5, 6, 8, 31, 37, 39, 40, 41, 43 og 44.

<sup>43</sup> Tillægsprotokollen er inkorporeret i dansk ret, hvilket fremgår af § 1, nr. 2 i lovbkg. nr. 750 af 19.10.1998 med senere ændringer.

tiltrådt. Den, der ikke kan forsørge sig selv, kan derfor gøre et krav gældende mod det offentlige, så personen kan leve et værdigt liv og ikke er henvist til et liv i fattigdom med tiggeri eller kriminalitet.<sup>44</sup>

Fastlæggelsen af retten til et eksistensminimum i § 75, stk. 2 er fastlagt i U.2012.1761H. I denne sag rejste en mand spørgsmål ved, om der ikke kunne udledes ret til et eksistensminimum i § 75, stk. 2. Højesteret fandt, at der var ret til et eksistensminimum, idet de udtaler, at "bestemmelsen skal forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt."

Højesteret gjorde dermed op med den forældede opfattelse af bestemmelsen, idet man tidligere blot har anset bestemmelsen som en programerklæring, hvilket effektivt blev tilsidesat med udtalelsen. Enhver kan nu gå til domstolene og få prøvet, om det offentlige opfylder deres forpligtelse til at forsørge en person, hvor det ikke påhviler andre at forsørge personen. Niveaueet for hjælpen fastsætter Højesteret dog ikke, men de efterprøver statens overholdelse af grundlovsniveauet. Højesteret forholder sig direkte til lovligheden af den konkrete udmåling i sagen.<sup>45</sup>

Formålet med indførelsen af de nye regler er, at der skal sikres en ensartethed mellem reglerne for ægtefolk og reglerne for ugifte samlevende. I udvalgsbehandlingen fremkom et spørgsmål<sup>46</sup> omkring foreneligheden mellem de nye regler og § 75, stk. 2. I ministerens svar henvises til Justitsministeriets besvarelse af et spørgsmål<sup>47</sup> stillet af beskæftigelsesudvalget. Justitsministeriets besvarelse henviser til, at forsørgelse efter § 75, stk. 2 er betinget af, at forsørgelsen ikke påhviler en anden. Privatretlig forsørgelsespligt mellem ægtefæller findes i retsvirkningslovens § 2, og samme pligt har man ikke tidligere set blandt ugifte samlevende.

---

<sup>44</sup> Socialret, side 191-192.

<sup>45</sup> Ketcher, Kirsten, "Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret. Overvejelser i tilknytning til U.2012.1761H", Juristen, nr. 4 2012. (Retten til eksistensminimum), side 179-180.

<sup>46</sup> L 224, bilag 3.

<sup>47</sup> Besvarelsen på spørgsmålet findes som Alm. Del BEU spørgsmål 362 på Folketinges Beskæftigelsesudvalgs side på [www.ft.dk](http://www.ft.dk) i samling 2012-2013.

Samlevende par havde ikke den samme privatretlige pligt til at forsørge hinanden, da samlevende ikke indgår i de samme pligter blot ved at bo sammen. Regeringen har omgået spørgsmålet om den privatretlige forsørgelse mellem ugifte samlevende ved at indføre § 97a i aktivloven. Denne bestemmelse er behandlet i specialets afsnit 7. *Manglende opfyldelse af forsørgelsespligten*. Efter denne bestemmelse kan kommunerne udbetale ydelser til en der er samlevende, hvis denne lever sammen med en forsømmelig samlever. Efterfølgende kan kommunen sende regningen til den forsømmelige samlever, som på den måde indirekte alligevel kommer til at opfylde forsørgelsespligten. Regeringen har derfor med § 97a, skabt grundlag for en privatretligt forsørgelsespligt mellem samlevende. I § 97a er der indsat en "hjemmel" til, at samlevende skal forsørge hinanden, hvorfor aktivlovens § 2 jf. § 2a og § 2b dermed bliver forenelig med grundlovens § 75, stk. 2.

## 8.2. Grundlovens § 73, stk. 1

"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov ....."

Af denne bestemmelse fremgår det, at man ikke kan blive forpligtet til at afstå noget af sin ejendom uden at dette kræves af almenvellet samt, at det sker ifølge lov.

Det er ikke afgørende for beskyttelsen efter § 73, om rettigheden er stiftet ved lov eller aftale. Spørgsmålet er dog, om generelt skattefinansierede sociale ydelser kan beskyttes mod indgreb fra lovgivningsmagten. Velfærdssystemet i Danmark er vidtforgrenet, og det er ikke begrænset til kun at hjælpe de allermest trængende. Penge- og omsorgsydelser står til rådighed for *alle* befolkningsgrupper, og ydelserne sigter derfor ikke specielt mod fattige. De sociale ydelser skal kompensere for en mistet evne til at forsørge sig selv.<sup>48</sup>

Kommunen kan udbetale ydelser til en samlevende, hvis denne ikke bliver forsørget af den forsørgende samlever. Efterfølgende kan kommunen sende regningen til den forsørgende samlever.

---

<sup>48</sup> Socialret, side 221.

I udvalgsbehandlingen blev der stillet spørgsmål<sup>49</sup> til, om de nye regler er i strid med grundlovens § 73. Ved besvarelsen<sup>50</sup> blev § 73 gennemgået og konklusionen blev, at § 97a *ikke* er i strid med § 73. Grundlovens § 73 har to led, hvoraf det første omhandler, at ekspropriationen skal være rettet mod "ejendom", som skal forstås i bred forstand. I svaret henvises til Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 3. udgave (2003), side 184 ff., hvoraf det fremgår, "at det er almindelige antaget, at bestemmelsen ikke kun beskytter ejendomsret i traditionel forstand. Bestemmelsen beskytter også begrænsede rådighedsrettigheder, det kan være forbrugsrettigheder, servitutter og panterettigheder og rettigheder i forbindelse med private aftaler er også beskyttet af denne bestemmelse".

Den anden betingelse er, at der er skal være tale om, at noget bliver afstået. Det fremgår, at det ikke er ethvert indgreb i en rettighed, der er beskyttet efter § 73, der har karakter af ekspropriation. Justitsministeriet henviser blandt andet til "at det er almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelse 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."

Justitsministeriet antager derfor, at de nye regler i aktivloven er forenelige med bestemmelsen i grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten kan regulere borgerens udøvelse af deres rettigheder.

### **8.2.1. Nuværende kontanthjælpsmodtageres rettigheder**

De personer som allerede før d. 1. januar 2014 modtog kontanthjælp og havde en samlever, vil være omfattet af de nye regler i aktivloven. I forbindelse med vedtagelsen af reglerne har man lavet en overgangsordning gældende for 2014, som bevirker, at reglerne kun effektueres med halv virkning, hvilket fremgår af § 9 i L 224, 2012-2013.

---

<sup>49</sup> L 224, spørgsmål 39, 40, 41, 43 og 44.

<sup>50</sup> L 224, svaret på spørgsmål 44.

Det fremgår af bestemmelsen, at beregningen vil indeholde følgende:

1. Den kontant- eller uddannelseshjælp man er berettiget til, hvis ikke man var omfattet af de nye regler i §§ 2a-2b.
2. Den uddannelses- eller kontanthjælp man er berettiget til som samlevende.
3. Halvdelen af forskelsbeløbet mellem de to beregninger.

Af § 9, stk. 2 fremgår det, at den uddannelses- eller kontanthjælp, der vil blive udbetalt i 2014, vil udgøre det beløb, der ville være udbetalt til den samlevende person, samt halvdelen af forskelsbeløbet mellem de to beregninger.

Fra 1. januar 2015 vil den gensidige forsørgelsespligt træde fuldt i kraft, hvorfor nogle personer dermed vil kunne opleve, at de mister deres indtægt. Spørgsmålet er, om en social ydelse er beskyttet efter grundlovens § 73. Som ovenfor beskrevet, menes det ikke, at de nye regler er i strid med § 73. Der er stor uenighed om, at endnu ikke forfaldne sociale ydelser vil være omfattet af beskyttelsen i § 73. Dansk retspraksis er på dette område meget sparsom, og i de få afgørelser der er, ser man ikke, at de er beskyttet efter reglerne i § 73. Kirsten Ketscher behandler en utrykt Østre Landsrets dom fra d. 24. juni 2004<sup>51</sup>. I denne dom ansås det ikke for godtgjort, at bidragsyderne havde en berettiget forventning om at modtage ydelserne, hvorfor de ikke var beskyttet efter § 73.

Uden for Danmark er denne problemstilling blevet behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolen (EMD), som har udviklet en praksis omkring art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK. Artiklen er formuleret således:

”Beskyttelse af ejendom:

1. Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte regler.
2. ....”

---

<sup>51</sup> På side 222 i Socialret, Sagen omhandlede Den Sociale Pensionsfond.



Der har tidligere været en noget uklar fortolkning af, om sociale rettigheder har været beskyttet efter denne artikel. Man har dog med dommen *STEC and others against the United Kingdom* forsøgt at fastlægge praksis. Det fremgår af afgørelsen, at man ikke har ret til at erhverve fast ejendom, men derudover er der ingen begrænsninger for de kontraherende stater til at beslutte, om der skal være sociale sikringsordninger eller ej, og hvordan disse skal udformes. Dette fremgår af præmis 53 i afgørelsen:

”.... the Court underlines that Article 1 of Protocol No. 1 does not include a right to acquire property. It places no restriction on the Contracting State's freedom to decide whether or not to have in place any form of social security scheme, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme.”

Dommen konkluderer, at det er de kontraherende stater, der selv fastlægger, hvorledes den sociale sikringsordning skal være, og om der skal være individuelle bidrag forbundet hermed. Uanset hvordan den foranstalles, vil den være beskyttet af art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK. Kirsten Ketscher fastslår på side 215, at det er sikker fortolkning efter EMDs praksis, at skattefinansierede sociale rettigheder er beskyttet som ejendomsrettigheder. Hun mener derudover, at EMDs praksis må forstås sådan, at beskyttelsen omfatter den almindelige lovbestemte sociale sikring uanset, om der er individuelle bidrag eller ej<sup>52</sup>.

EMD har derudover taget stilling til, at førtidspension er beskyttet efter art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK. Dette gjorde de i sagen *Moskal v. Polen*, som er en afgørelse fra 2009. I afgørelsens præmis 68 fremgår det, at kvinden i god tro havde indrettet sig på at modtage pension. Denne pension blev taget fra hende, hvorefter hun var uden forsørgelse i 3 år. Efter de 3 år, kom hun på en anden forsørgelse, som kun var halvdelen af det beløb hun tidligere havde modtaget. Oprindeligt havde kvinden ikke opfyldt betingelserne for at modtage den pension hun oprindeligt modtog. De polske myndigheder annullerede derfor afgørelsen, hvilket fremgår af præmis 60. EMD konkluderer i dommens præmis 76, at myndighederne ikke

---

<sup>52</sup> Socialret, side 217.

havde fundet en "fair balance" mellem de generelle fiskale interesser og beskyttelsen af individet. De polske myndigheder havde derfor overtrådt art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK.

Tillægsprotokol 1 til EMRK er inkorporeret i dansk ret sammen med EMRK. Tillægsprotokol 1 bliver derfor direkte anvendelig for danske domstole. Hvordan og hvorledes det skal fortolkes, om sociale ydelser er beskyttet efter § 73 afhænger af, om en sag kommer for domstolene, hvor bestemmelsen påberåbes. Hvis tillægsprotokol 1 art. 1 også påberåbes i sådan en sag, da vil domstolene være forpligtet til at tage stilling til dette. I denne stillingstagen skal de inddrage praksis fra EMD, og idet praksis fra EMD er nyere end den førnævnte utrykte dom fra Østre Landsret, vil denne praksis skulle inddrages i overvejelserne af, om sociale ydelser er beskyttet efter § 73.

### 8.3. EMRK

I Danmark er vi forpligtet til, at vores love udformes på en sådan måde, at de ikke er i strid med EMRK, idet Danmark har inkorporeret konventionen. De nye regler i aktivloven må derfor ikke være i strid med EMRK. I dette speciale er det især art. 8 vedrørende retten til respekt for privat- og familieliv, der er relevant. Artiklen er formuleret således:

"Ret til respekt for privatliv og familieliv:

1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed."

Hvis familier er nødt til at flytte fra hinanden, fordi de skal leve af en indkomst, er det så reelt en krænkelse af retten til respekt for deres privat- og familieliv? Hvad der indgår i vurderin-

gen af, hvad et familieliv indebærer fremgår af kommentarerne<sup>53</sup> til artikel 8. Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet går på den traditionelle kernefamilie, som den ses i moderne familiepraksis. Den moderne kernefamilie kan bestå af ægtefæller, faste samlevningspartnere, mindreårige fællesbørn, børn af tidligere eller senere ægteskaber eller samlivsforhold med børn født uden for ægteskab. Inden for dette begreb bliver adoptivbørn behandlet på lige fod med biologiske børn. Omfattet af familiebegrebet er endvidere bedsteforældre og børnebørn. Kommer man uden for kernefamilien vil det bero på en konkret vurdering af, om der mellem personerne er et beskyttet familieliv efter art. 8. Familie og familieliv er ikke defineret præcist og udtømmende. Kommer man uden for den traditionelle kernefamilie beror bedømmelsen på stærkt varierende individuelle faktorer.<sup>54</sup>

I praksis lægges der vægt på både biologiske og juridiske familieband, ligesom der lægges betydelig vægt på bestående sociale relationer i form af et de facto familieliv. Det antages derfor, at ugifte samlevende er omfattet af bestemmelsen i de situationer, hvor parterne har etableret et fast samliv i fælles husstand. EMD har konkluderet, at familieliv ikke alene er forbeholdt dem, som har indgået ægteskab, men også kan findes i samliv, hvor yderligere faktorer er med til at vise, at et de facto familieliv er tilstede jf. *Kroon m.fl. 27/10 1994* præmis 30. Foruden den fælles bopæl, kan det være forholdets varighed eller om der er fælles børn, som kan indgå i vurderingen af, om forholdet udgør et familieliv.

Hvis et samlevende par skal forsørge hinanden gensidigt og det kan påvises, at de de facto har skabt et familieliv, så er dette beskyttet efter EMRK art. 8, stk. 1. Efter art. 8, stk. 2, kan ingen stat gøre indgreb i den rettighed omtalt i stk. 1, medmindre det sker i overensstemmelse med lov. Denne betingelse indeholder to aspekter, dels et krav om hjemmelens tilgængelighed samt et krav om præcision i hjemmelsgrundlaget. Borgeren skal nemlig med rimelig sikkerhed kunne forudse retsgrundlagets konsekvenser for vedkommende. Til trods for, at der foreligger et nationalt hjemmelsgrundlag, kan legalitetsprincippet indebære en

---

<sup>53</sup> Lorenzen, Peer, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9 Bd. 1", Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011, 3. Udgave. (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention).

<sup>54</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, side 706-707.

beskyttelse mod arbitrære indgreb, da der stilles krav til kvaliteten af lovgivningen. Det er en pligt for staten at offentliggøre regler, der hjemler indgreb i konventionsbeskyttede rettigheder, og på den måde bliver reglerne tilgængelige for borgerne. Som det er gennemgået i afsnit 6.4. *Samlevende i aktivloven*, skal der i vurderingen af det ægteskabslignende forhold efter aktivloven, indgå yderligere aspekter end dem, der indgår i vurderingen efter pensions- og børnetilskudsloven. Hvad disse yderligere aspekter er, er ikke blevet fastlagt og ej heller er det fastlagt, hvorledes kommunerne skal undersøge disse. Borgeren kan dermed reelt ikke forudse, om denne bliver vurderet som samlevende, med den konsekvens, at denne skal forsørges af samleveren. Hvis de samlevende kan påvise, at de har et samliv, der har karakter af et familieliv, som er beskyttet efter art. 8, så kan de påberåbe sig beskyttelse efter denne bestemmelse.

Om der med de nye regler reelt sker et indgreb i retten til respekt for familieliv, er et spørgsmål, som om nødvendigt må behandles af domstolene.

#### **8.4. Delkonklusion: Grundloven og EMRK**

Grundloven er den højst rangerende lov i Danmark, og derfor må ingen lov stride imod denne. Da de nye regler blev behandlet i beskæftigelsesudvalget, blev der stillet spørgsmål til, om reglerne var i strid med grundlovens § 75, stk. 2 og § 73.

Det kan konkluderes, at de nye regler om gensidige forsørgelsespligt ikke findes at være i strid med § 75, stk. 2, idet der i § 97a i aktivloven er indført "hjemmel" til, at samlevende skal forsørge hinanden. Med § 97a bliver den forsømmelige samlever fastholdt i forpligtelsen til at forsørge den uforsørgede, idet kommunerne blot kan sende regningen videre.

Ejendomsretten er ukrænkelig ifølge § 73 i grundloven. Spørgsmålet om denne bestemmelses forenelighed med de nye regler rejser sig blandt andet på baggrund af ovenstående vedrørende § 97a, men også fordi nuværende modtagere af kontanthjælp, vil kunne miste deres kontanthjælp efter de nye regler. Der er i dansk ret ikke direkte taget stilling til, om skattefinansierede sociale ydelser er beskyttet efter § 73. Anderledes forholder det sig internationalt, idet EMD har afgjort, at sociale ydelser er beskyttet efter art. 1 i tillægsprotokol 1 til

EMRK. For at finde ud af, hvorledes dansk ret stiller sig til spørgsmålet, skal der indbringes en sag for domstolene, hvor man påberåber sig beskyttelse efter § 73. Domstolene er forpligtet til at have de internationale regler in mente, når de ser på en sådan problemstilling, da danske regler skal være i overensstemmelse med de internationale regler.

Danmark har inkorporeret EMRK, hvorfor Danmark er forpligtet af de regler, der findes heri. Det er derfor væsentlig, at danske regler ikke strider mod EMRK. Efter art. 8 i EMRK har alle ret til privat- og familieliv, hvilket de nye regler i aktivloven skal være forenelig med. Hvis familier er nødt til at gå fra hinanden på grund af disse regler, vil det være en krænkelse af denne rettighed. Ugifte samlevende er beskyttet af bestemmelsen, hvis de har et samliv, der kan karakteriseres som et de facto familieliv. Det kan konkluderes at ugifte samlevende derfor vil kunne påberåbe sig denne bestemmelse ved domstolene. Domstolene skal herefter tage stilling til om reglerne i aktivloven er forenelige med art. 8 i EMRK.

## 9. Vurdering og perspektivering

Det bør vurderes, hvad årsagen er til, at der er forskel mellem reelt enlig i pensions- og børnetilskudsloven kontra vurderingen af at være samlevende i aktivloven. Af det foregående fremgår det, at vurderingen af at være reelt enlig efter pensionsloven afgøres ud fra skønskriterier, hvorefter der lægges vægt på, om ansøgeren har fordele af økonomisk eller ikke-økonomisk art. Inden for børnetilskudsloven er det de samme fordele der bliver lagt vægt på, når det skal vurderes om ansøgeren er reelt enlig forsørger. Dermed er der tale om, at myndighederne vurderer på baggrund af skønsmæssige kriterier i pensions- og børnetilskudsloven. Årsagen til dette vurderes at være, at pensionstillæg og børnetilskud ikke er afgørende for hele forsørgelsen, hvorfor skøn anses som værende tilstrækkelig for sagernes oplysning. I kontrast til dette står tildeling af kontant- eller uddannelseshjælp, som anses som et grundlag for forsørgelse. Derfor benytter aktivlovens § 2b, stk. 1 og stk. 2 som hovedregel *objektive* kriterier, idet disse sikrer, at kommunernes afgørelser altid kan træffes på baggrund af ensartet oplysningsmateriale, hvorved nuancerne forbundet med skøn elimineres, hvilket vurderes at højne retssikkerheden hos borgerne.

Denne retssikkerhed kan dog svækkes, hvis de objektive kriterier ikke opfyldes, hvorefter aktivlovens § 2b, stk. 3 kan anvendes, hvilket er tilfældet, når det vurderes, at samlivet er af ægteskabslignende karakter. Årsagen til retssikkerhedens svækkelse er, at kommunen anvender de omtalte indikatorer<sup>55</sup>, ved vurdering af, om samlivet er af ægteskabslignende karakter. Specialet ønsker at understrege, at disse indikatorer er i modstrid til bemærkningerne om, at det skal være muligt at bosætte sig sammen for at opnå en billigere boligudgift, forudsat, at der ikke er ægteskabslignende samliv. Hvis man har bosat sig sammen med en anden, for at opnå en billigere boligudgift, uden af have et ægteskabslignende samliv, vil nogle af indikatorerne være opfyldt, hvorved kommunen skal inddrage yderligere aspekter ved vurderingen af, om der er ægteskabslignende samliv. Indholdet af disse yderligere aspekter er ikke defineret, og kommunen skal dermed skønne, hvorledes det bedst oplyses, om parterne har et ægteskabslignende samliv. I denne skønsvurdering svækkes borgerens retssik-

---

<sup>55</sup> 6.4. Samlevende i aktivloven, side 35.

kerhed, idet borgeren ikke er bekendt med, hvilke skønselementer der inddrages i de yderligere aspekter. Kommunerne skal ved vurderingen af, hvordan de skal oplyse sagen, have opretholdelsen af borgerens retssikkerhed som prioritet – i særdeleshed skal proportionalitetsprincippet varetages.

Problemstillingen vedrørende bosættelse med henblik på en billigere boligudgift er ikke tilstede for personer, som søger ydelser efter pensions- eller børnetilskudsloven. Dette understreges af de to afgørelser, der er gennemgået i afsnittene 6.1.1.1. *Principafgørelse P-20-95* og 6.1.1.3. *Principafgørelse 8-13*. I begge sager havde pensionisterne bosat sig sammen med en anden, for at opnå billigere boligudgift. De godtgjorde begge, at de ikke havde et samliv af ægteskabslignende karakter. Men da der er tale om, at man skal være reelt enlig for at være berettiget til tillæg efter pensionsloven, og reelt enlig forsørger for at være berettiget til børnetilskud efter børnetilskudsloven, er det ikke muligt at bosætte sig på sådan en måde, at der opnås en billigere boligudgift. Det vurderes, at grunden til dette er, at der tale om tillæg til pensionen og børnetilskud som ydes til enlige, og dermed ikke et forsørgelsesgrundlag som det er efter aktivloven. Ved at have bosat sig så der opnås en billigere boligudgift, vil der være tale om en væsentlig økonomisk fordel, som enlige ikke har.

Slutteligt ønsker specialet at vurdere, om den gensidige forsørgelsespligt kan have den konsekvens, at kommunerne i stedet for at udbetale kontanthjælp, skal til at udbetale enkelt-ydelser, hvis samlever reelt ikke forsøger den uforsørgede samlevende. Den gensidige forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende gælder kun for løbende ydelser, såsom kontant- og uddannelseshjælp, og gælder dermed ikke for ydelser, som kan udbetales efter aktivlovens kapitel 10. Et eksempel på sådan en enkeltydelse er aktivlovens § 82, hvorefter man kan få hjælp til sygdomsbehandling. Denne ydelse kan ikke udbetales, hvis udgiften kan dækkes efter anden lovgivning eller, hvis ansøgeren eller ægtefællen selv har mulighed for at betale udgiften. Ydelsen ydes kun, hvis behandling er nødvendig og helbredsmæssigt begrundet. I

vejledningen<sup>56</sup> fremgår det, at kommunen ikke kan yde hjælp, hvis ansøgeren eller ægtefællen har indtægter, som kan dække behovet. I hvert enkelt tilfælde skal kommunen derfor foretage en konkret vurdering af ansøgerens og ægtefællens økonomiske forhold, herunder om ansøgeren selv har mulighed for at afholde udgiften.

Det er almindelig antaget, at man i vurderingen af enkeltydelser vurderer både ansøger og ægtefælles økonomiske forhold, når der ansøges om en enkeltydelse. Idet den gensidige forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende kun gælder for *løbende ydelser*, vil en uforsørget samlevende kunne søge enkeltydelser, hvis denne kan påvise, at denne slet ingen eller meget lav indtægt har.

Fra 2015 vil reglerne om den gensidige forsørgelsespligt træde fuldt i kraft, hvorefter nogle ugifte samlevende vil stå uden nogen form for reel indtægt. Spørgsmålet er så, om kommunerne vil skulle udbetale en hel del enkelte ydelser, i stedet for kontant- eller uddannelseshjælp, fordi en uforsørget samlevende ingen reel indkomst har, eller om de skal udbetale den almindelige kontant- eller uddannelseshjælp med almindeligt fradrag for den "indtægt" det er, at samleveren for eksempel betaler husleje og madudgifter.

---

<sup>56</sup> Vejl. nr. 39 af 05.03.1998 – Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik (Vejl. nr. 39 af 05.03.1998), punkt 408.



## 10. Konklusion

For at belyse, om der er en juridisk forskel mellem vurderingen af at være reel enlig i pensions- og børnetilskudsloven og vurderingen af at være samlevende i aktivloven, belyste specialet indledningsvis, hvorledes kommunerne og Udbetaling Danmark oplyser sagerne. I relation hermed kunne det konkluderes, at den væsentligste forskel var, at pensions- og børnetilskudsloven havde fokus på økonomiske og ikke-økonomiske fordele, mens aktivloven som udgangspunkt gør brug af objektive kriterier. Specialets vurdering lagde vægt på, at denne forskel kunne skyldes, at sager vedrørende pensions- og børnetilskudsloven blot omhandler tilskud, hvorimod sager vedrørende aktivloven omhandler selve forsørgelsesgrundlaget. Der blev desuden argumenteret for, at aktivlovens anvendelse af objektive kriterier er med til at sikre en ensartet behandling af sagerne på tværs af kommunerne.

I de tilfælde, hvor de objektive kriterier ikke fyldestgørende vil kunne oplyse sagen, kan aktivlovens § 2b, stk. 3 finde anvendelse, hvorefter kommunen kan anse to personer som samlevende grundet et samliv af ægteskabslignende karakter. Til brug for stk. 3 findes der i bemærkningerne nogle indikatorer, hvis opfyldelse indikerer, at der kan statueres samliv af ægteskabslignende karakter. Specialets vurdering konkluderede dog, at disse indikatorer er i modstrid med en senere bemærkning, idet denne understreger, at det *skal* være muligt at bosætte sig med det formål at opnå en billigere boligudgift. Dog må der i disse tilfælde ikke være samliv af ægteskabslignende karakter. Som væsentlig forskel til dette forhold fremhæver specialets vurdering, at bosættelse med det formål at opnå billigere boligudgift ikke er muligt efter pensions- og børnetilskudsloven.

Såfremt indikatorerne i bemærkningerne til aktivloven ikke er fyldestgørende for sagernes oplysning, kan kommunen inddrage såkaldte "yderligere aspekter". Specialets vurdering har dog lagt vægt på, at definitionen af disse yderligere aspekter fremstår meget uklart. I relation hertil kan det konkluderes, at konsekvensen heraf kan blive, at forskellige aspekter dermed kan få betydning for kommunernes vurdering af sagerne. Specialet vurderer derfor at konsekvensen er, at borgerens retssikkerhed kan krænkes.

Specialet har endvidere behandlet spørgsmålet om, hvorvidt Grundloven krænkes i forbindelse med indførelsen af gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende. Spørgsmålet opstår, idet grundlovens § 75, stk. 2, sikrer retten til offentlig forsørgelse, såfremt denne pligt ikke påhviler andre. Det kan dog konkluderes, at grundlovens § 75, stk. 2 *ikke* krænkes, idet indførelsen af § 97a indirekte medfører, at pligten til forsørgelsen påhviler samleveren, idet kommunen hermed får ret til at videresende regningen for forsørgelsen til samleveren.

Idet kontanthjælp er et forsørgelsesgrundlag, vil bortfald af dette kunne have den konsekvens, at ejendomsrettens ukrænkelighed kan blive krænket. Det kan dog konkluderes, at der ikke er taget stilling til, hvorvidt sociale ydelser falder under betegnelsen ejendomsretlighed jf. grundlovens § 73. Dog understreger specialet, at der efter art. 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK *ikke* kan sås tvivl om, hvorvidt sociale ydelser er beskyttet som en ejendomsretlighed.

Slutteligt rejser specialet endvidere spørgsmål om, hvorvidt EMRK art. 8 krænkes, når ugifte samlevende er nødsaget til at ophøre samlivet grundet økonomiske ulemper forårsaget af den gensidige forsørgelsespligt. Domstolene har endnu ikke behandlet dette spørgsmål, men dog kan det konkluderes, at ugifte samlevende, der kan påvise et de facto familieliv, vil være beskyttet efter art. 8.

## 11. Litteraturliste

### Love:

- **Lovbekg. nr. 190 af 24.02.2012 med senere ændringer** – Lov om aktiv socialpolitik
- **Lovbekg. nr. 1116 af 23.09.2013 med senere ændringer** – Lov om social pension
- **Lovbekg. nr. 856 af 23.08.2012 med senere ændringer** – Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag
- **Lov nr. 169 af 05.06.1953** – Danmarks Riges Grundlov
- **Lovbekg. nr. 750 af 19.10.1998 med senere ændringer** – Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt tillægsprotokol 1.
- **Lov nr. 324 af 11.04.2012 med senere ændringer** – Lov om Udbetaling Danmark
- **Lovbekg. nr. 1019 af 23.09.2014** – Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område
- **Lovbekg. nr. 433 af 22.03.2014** – Lov om offentlig forvaltning
- **Lov nr. 606 af 2.06.2013** – Lov om offentlighed i forvaltningen
- **Lovbekg. nr. 5 af 09.01.2013 med senere ændringer** – Lov om det centrale personregister
- **Lov nr. 429 af 31.05.2000 med senere ændringer** – Lov om behandling af personoplysninger
- **Lovbekg. nr. 1052 af 12.11.2012 med senere ændringer** – Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning
- **lovbekg. nr. 37 af 05.01.1995 med senere ændringer** – Lov om ægteskabets retsvirkninger

**Afgørelser:**

*Ugeskrift for Retsvæsen*

- U.2005.21V
- U.2012.1761H

*Principafgørelser*

- P-20-95
- B-3-07
- 99-11
- 36-12
- 8-13
- 9-13
- 10-13
- 11-13
- 25-13
- 49-14

*Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol*

- STEC and Others v. The United Kingdom
- Kroon and Others v. The Netherlands
- Moskal v. Polen

**Lovforslag:**

- L 224 – Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt forskellige andre love. (Reform af kontanthjælpssystemet, uddannelseshjælp for unge, aktivitetstillæg, gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, ændrede rådighedskrav og sanktioner m.v.), Samling 2012-2013 (L 224, 2012-2013)

**Vejledninger:**

- Vejl. nr. 53 af 31.08.2007 (Pensionsvejledningen, Folkepensionsvejledningen)(Vejl. nr. 53 af 31.08.2007)
- Vejl. nr. 73 af 03.10.2006 (Retssikkerhedsvejledningen)(Vejl. nr. 73 af 03.10.2006)
- Vejl. nr. 9273 af 14.06.2013 (Vejledning om folkeregistertilmelding)(Vejl. nr. 9273 af 14.06.2013)
- Vejl. nr. 9415 af 12.06.2014 (Vejledning om børne- og ægtefællebidrag)(Vejl. nr. 9415 af 12.06.2014)
- Vejl. nr. 39 af 05.03.1998 – Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik (Vejl. nr. 39 af 05.03.1998)

**Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand:**

- FOB 2012.8 – Utilstrækkelig sagsoplysning i en sag om muligt socialt bedrageri

**Andet:**

- CIS nr. 9444 af 27.06.2014 (Cirkulæreskrivelse om indkomstoversigt for fastsættelse af børne- og ægtefællebidrag fra 1. juli)(CIS nr. 9444 af 27.06.2014)
- SKR nr. 9240 af 10.05.2010, skrivelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. (SKR nr. 9240 af 10.05.2010)

**Litteratur:**

- Andersen, Jon, "Socialforvaltningsret", Nyt juridisk forlag 2013, 5. Udgave. (Socialforvaltningsret)
- Blume, Peter, "Juridisk Metodelære", Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009, 5. Udgave, 2. Oplag. (Blume)
- Ketscher, Kirsten, "Socialret – Principper, Rettigheder, Værdier", Karnov Group 2008, 3. Omarbejdede udgave, 4. Oplag. (Socialret)
- Lorenzen, Peer, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9 Bd. 1", Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011, 3. Udgave. (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention)
- Munk-Hansen, Carsten, "Rettens grund: Filosofi, Videnskab, Metode", Kompendium, 2010 (Rettens Grund)

**Artikler:**

- Hielmcrone, Nina Von, "Forsørgelse i socialretten", Tidsskrift for Socialpolitisk Forening – Social Politik, nr. 6 / 2013. (Forsørgelse i socialretten)
- Ketcher, Kirsten, "Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret. Overvejelser i tilknytning til U.2012.1761H", Juristen, nr. 4 2012. (Retten til eksistensminimum).