



BETINGELSER FOR RET TIL OFFENTLIG FORSØRGELSE

Conditions for the rights to public financial support



20. MAJ 2019

AALBORG UNIVERSITET
Fibigerstræde 4, 9220 Aalborg Ø

Titelblad

Specialets titel: Betingelser for ret til offentlig forsørgelse

In English: Conditions for the rights to public financial support

Udarbejdet af: Charlotte Jensen

Studienummer: 20145227

Semester: HA. Jura, 10. Semester

Vejleder: John Klausen – Lektor v/Juridisk Institut, Aalborg Universitet

Sted: Aalborg Universitet

Afleveringsdato: 20. maj 2019

Anslag og antal sider: 124.338 \approx 51,80

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 – Indledende beskrivelse	4
Abstract	4
Beskrivelse af emnet	6
Afgrænsning	7
Problemstilling	8
Problemformulering	9
Metode.....	10
Beskrivelse af de anvendte materialer	10
Beskrivelse af forkortelser	13
Kapitel 2 – Den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse	14
Det individuelle rettighedsværn	14
Eksistensminimum	17
Kapitel 3 - Det underste sociale sikkerhedsnet	19
Aktivlovens § 1	19
Kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse	20
Kontanthjælp	20
Uddannelseshjælp	21
Integrationsydelse	22
Kapitel 4 – Betingelser for ret til offentlig forsørgelse	24
Grundlovens § 75, stk. 2	24
Betingelserne for at modtage hjælp	26
Kontanthjælp	26
Beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	27

Rimeligt tilbud	28
Rimelig grund.....	32
Uddannelseshjælp	32
Nytteindsats.....	35
Ophør af hjælpen.....	37
Aktivlovens § 41	37
Andre betingelser	39
Officialprincippet i Retssikkerhedslovens § 10	39
Undersøgelse og behandling	41
Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2	41
Kapitel 5 - EMRK og den offentlige forsørgelse.....	49
EMRK og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	50
EMRK og behandlinger	52
Kapitel 6 - Afsluttende bemærkninger.....	56
Referencer	59
Lovoversigt	60
Bekendtgørelser.....	60
Domsoversigt	61
Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.....	61
Den Europæiske Menneskerettighedskommission	61
Principafgørelser fra Ankestyrelsen.....	61

Kapitel 1 – Indledende beskrivelse

Abstract

This Master Thesis in the field of the Law on an active social policy will treat the topic of the public financial support, as a part of the lowest social security net as it is in Denmark. The purpose of the lowest social security net is to ensure that the government takes care of these citizens in Denmark, which cannot provide for themselves and/or their family, when there are no others to provide for them. This means that the lowest social security net is a public support to citizens, which are unemployed and/or without an education and without other form of an income.

The main question in this Master Thesis is which conditions the local authority can impose the citizens for receiving public financial support, including the consideration of a fair part of the activation of the citizens in the conditions that the local authority imposes them. In this part of the Master Thesis it have been discussed and analyzed the measures to promoting employment and/or education. Furthermore, this part contains some examples of what the law consider as a fair activation of the citizen. This part also contains utility works, which is a form of activation where the citizen make some nonprofit work. This form for activation of the citizen therefore only have the purpose that the citizens work for the money they get in the public financial support. Furthermore, this part of the Thesis contains the individual rights protection in the Constitution § 75 paragraph two. This means that the citizens can get their rights to public financial support as a trial in the court. In continuation of this, there has been described the right to a subsistence minimum. Some of the most important findings in this chapter are that the activation of the citizen has to be fair and that there can be some few reasons that excuses the citizen in rejection the offer of an activation.

Furthermore, this Master Thesis questions medical treatments as a condition to receive public financial support. In this part, various types of medical treatments have been discussed and analyzed as which medical treatment the local authority can make as a condition for receiving public financial support. The most important findings in this chapter are that an operation for obesity cannot be a condition for receiving public financial support and that there is a difference between a psychiatric evaluation and psychological treatments.

This Master Thesis also contains the question of the conditions that the local authority imposed on citizens for receiving public financial support and if this violates the International Human Rights in The European Convention on Human Rights. In this part, there are a description and discussion of the relevant articles in the European Convention on Human Rights in order to shed focus on whether the Danish rules violate these. One of the most important finding in this chapter is that the Danish law does not violates The European Convention on Human Rights in the question of the measures to promoting employment and/or education. In the question of medical treatments, the statutory authority in the Danish law is of an importance; otherwise, this can violate The European Convention on Human Rights.

Beskrivelse af emnet

Grundlovens § 75, stk. 1 omhandler en ret hos borgerne i Danmark til at arbejde og dermed forsørge sig selv og sine nærmeste, dette har til formål at fremme almenvellet i Danmark.

Der kan være forskellige årsager til at det ikke altid er muligt at få eller at varetage et arbejde, som for eksempel erhvervsevnenedsættelse eller manglende forudsætninger for at kunne gennemføre en uddannelse. Dette har medført at der i Grundlovens § 75, stk. 2 er en mulighed for et offentligt forsorgsvæsen af disse borgere, såfremt der ikke er andre forsørgelsesmuligheder. Grundlovens § 75 har ordlyden:

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Stk. 2. Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.¹

Denne bestemmelse anses af Peter Germer som værende et programindhold, der pålægger det offentlige forpligtelser til forsørgelse af borgere, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder.² Et programindhold er en måde at påbyde lovgivningsmagten noget, i dette tilfælde er det et påbud om at der skal være et forsorgsvæsen i Danmark.

Formålet med dette speciale er at undersøge, hvilke betingelser der kan stilles til en borger der har behov for offentlig forsørgelse. Det vil sige, hvilke betingelser kommunerne har hjemmel til at stille til de borgere, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder end det underste sociale sikkerhedsnet.

Dette emne er interessant da der er nogle problemstillinger i forbindelse med, hvilke betingelser der er lovhjemmel til at stille til borgere på offentlig forsørgelse. Herudover er emnet af interesse da det ikke står klart, hvor langt lovgiver kan gå i forbindelse med de krav der stilles til en borger med behov for offentlig forsørgelse. Det er specielt borgere, der har andre udfordringer end ledighed, som er af interesse for dette speciale.

¹ Jf. Lov nr. 169 af 5/6 1953

² Peter Germer: Statsforfatningsret, 2007, s. 327

Forpligtelserne som var aktuelle ved vedtagelsen af 1849-Grundlovens § 89³ er ikke de samme som betingelserne i speciallovene indenfor socialretten i dag, hvilket også bidrager til nogle interessante elementer i den udvikling, der har været på dette område.

Dette viser at ordlyden af Grundlovens § 75, stk. 2 har været en del af den danske grundlov siden den oprindelige grundlov, hvor det dog var anført under § 89.

Afgrænsning

Det område der ønskes beskrevet og analyseret i specialet er hjælp efter Lov om en aktiv socialpolitik⁴ (Aktivloven), der netop skal sikre ”at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie.” jævnfør (jf.) lovens § 1, stk. 1, nr. 2.

Årsagen til ønsket om belysningen af dette er at der til denne hjælp er knyttet nogle betingelser, som for eksempel (f.eks.) at medvirke i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som dem der er nævnt i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats⁵ (Beskæftigelsesloven) for modtagelse af hjælp. Denne undersøgelse og beskrivelse skal anvendes til analysen af de betingelser der er en forudsætning for at borgeren kan modtage offentlig forsørgelse. Det skal i denne forbindelse nævnes, at Grundloven ikke indeholder forpligtelser for modtagelse af offentlig forsørgelse, men den accepterer at der i den danske lovgivning opstilles betingelser for modtagelse af offentlig forsørgelse. Dette ses blandt andet i Aktivlovens § 13, samt i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område⁶ (Retssikkerhedsloven) § 11, stk. 1, nr. 2, derfor vil disse bestemmelser blive belyst sammen med Grundlovens § 75, stk. 2.

³ I 1849-grundlovens § 89 står der ”Den, som ikke selv kan ernære sig eller Sine, og hvis Forsørgelje ikke paaligger nogen Anden, er berettiget til at erholde hjælp af det Offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde.” Jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, s. 1085, 2. spalte

⁴ Jf. Lov nr. 269 af 21/3 2017

⁵ Jf. Lov nr. 1342 af 21/11 2016

⁶ Jf. Lov nr. 1064 af 21/8 2018

Problemstilling

Som udgangspunkt skal alle borgere i Danmark kunne forsørge sig selv og sin nærmeste familie, hvilket indebærer ægtefælle og/eller børn under 18 år. Dette er ikke realistisk, hvorfor der i Danmark er en offentlig forsørgelse, hvilket medfører nogle betingelser. Disse betingelser er af forskellig art, herunder kan der nævnes betingelser om lægelige behandlinger eller deltagelse i nytteindsats.

Den offentlige forsørgelse har oprindelse i Grundlovens bestemmelse om at det offentlige skal lave lovgivning om et offentlig forsorgsvæsen, mod at borgeren underkaster sig de forpligtelser loven pålægger dem. Forpligtelserne som blev pålagt borgerne på tidspunktet for vedtagelsen af Grundloven indeholdte nogle fattighjælpsvirkninger, som senere er blevet afskaffet. Det blev af medlemmerne i Rigsdagen anset som værende rimeligt, at stille som betingelse for at blive forsørget af det offentlige at borgere blev påført disse fattighjælpsvirkninger. Problemstillingen på dette område i specialeemnet er at der i grundloven er nogle forpligtelser tilknyttet den offentlige forsørgelse, som muligvis ikke er i overensstemmelse med den nutidige lovgivning om det underste sociale sikkerhedsnet. Herunder er problemstillingen om man kan overføre forpligtelserne i Grundloven til betingelserne i speciallovene, derfor er dette relevant at undersøge.

Problemstillingen i betingelserne for modtagelse af hjælp er, hvor langt myndighederne og lovgivningsmagten kan gå i forhold til de krav der stilles til borgere med behov for offentlig forsørgelse. Herunder kan der stilles spørgsmål ved om det kan stilles som en betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse at borgeren underkaster sig lægelige behandlinger, hvorfor det er relevant at undersøge om det er rimeligt at bede en borger om at få foretaget en operation. Som udgangspunkt kan en operation være det, der skal til for at en borger kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Der kan ligeledes også være tale om en operation mod ekstrem overvægt, hvilket kan have påvirkning på borgeres liv og førlighed efter indgrebet. Det er derfor relevant at undersøge om det er rimeligt, at stille som en betingelse for modtagelse af hjælp at borgeren får denne type af operation.

En anden problemstilling kan være i det tilfælde at borgeren har andre udfordringer end ledighed, som f.eks. et misbrugsproblem. Derfor er det relevant at undersøge, om der f.eks.

kan stilles som betingelse for modtagelsen af hjælpen at en borger med et misbrug lader sig behandle for dette misbrug.

Det er i lovgivningen på området stillet som en betingelse for modtagelse af hjælp, at borgeren medvirker i aktivering. Denne aktivering skal som udgangspunkt være af beskæftigelsesfremmende karakter, for at være en rimelig aktivering. I 2014 blev der ændret i Beskæftigelsesloven, hvor der blev indsat en bestemmelse om nytteindsats. Problemstillingen ved denne bestemmelse ligger i at det i selve lovteksten ikke er udtømt, hvad der ligger i dette begreb. Det er derfor relevant at undersøge om dette begreb ændrer på at et tilbud om aktivering kan fravige princippet om, at det skal være af beskæftigelsesfremmende karakter for at være rimeligt.

Problemformulering

Udgangspunktet er, at Grundloven hjemler en ret til offentlig forsørgelse. Men spørgsmålet er, **hvilke betingelser, der kan stilles for den i Grundloven beskyttede offentlige forsørgelse, dette undersøges med udgangspunkt i det underste sociale sikkerhedsnet i Aktivloven og hvilke betingelser, der kan stilles for denne hjælp?**

Metode

Den metode der er valgt til udarbejdelsen af dette speciale er den retsdogmatiske metode, da der ønskes undersøgt, hvordan den gældende ret i socialretten indenfor området kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse fungerer i praksis. Denne metode bliver ofte benyttet i praksis til afgørelser afsagt af myndighederne, hvorfor det også giver mest mening at benytte metoden til dette speciale.

Denne metode undersøger som tidligere nævnt, hvordan den gældende retstilstand er. Dette undersøges ved at beskrive, analysere og fortolke på, hvordan de forskellige love anvendes i praksis. Denne praksis findes i afgørelser fra blandt andet Ankestyrelsen.

Fordelene ved at benytte denne metode er at den er god til at beskrive den gældende ret i samtiden indenfor et valgt område, som i dette tilfælde er socialrettens retsregler om offentlig forsørgelse i det underste sociale sikkerhedsnet. Derfor er det vurderet, at denne metode er den mest anvendelige til dette speciale.

Beskrivelse af de anvendte materialer

De retskilder der er anvendt i dette speciale er lovtekster, som Grundloven, Aktivloven og Retssikkerhedsloven. Grunden til at disse lovtekster er blevet anvendt er at de kan belyse, hvordan den gældende retstilstand er på netop dette område. Det er ikke det hele af lovene der er anvendt, men en eller flere bestemmelser i hver lovtekst. I Grundloven er det som tidligere beskrevet § 75, stk. 2, der er fokus på i dette speciale, hvor det i Aktivloven er §§ 1, 13 og 41, som har det største fokus. I Retssikkerhedsloven er det §§ 10 og 11, stk. 1, nr. 2, som er interessante for dette speciale. Lovteksterne er blevet anvendt til at beskrive og analysere den gældende retstilstand på området, hvorfor analyserne i specialet ikke kunne have været foretaget uden brugen af disse lovtekster.

Fordelene ved at anvende disse lovtekster er at de hver især giver et indblik i, hvordan gældende ret er på netop dette område.

Ulemperne ved at benytte disse lovtekster i specialet kan være at der er fokus på flere forskellige lovtekster, hvilket kan komme til at flytte fokus væk fra det ønskede emne og derved gøre specialet bredere end det var tiltænkt.

Herudover er der benyttet forarbejder til de forskellige love, som for eksempel når der er blevet lavet en ændring i loven eller bemærkningerne til den første udgave af de forskellige anvendte

lovtekster. Dette er sket på baggrund af, at det ønskes at finde frem til formålet med de forskellige lovbestemmelser. For at kunne finde formålet med lovbestemmelserne er det nødvendigt at se på bemærkningerne til bestemmelserne, som står i forarbejderne til de forskellige love og/eller i lovændringerne. Herved fremgår det, hvad lovgivers tanker har været omkring bestemmelserne. Det er vigtigt at bemærke i denne sammenhæng at forarbejderne ikke har samme retskildemæssige værdi, som selve lovteksterne har. Forarbejderne anvendes derfor udelukkende, som et fortolkningsbidrag i forbindelse med fortolkningen af lovenes bestemmelser, som en del af analysen af den gældende retstilstand på området.

Disse lovtekster og forarbejder er benyttet sammen med praksis på området, hvor der er nogle få domme, samt en del afgørelser fra Ankestyrelsen, der viser den administrative praksis på området. Dette er valgt på baggrund af at retspraksis fra domstolene har været begrænset, hvorimod der er en bred administrativ praksis på området. Herudover er det valgt på baggrund af at formålet med specialet er at finde frem til, hvordan lovgivningen på området virker i praksis. Den administrative praksis fra Ankestyrelsen, som rekursmyndighed viser, hvordan kommunerne skal anvende lovgivningen i deres afgørelser. Kommunerne skal indrette sig efter Ankestyrelsens praksis da afgørelserne viser, hvordan lovgivningen skal fortolkes. Ankestyrelsens principafgørelser er derfor anvendt i fortolkningen af den gældende retstilstand på området, samt i analysen af de betingelser som stilles til en borger, der har behov for offentlig forsørgelse. Det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke at de to former for praksis ikke har samme retskildemæssige værdi. Domstolene skal ikke indrette sig efter, hvad Ankestyrelsens praksis på området er. Ankestyrelsen skal derimod indrette sig efter domstolenes praksis, hvis der er en på området. Dette betyder at domstolenes praksis har en højere retskildemæssig værdi end den, der kan tilskrives Ankestyrelsens praksis. Herudover er der også en forskel på de to former for praksis, da Ankestyrelsen skal rette sig efter deres egne afgørelser ved senere praksis, hvilket domstolene ikke behøver at gøre. Domstolene og Ankestyrelsen skal rette sig efter de gældende retsregler, hvilke kan ændres ved lovændringer. Det skal dog bemærkes at der ved lovændringer kan ske ændringer i praksis, hvorfor nogle af Ankestyrelsens afgørelser kan ophæves.

Dette speciale er bygget op omkring Grundlovens § 75, stk. 2, som indeholder to vigtige elementer, hvilke er det individuelle rettighedsværn og et eksistensminimum. Disse to elementer er blevet undersøgt via analyser af retspraksis og juridisk litteratur på området.

Der er i specialet bygget videre på dette med en undersøgelse af det underste sociale sikkerhedsnet i Aktivloven. I denne del af specialet er nogle af Aktivlovens bestemmelser blevet fortolket og analyseret via lovteksten, samt dennes forarbejder. Dette afsnit af specialet indeholder kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse.

Der er i specialet bygget videre på dette ved undersøgelsen af betingelser for ret til offentlig forsørgelse, hvor Grundlovens forpligtelser og betingelserne for at modtage hjælp efter Aktivloven er blevet fortolket og analyseret via lovtekster, retspraksis, administrativ praksis og juridisk litteratur på området. Dette afsnit i specialet indeholder blandt andet (bl.a.) beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, nytteindsats, ophør af hjælpen og lægelige behandlinger efter Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2.

Efter dette afsnit er der bygget videre på analysen af betingelserne for modtagelse af den offentlige forsørgelse i sammenhæng med dele af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I dette afsnit er de relevante artikler i konventionen blevet analyseret via lovteksten, retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og juridisk litteratur på området. Dette afsnit indeholder betingelserne om de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og lægelige behandlinger.

Det sidste afsnit i specialet indeholder nogle afsluttende bemærkninger omkring de forskellige beskrivelser og analyser, som er blevet foretaget i udarbejdelsen af dette speciale. Der er i dette afsnit derfor benyttet resultaterne af de andre afsnit for at opsummere og afslutte specialet.

Beskrivelse af forkortelser

Bl.a.	Blandt andet
F.eks.	For eksempel
Grl.	Grundloven (Danmark Riges grundlov) (Lov nr. 169 af 5/6 1953)
Beskæftigelsesloven	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Lovbekendtgørelse nr. 1342 af 21/11 2016)
Aktivloven	Lov om aktiv socialpolitik (Lovbekendtgørelse nr. 269 af 21/3 2017)
Retssikkerhedsloven	Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21/8 2018)
Bekg.	Bekendtgørelse
Jf.	Jævnfør
M.fl.	Med flere
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Lov nr. 285 af 29/4 1992)
EMK	Den Europæiske Menneskerettighedskommission
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
ILO	International Labour Organization

Disse forkortelser er benyttet af hensyn til læseren, da det gør specialet nemmere at læse.

Kapitel 2 – Den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse

Det individuelle rettighedsværn

Grundlovens (Grl.) § 75, stk. 2 er en ret til offentlig forsørgelse, hvis der ikke er andre forsørgelsesmuligheder. Dette skal forstås som hvis borgeren ikke har mulighed for selvforsørgelse via et arbejde og der ikke er nogle andre, hvorpå forsørgelsen påhviler.

Henrik Zahle mener at enhver borger kan gøre retten til offentlig forsørgelse efter Grl. § 75, stk. 2 gældende,⁷ hvilket støtter op om Kirsten Ketschers argumentation i afhandlingen ”*Offentlig børnepasning i retlig belysning*” om at kunne støtte ret til håndhævelse hos domstolene i forbindelse med offentlig forsørgelse i overensstemmelse med Grl. § 75, stk. 2. Denne argumentation blev senere diskuteret af andre forfattere, der ikke tiltrådte Kirsten Ketschers holdninger.⁸ Jørgen Rønnow Bruun og Jens Peter Christensen argumenterer i deres artikel ”*At hitte på*” for at det ville have været relevant for Kirsten Ketscher, at have anvendt den forfatningsretlige litteratur fra før 1969, hvilket ikke var tilfældet for hendes afhandling. Ligeledes kritiseres hun for fortolkningen af den litteratur hun har benyttet i afhandlingen. Denne retlige håndhævelse af forsørgelse i overensstemmelse med Grl. § 75, stk. 2 er senere blevet afprøvet ved Højesteret, hvilket dommen U.2012.1761H, som også kaldes starthjælpsdommen tog stilling til.

I U.2012.1761H (Startshjælpsdommen), som handler om en familie, der har fået opholdstilladelse i Danmark men hvor den ene af familiemedlemmerne påstår, at det er i strid med Grl. § 75, stk. 2, samt Menneskerettighedskonventionens artikel 14 om forbuddet mod diskrimination, at udlændinge skal have opholdt sig her i landet i sammenlagt 7 år for at kunne modtage kontanthjælp.⁹ Dette vurderede Højesteret at der ikke er i strid med Grl. § 75, stk. 2 om at det offentlige skal sørge for et eksistensminimum i de tilfælde, hvor selvforsørgelse ikke er muligt, hvilket i denne dom blev ydet via en starthjælp. Desuden fik familien hjælp til rimeligt begrundede enkeltydelser jf. Aktivlovens § 81. Herudover vurderede Højesteret at det ikke er i strid med Menneskerettighedskonventionen at anvende et optjeningsprincip, som

⁷ Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3, 2003, s. 221

⁸ Jørgen Rønnow Bruun & Jens Peter Christensen: U.1991B.32 - At hitte på, 1991, s. 33-35

⁹ Jf. den dagældende Aktivlov skulle borgere have opholdt sig her i landet i 7 år ud af en 8-årig periode for at kunne modtage kontanthjælp i stedet for starthjælp.

derfor gør bestemmelserne i ændringen af Aktivloven i 2002 for sagligt begrundede, hvorfor de ikke er i strid med Menneskerettighedskonventionen. Dette ses ved at Højesteret udtaler: *"Ved den samlede bedømmelse af reglernes forenelighed med artikel 14 må det endvidere tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en forholdsvis bred skønsmargin, når det drejere sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik."* I Kirsten Ketschers artikel *"Retten til eksistensminimum - og retten til ikke at blive diskrimineret"*¹⁰ skriver hun: *"Højesteret fastslår klart det individuelle rettighedsværn i henhold til § 75, stk. 2 og sætter hermed en vigtig forfatningsretlig markering."* Det der menes med at Højesteret med denne dom sætter en vigtig forfatningsretlig markering er, at der på nær af U.2006.770H ikke tidligere har været praksis for, at få prøvet den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse ved domstolene.

Alf Ross udtaler sig om at der ikke i bestemmelsen er hjemmel for et retskrav mod det offentlige. Dette udledes af at han skriver: *"Heller ikke denne bestemmelse afgiver i sig selv hjemmel for noget retskrav mod det offentlige. Den forudsætter at der findes et offentligt forsorgsvæsen, men foreskriver intet om, under hvilke betingelser hjælp skal ydes af dette eller hvori hjælpen skal bestå..."*¹¹

Herudover kan der af dette citat udledes, at Alf Ross var af den opfattelse at bestemmelsen alene forudsætter at der findes et offentligt forsørgelsesgrundlag, men intet om hvad dette skal indeholde. Jens Peter Christensen med flere (m.fl.) forholder sig anderledes end Alf Ross til det individuelle rettighedsværn ved at skrive: *"Det centrale argument for adgang til individuel håndhævelse ved domstolene må være, at bestemmelsen udstyrer borgerne med en ret til at modtage hjælp til basal forsørgelse fra det offentlige."*¹²

Dette betyder at de mener at den basale forsørgelse fra det offentlige er en individuel ret, som i princippet godt kan håndhæves hos domstolene.

Ligeledes skriver de: *"En domstolsprøvelse må dog under alle omstændigheder forventes at være meget tilbageholdende. Det vil næppe forekomme, at domstole vil tilsidesætte en*

¹⁰ Kirsten Ketscher: Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, 2012, s. 177-185

¹¹ Alf Ross: Dansk forfatningsret 2, 1980, s. 784

¹² Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen & Michael Hansen Jensen: Dansk statsret, 2012, s. 384

*lovbestemt forsørgelsesordning, men mindre det er aldeles klart, at den ikke giver mulighed for basal forsørgelse – en situation, som vel næppe er synderlig praktisk.*¹³

Med dette citat mener de at domstolene bør være tilbageholdende med, hvilke sager de tager stilling til. Herudover menes der med citatet at det skal være helt klart i lovgivningen, at borgeren ikke kan få hjælp til forsørgelse af det offentlige før domstolene bør prøve sagen. Det med at den næppe vil være synderlig praktisk er et udtryk for at forfatterne mener, at der i den danske lovbestemte forsørgelsesordning er muligheder for basal forsørgelse til alle borgere, der opholder sig her i landet.

Peter Germer forholder sig til de danske domstole i forhold til det individuelle rettighedsværn ved at skrive: ”*Danske domstole er ikke upåvirkelige over for internationale strømninger, og det kan derfor ikke udelukkes, at personer, der rammes atypisk, uforholdsmæssigt hårdt af lovbestemte socialpolitiske stramninger en gang i fremtiden vil kunne trænge igennem ved domstolene med krav støttet på grundlovens § 75, stk. 2.*”¹⁴ Dette betyder at Peter Germer mener at de lovbestemte stramninger på det sociale område vil kunne få betydning for nogle borgere, som derfor vil kunne støtte ret på denne bestemmelse i grundloven. Som et eksempel på disse lovbestemte stramninger kan ændringen af starthjælpsreglerne nævnes, ved ændringen af starthjælpsreglerne kom folketinget ved en fejltagelse til at lave ændringen så borgere, der var samlevende blev ligestillet med gifte borgere og derfor uberettiget blev pålagt en gensidig forsørgelsespligt. Dette blev dog hurtigt rettet, da folketinget blev gjort opmærksom på det. Rettelsen af fejlen blev gjort med tilbagevirkende kraft så de personer, der var blevet berørt af ændringen i Aktivlovens § 26, stk. 1, 2. pkt. fik udbetalt et beløb svarende til det, som starthjælpen eller introduktionsydelsen havde været nedsat med.¹⁵ Herudover viser citatet at Peter Germer også har taget stilling til de internationale strømninger, som i denne forbindelse må antages at være af lovgivningsmæssig karakter.

Foruden det individuelle rettighedsværn indeholder Grundlovens § 75, stk. 2 et princip om at enhver borger i Danmark skal have et eksistensminimum, dette vil derfor blive nærmere behandlet i afsnittet nedenunder.

¹³ Jens Peter Christensen et. al.: Dansk statsret, 2012, s. 384

¹⁴ Peter Germer: Statsforfatningsret, 2007, s. 328-329

¹⁵ Jf. L89 af 2002, alm. bemærkninger, pkt. 3

Eksistensminimum

I Grl. § 75, stk. 2 er der ikke en direkte sammenhæng med et eksistensminimum, men der står at det offentlige skal forsørge en såfremt man ikke er i stand til at forsørge sig selv og sine og hvis forsørgelsen ikke påhviler nogen anden. Dette er generelt blevet fortolket som det offentliges pligt til, at sørge for et eksistensminimum hos borgeren og er derfor en slags programindhold. Et eksempel på denne fortolkning er Højesterets fortolkning i dommen U.2012.1761H (Startshjælps-dommen), hvor Højesteret udtaler: "*Denne bestemmelse må 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.*"

Alf Ross er med sin fortolkning: "*det påhviler det offentlige at garantere enhver et vist eksistensminimum således at ingen omkommer af nød*"¹⁶, samt Henrik Zahles fortolkning: "*på egen hånd at skaffe sig det fornødne til livets opretholdelse*"¹⁷ enige med Højesteret i fortolkningen omkring indholdet af et eksistensminimum i Grl. § 75, stk. 2. Med dette mener Alf Ross og Henrik Zahle at det offentlige skal sørge for, at borgere har det fornødne til den basale forsørgelse. Den basale forsørgelse dækker jf. disse citater over et vist eksistensminimum, hvilket vil sige at borgere skal have muligheden for at kunne forsørge sig selv og sin nærmeste familie.

Højesteret lægger i U.2012.1761H (Startshjælps-dommen) vægt på størrelsen af den hjælp, som familien har modtaget fra det offentlige og tiltræder at der ikke er grundlag for at fastslå, at familien ikke har modtaget hjælp i overensstemmelse med Grl. § 75, stk. 2. Dette siger dog ikke noget om, hvor stor den offentlige hjælp skal være for at det overholder kravet om et eksistensminimum. På UfR side 1776 i dommen er der anført at introduktionsydelsen eller starthjælpen er svarede til SU-satserne, samt at dette ikke var den eneste ydelse, som udlændinge havde mulighed for at få. Dette ses ved at Højesteret udtaler: "*Introduktionsydelse eller starthjælpen, der svarede til SU-satserne, var ikke den eneste ydelse, som udlændinge havde mulighed for at få. Herudover var der mulighed for enkeltydelser og boligsikring m.v., således som dette illustreres af de offentlige ydelser, som A og hans ægtefælle modtog.*" Det

¹⁶ Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret 2, 1980, s. 784

¹⁷ Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3, 2003, s. 219

må derfor antages at der i dansk praksis er et synspunkt om, at et eksistensminimum er på størrelse med SU-satserne med mulighed for enkeltydelser efter behov.

Kirsten Ketscher udtaler sig flere gange om dette, hvor hun bl.a. skriver: "*Eksistensminimum kan defineres som det beløb som et menneske må have tilgang til for at kunne overleve med sit menneskeværd intakt i et moderne samfund. Man kan således ikke tage sit udgangspunkt i ældre tiders skrabede fattigvæsen.*"¹⁸ Kirsten Ketscher beskriver ligeledes udmålingen af eksistensminimum som: "*Ret til forsørgelseshjælp må opfattes som henvisende til en målestok, der giver borgeren ret til det nødvendige, forstået efter enhver tids standard.*"¹⁹ Dette viser at Kirsten Ketscher anvender en dynamisk fortolkning af den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse, da denne skal udmåles efter enhver tids standard og ikke efter ældre tiders skrabede fattigvæsen. Herudover kan der udledes af citaterne at Kirsten Ketscher er af den opfattelse, at et eksistensminimum dækker over de mest basale behov, som f.eks. mad, beklædningsgenstande samt sociale arrangementer. Dette udledes af den sidste del af andet citat "... *efter enhver tids standard.*" Hvilket alt andet lige må betyde at det også omfatter sociale arrangementer, da dette er blevet en vigtigere del af vor tids standard for opretholdelse af et menneskeværd.

Den måde, hvorpå den danske stat har valgt at overholde det forsorgsvæsen, som Grl. § 75, stk. 2 kræver ses i Aktivloven. Dette vil derfor blive behandlet i det næste kapitel, hvor det underste sociale sikkerhedsnet er behandlet.

¹⁸ Kirsten Ketscher: Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, 2012, s. 183

¹⁹ Kirsten Ketscher: Socialret, 2008, s. 201

Kapitel 3 - Det underste sociale sikkerhedsnet

Aktivlovens § 1

Aktivlovens § 1 beskriver formålet med selve loven, herunder forebyggelse af at personer, der har vanskeligheder ved fastholdelse af et arbejde kan få offentlig hjælp til forsørgelse. Men den vigtigste del i § 1 er nr. 2: ”at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie.”

Dette betyder at det offentlige skal forsørge de borgere, der ikke kan forsørge sig selv og sin familie. Det skal dog bemærkes at der i § 1, stk. 2 er nævnt at de borgere, der modtager hjælp skal udnytte sine muligheder for arbejde og selvforsørgelse. Det er derfor kun når disse muligheder er forsøgt udnyttet, at borgeren kan få offentlig forsørgelse.

Der er i forarbejderne til Aktivloven beskrevet at det centrale punkt i loven er, at det er den enkeltes ansvar at sørge for sig selv og sin familie, samt at det offentlige først skal træde til når dette ikke er muligt.²⁰ Dette betyder at borgere skal forsøge at udnytte sine egne ressourcer først, før de kan få hjælp til forsørgelse af det offentlige.

Herudover står der anført i forarbejderne at modtageren af hjælp har et ansvar for sig selv og sin familie, men at samfundet også har et ansvar. Dette betyder at det offentlige ikke skal hjælpe med forsørgelsen til de familier, hvor den ene ægtefælle har en høj indkomst eller hvor ægtefællerne ikke forsøger at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Med hensyn til sammenhængen mellem Aktivlovens § 1 og Grl. § 75, stk. 2 står der i forarbejderne til Aktivloven: ”Det økonomiske sikkerhedsnet, hjælpens formål og kravene til den enkelte er i overensstemmelse med grundlovens §75, stk. 2, som kræver, at der er et forsørgelsesvæsen...” Dette viser at der fra lovgivers side har været opmærksomhed på, at harmonisere denne lov med bestemmelsen om offentlig forsørgelse i grundloven.

I de følgende afsnit vil retten til at modtage kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse blive behandlet.

²⁰ Jf. L230 1996-97, alm. bem.

Kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse

Kontanthjælpsydelserne kan deles op i tre grupper; kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Uanset hvilken gruppe modtageren af ydelsen hører under, så skal det være i overensstemmelse med Grl. § 75, stk. 2 om et offentligt forsorgsvæsen. Dette sker med hjemmel i Aktivlovens § 11. Uddannelseshjælp er på niveau med Statens Uddannelsesstøtte (SU), mens integrationsydelsen er på niveau med uddannelseshjælp, hvilket som nævnt svarer til SU satserne. Kontanthjælp er lidt højere end de to andre ydelser.

Der skelnes mellem alder og om pågældende er forsørger, samt om den pågældende har en erhvervskompetencegivende uddannelse²¹ ved vurderingen af, hvilken ydelse og satsen borgeren er berettiget til at modtage.

Bekendtgørelse (bekg.) Nr. 977 af 28. juni 2018, § 2 er en beskrivelse af, hvordan borgere skal visiteres til enten at være aktivitetsparat, jobparat eller uddannelsesparat. I stk. 5 er det beskrevet at der skal foretages en ny vurdering ved væsentlige ændringer i personens forhold. Dette omfatter også nye oplysninger, der kan have betydning for vurderingen af hvilken gruppe personen hører under.

Nedenfor vil de tre forskellige typer af kontanthjælpsydelserne blive nærmere behandlet, hvor der startes med kontanthjælp efterfulgt af uddannelseshjælp og afsluttes med integrationsydelsen.

Kontanthjælp

Denne form for ydelse er reguleret i Aktivlovens § 25, der siger: ”*Personer som er fyldt 30 år, og jobparate og aktivitetsparate personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse modtager kontanthjælp.*” Af forarbejderne til den oprindelige Aktivlov²² fremgår det at hjælpen er beregnet til at dække de fornødne udgifter som f.eks. mad, tøj, bolig og lignende. Der er dog sket ændringer i bestemmelsens ordlyd fra den oprindelige Aktivlov til den nyere udgave af Aktivloven, som f.eks. at der i dag skelnes ved 30 år i stedet for ved 25 år.

²¹ En erhvervskompetencegivende uddannelse er en uddannelse, hvor borgeren kan varetage et arbejde efter studiet. Som et eksempel på disse uddannelser kan nævnes erhvervsuddannelser, hvilket også kaldes for faglærte. Jf. L224 2012-2013, alm. bemærkninger pkt. 2.1.2.

²² Jf. L230 1996-97, bem. til § 25

Modtagere af kontanthjælpsydelsen kan derfor deles op i jobparate- og aktivitetsparate ydelsesmodtagere. En person er jf. bekg. nr. 977 af 28. juni 2018 § 2, stk. 1 jobparat når personen vurderes til at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde indenfor 3 måneder og derved bliver i stand til, at forsørge sig selv efter denne periode. Dette vil sige at en person er jobparat når der ikke er andre udfordringer hos personen end ledighed.

En person er jf. bekg. nr. 977 af 28. juni 2018 § 2, stk. 2 aktivitetsparat når det vurderes, at personen ikke er i stand til at påtage sig et ordinært arbejde indenfor 3 måneder og derved heller ikke er i stand til at forsørge sig selv indenfor denne periode. Der er derfor tale om de borgere, hvor der er udfordringer ud over ledighed. Disse udfordringer er typisk af sociale eller helbredsmæssig karakter, hvilket vil sige at disse borgeren har brug for en mere langsigtet indsats.

Forskellen mellem denne gruppe af borgere og den gruppe af borgere på uddannelseshjælp er, at borgerne på kontanthjælp enten er over 30 år eller har en erhvervskompetencegivende uddannelse, eller både er over 30 år og har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Uddannelseshjælp

Denne form for ydelse er reguleret i Aktivlovens § 23, der siger at: ”*Uddannelsesparate og aktivitetsparate personer under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse modtager uddannelseshjælp.*” Forarbejderne til den oprindelige Aktivlov indeholder ikke uddannelseshjælp, da dette først blev indført i 2013.²³ Af forarbejderne til ændringsloven fremgår det at formålet med uddannelseshjælp var, at ændre på satsen for denne gruppe af borgere så den blev mere forenelig med SU satserne.²⁴

Modtagere af uddannelseshjælp kan også deles op i to grupper; de uddannelsesparate og de aktivitetsparate. De uddannelsesparate er de borgere, som har forudsætningerne for at kunne starte på en uddannelse indenfor et år og gennemføre denne uddannelse. Personer er jf. bekg. nr. 977 af 28. juni 2018 § 2, stk. 3 uddannelsesparate når det vurderes, at personen med den

²³ Jf. Lov nr. 894 af 4/7 2013

²⁴ Jf. L224 2012-2013, bem. til § 1, nr. 33

rette støtte og aktive indsats kan påbegynde en uddannelse indenfor et år. En person er åbenlyst uddannelsesparat, hvis det vurderes at personen ikke har behov for støtte og hjælp for at gennemføre uddannelsen. De uddannelsesparate borgere kan ligestilles med en jobparat borger, hvor de eneste forskelle på disse to grupper er den ydelse de modtager, samt om borgeren har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

For de personer, der er på uddannelseshjælp gælder jf. bekg. nr. 977 af 28. juni 2018 § 2, stk. 4, at de er aktivitetsparate når det vurderes at de har problemer af faglig, social og/eller helbredsmæssig karakter og dermed har behov for støtte og hjælp i længere tid end et år.

Integrationsydelse

Denne form for ydelse er reguleret i Aktivlovens § 22, hvor der står at: ”Personer, der ikke opfylder opholdskravet i § 11, stk. 3, modtager integrationsydelse.” Denne bestemmelse var ikke en del af den oprindelige Aktivlov, men blev indført i 2015.²⁵ Af forarbejderne til ændringsloven fremgår det at formålet med indførslen af integrationsydelsen var at regeringen ønskede at gøre det mindre attraktivt at søge om asyl i Danmark, samt formindske de økonomiske fordele for asylansøgerne.²⁶ Ligeledes fremgår det af forarbejderne at formålet med ændringen var at fremme incitamentet til at arbejde og blive integreret i Danmark hos nytillkomne asylansøgere. Herudover er det anført i forarbejderne at satserne for integrationsydelse skal svare til satserne for uddannelseshjælp.²⁷

Efter en ændring af Aktivloven i 2002 blev kontanthjælpen til udlændinge lavet om til en starthjælp, da man efter denne ændring skal have opholdt sig her i landet eller i et andet EU/EØS-medlemsstat eller være familiemedlem til en heri i sammenlagt 7 år i løbet af de seneste 8 år.

Dette blev i 2018 ændret til at borgere skal have opholdt sig her i landet i sammenlagt 9 år i løbet af de seneste 10 år jf. ændringen af Aktivlovens § 11, stk. 3.²⁸ Herudover betyder den seneste ændring at denne form for ydelse skifter navn fra ”integrationsydelse” til

²⁵ Jf. Lov nr. 1000 af 30/8 2015

²⁶ Jf. L2 2014-15 (2. samling), alm. bem.

²⁷ Jf. L2 2014-15 (2. samling), bem. til § 1, nr. 26

²⁸ Jf. Lov nr. 1526 af 19/12 2018

”selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse”²⁹. Dette indikerer at der fra lovgivers side er et ønske om at denne ydelse ikke skal være af længerevarende karakter, men derimod kun skal vare indtil borgerne rejser hjem til deres oprindelige hjemland. Dette viser også at formålet med ydelsen stadig er den samme, som det oprindelige formål ved indførslen i 2015.

I det foregående er selve ydelserne blevet beskrevet, hvilket er sket med tanke på at analysere de betingelser, der knytter sig til modtagelsen af de forskellige ydelser. På baggrund af dette vil nogle af betingelserne blive analyseret i det næste kapitel, hvor der bl.a. er en analyse af de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.

²⁹ Jf. Lov nr. 174 af 27/2 2019

Kapitel 4 – Betingelser for ret til offentlig forsørgelse

Der er forskel på de forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 og de betingelser, der kan stilles til borgeren efter Aktivlovens § 13, stk. 1. Dette kapitel er delt op i flere afsnit, hvor de forskellige betingelser, som borgeren kan stilles overfor bliver behandlet hver for sig. Dette sker efter forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 er blevet behandlet. Det er i den juridiske litteratur blevet beskrevet, at borgere på offentlig forsørgelse godt kan pålægges beskæftigelsesfremmende foranstaltninger uden at dette er Grundlovsstridigt.

Grundlovens § 75, stk. 2

Forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 er som tidligere nævnt ikke de samme som betingelserne, som er nævnt i f.eks. Aktivloven. De forpligtelser der er ment i § 75, stk. 2 henhører under det vi i dag ville kalde for menneskerettigheder, som f.eks. retten til indgåelse af ægteskab eller tab af valgret, som var en betingelse for at kunne modtage ”fattighjælp” på tidspunktet for Grundlovens vedtagelse.³⁰ Disse tab af rettigheder, der var reguleret i 1849-grundlovens § 35 er gradvist blevet ophævet og har derfor ikke eksisteret i over 50 år.³¹ Selvom dette ikke har eksisteret i mange år er det vigtigt for fortolkningen af den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse.

En af årsagerne til denne ophævelse af tab af rettigheder hænger sammen med at der ud over fattighjælp også kom andre former for social hjælp til de danske borgere, som f.eks. i forbindelse med sygdom, hvilket ville medføre urimelige krav overfor borgeren. Fattighjælp og fattighjælpsvirkning blev afskaffet ved love nr. 232 af 26/5 1965 §§ 128 og 132.³²

En af de forfattere, der mener at man godt kan overføre det tidligere formål fra Grl. § 75, stk. 2 til Aktivlovens § 13, stk. 1 er Henrik Zahle. Henrik Zahle skriver: ”*Det er ikke foreneligt med grundloven at påføre en modtager af den grundlovshjemlede bistand selvstændige forpligtelser, der som sådan kan gennemtvinges. De personer, der omfattes af grl § 75, stk 2, kan ikke afskæres fra sociale ydelser som følge af, at de nægter at efterkomme visse*

³⁰ John Klausen: Offentlig forsørgelse, 2002, s. 61

³¹ Jens Peter Christensen et. al.: Dansk statsret, 2012, s. 384-385

³² Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II, 1980, s. 785-786

*forpligtelser, som ved lov pålægges dem, der modtager sociale ydelser, jf. H. Matzen 1909 s. 363, sml C. G. Holck 1869 s. 335.*³³ Dette viser at der tidligere har været en opfattelse af, at man godt kunne pålægge borgere under den grundlovssikrede offentlige forsørgelse beskæftigelsesfremmende forpligtelser. Henrik Zahles egen fortolkning af dette kommer til udtryk da han skriver: *”Den, der (for tiden) ikke kan arbejde på sædvanlige markedsvilkår, kan tilbydes aktivering med henblik på at kunne arbejde på sædvanlige markedsvilkår – eller i hvert fald en tilnærmelse hertil, og deltagelse i sådan aktivering kan betragtes som opfyldelse af en ”forpligtelse”, som § 75, stk 2, forudsætter.*³⁴

Denne fortolkning af forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 viser at Henrik Zahle mener at der er sket en udvikling i, hvorvidt der kan stilles som betingelse for modtagelse af hjælpen at borgeren deltager i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.

Jens Peter Christensen m.fl. skriver at det er forudsat af Grl. § 75, stk. 2, at der kan knyttes forpligtelser til modtagelse af forsørgelseshjælp efter bestemmelsen.³⁵ Samtidig skriver de: *”Gældende lovgivning indeholder dog forskellige krav for modtagelse af offentlig forsørgelse – f.eks. krav om modtagelse af arbejdstilbud eller deltagelse i aktiveringstilbud som betingelse for modtagelse af kontanthjælp – hvis manglende overholdelse kan føre til nedsættelse eller bortfald af pågældende hjælp.*³⁶ Dette viser at der specielt i nyere litteratur er en tendens til at fortolke forpligtelserne i almindelig lov som værende af beskæftigelsesfremmende karakter i stedet for som tidligere, hvor det var i form af fattighjælpsvirkninger.

I U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen) har Højesteret i deres bemærkninger anført at de tiltræder Landsrettens begrundelse for, at borgeren modtog tilbud om hjælp i overensstemmelse med Grl. § 75, stk. 2. Herudover bemærkede Højesteret at borgeren ved deltagelse i aktiveringstilbuddet ville modtage en ydelse der oversteg et eksistensminimum, samt at hans vægring af deltagelse i tilbuddet kun havde den konsekvens at han mistede ydelsen så længe tilbuddet stod åbent, hvor han ikke deltog i aktiveringen. Dette er et andet eksempel på at forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 i nyere tid fortolkes som værende af

³³ Henrik Zahle: Dansk forfatningsret III, 2003, s. 220

³⁴ Henrik Zahle: Dansk forfatningsret III, 2003, s. 220

³⁵ Jens Peter Christensen et. al.: Dansk statsret, 2012, s. 384

³⁶ Jens Peter Christensen et. al.: Dansk statsret, 2012, s. 385

beskæftigelsesfremmende formål. Herudover fastslog Højesteret at der ikke står nævnt nogle steder, at hjælpen skal bestå i arbejdsfri ydelser. Dette ses ved at Højesteret i dommen udtaler: ”Der er ikke i bestemmelsens ordlyd eller i den forfatningsretlige teori grundlag for at fastslå, at den hjælp, der ydes den, der ikke kan forsørge sig selv eller har ret til forsørgelse hos andre, skal bestå i arbejdsfri ydelser.” Dette betyder at der kan stilles betingelse om at borgere på offentlig forsørgelse skal deltage i aktivering, der har en beskæftigelsesfremmende karakter.

I det foregående afsnit blev forpligtelserne i Grl. § 75, stk. 2 analyseret, hvor det blev præciseret at de indeholder et beskæftigelsesfremmende element. Dette leder derfor op til den næste del af analysen, som indeholder Aktivlovens bestemmelser om borgerens rådighedsforpligtelse som en betingelse for modtagelsen af hjælpen.

Betingelserne for at modtage hjælp

Kontanthjælp

I Aktivlovens § 13, stk. 1 står der at det er et krav at borgeren ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, samt at personen aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder. Det fremgår af forarbejderne til den oprindelige Aktivlov fra 1997, at tilbuddet om arbejdet skal være åbent. Her er der bl.a. anført at dette betyder, at det skal være muligt for borgeren eller dennes ægtefælle at tage imod jobbet. Herudover står der at hvis arbejdsgiver har besat jobbet med en anden, så er der ikke længere tale om et åbentstående tilbud. Det fremgår ligeledes af loven at tilbuddet skal være rimeligt. Til rimeligheden af tilbuddet står der anført i forarbejderne at det er kommunen, der skal vurdere rimeligheden af tilbuddet ud fra hvad borgeren skønnes at kunne klare. Herudover er der om denne del anført at, hvis borgeren kan magte arbejdet så skal vedkommende også tage imod tilbuddet.³⁷

Kommunen skal ved henvendelse fra en borger, som ønsker at modtage forsørgelseshjælp henvise borgeren til et rimeligt tilbud om aktivering. Hvis kommunen ikke gør dette kan de ikke afvise at yde hjælp til borgeren. I principafgørelse nr. A-5-00 havde kommunen ikke givet et rimeligt tilbud om aktivering til borgeren, hvorfor kommunen ikke kunne afslå hjælpen.

³⁷ Jf. L230 1996-97, bem. til § 13, stk. 1

Ankestyrelsen udtalte i denne sag at kommunerne kan benytte arbejdsløshedskassernes praksis om rimeligt tilbud som vejledende, men at der altid skal foretages en individuel vurdering, hvor der også inddrages ansøgerens forhold.

Hvis en borger vælger at flytte på et herberg kan der stilles spørgsmål om, hvorvidt borgeren kan opfylde rådighedsforpligtelsen. Spørgsmålet er derfor i denne sammenhæng, hvorvidt borgeren stadig kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet og opfylde Aktivlovens § 13, stk. 1 og § 13, stk. 5. Ankestyrelsen fandt i principafgørelse nr. O-85-97 at det forhold at borgeren havde valgt at flytte på et herberg ikke kunne begrunde, at han skulle kunne modtage kontanthjælp uden at skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Der var i denne sag ligeledes tale om en udeblivelse fra et åbentstående tilbud, hvilket medførte at kommunen var berettiget til at standse udbetalingen af hjælpen til borgeren. Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på at det forhold at borgeren hjalp til med de daglige gøremål på herberget ikke var nok til, at han opfyldte rådighedsforpligtelsen.

Beskæftigelsesfremmende foranstaltninger

I Aktivlovens § 13, stk. 2 står der at: *”Kommunen har pligt til at vurdere, om en person, der har ansøgt om eller får hjælp efter § 11, fortsat opfylder betingelserne for hjælpen ved at udnytte sine arbejdsmuligheder...”* Denne udnyttelse af borgerens arbejdsmuligheder omfatter også aktivering, da der i § 13, stk. 2, nr. 1 står: *”afslår et arbejde, som personen er henvist til.”* Der er om dette anført i forarbejderne at borgeren og dennes ægtefælle har pligt til, at tage imod kommunens tilbud om aktivering. Herudover fremgår det af forarbejderne at tilbud om aktivering også omfatter andre beskæftigelsesfremmende tilbud, som f.eks. danskundervisning til udlændinge, der ikke kan tilstrækkeligt dansk. Det fremgår af forarbejderne at formålet med aktiveringen er at fremme borgerens arbejds- eller uddannelsesmuligheder, hvis dette ikke er muligt er formålet at forbedre livssituationen.³⁸ Spørgsmålet er, hvad beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ellers dækker over. Nedenunder er der opstillet forskellige former for aktiveringer eller tiltag, der kan belyse dette område.

³⁸ Jf. L230 1996-97, bem. til § 13, stk. 2

Rimeligt tilbud

Kravet i Aktivlovens § 13 om at borgeren ikke har et tilbud om arbejde kan beskrives som en rådighedsforpligtelse hos borgeren. Denne rådighedsforpligtelse betyder, at borgeren skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed skal tage imod rimelige aktiveringstilbud.³⁹

I U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen) behandles spørgsmålet om det er i strid med dansk og international lovgivning at pålægge en borger en aktivering, hvor lønnens størrelse ikke foregår på overenskomstvilkår. Højesteret kom i denne sag frem til at det ikke strider imod den danske lovgivning at pålægge denne form for aktivering til en borger, da der var tale om et arbejde i individuel jobtræning. Dette kan bl.a. ses ved at Højesteret tiltræder landsrettens begrundelse. Denne begrundelse er at der i lovmotiverne er en bestemmelse om, at det er kommunerne der vurderer om et tilbud er rimeligt. Landsretten udtaler at: ”*Ethvert aktiveringstilbud til en person, hvis overvejende problem er, at personen mangler et arbejde, vil derfor i almindelighed opfylde betingelserne om at være beskæftigelsesfremmende og dermed et rimeligt tilbud.*” Det er ikke alle aktiveringstilbud, der er rimelige jf. Landsrettens bemærkninger om at der kan være konkrete forhold hos personen, som kan bevirke at tilbuddet ikke er rimeligt eller, hvis tilbuddet er formålsløst. Som eksempel har Landsretten anført: ”*Som eksempel kan nævnes, at en person gennem mange måneder bliver bedt om at luge det samme afgrænsede blomsterbed, selv om der ikke er mere at luge.*” Med dette fastslår Landsretten at et aktiveringstilbud skal være indenfor borgerens fysiske og psykiske rammer, samt at der skal være et formål med tilbuddet for det kan være rimeligt. Det er derfor ikke alle aktiveringstilbud der er rimelige, tilbuddet skal så vidt muligt være tilpasset til borgerens fysiske og psykiske rammer, samt have et beskæftigelsesfremmende formål.

Herudover kom Højesteret frem til samme resultat som Landsretten, hvad angår afskaffelsen af tvangs- og pligtmæssigt arbejde jf. International Labour Organization (ILO)-konvention nr. 29 art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, som begge instanser vurderede at der ikke har en direkte indvirkning på dansk ret.

Grunden til at ILO-konventionen ikke har direkte indvirkning på dansk ret er, at konventionen ikke er helt inkorporeret i den danske lovgivning.

³⁹ Jf. Lov nr. 269 af 21/3 2017

Landsretten kom også frem til at: ”Der er ikke i bestemmelsens ordlyd eller i den forfatningsretlige teori grundlag for at fastslå, at den hjælp, der skal ydes den, der ikke kan forsørge sig selv eller har ret til forsørgelse hos andre, skal bestå i arbejdsfri ydelser.” Dette har Højesteret tiltrådt, hvilket vil sige at de er enige med Landsretten i at borgere på den grundlovssikrede offentlige forsørgelse skal underkaste sig de aktiveringstilbud, som de får tilbudt så længe disse tilbud er rimelige. Da der som tidligere beskrevet er forskel på om en ydelsesmodtager er job-, uddannelses- eller aktivitetsparat er der også forskel på, hvilke aktiveringstilbud, der kan anses for rimelige. Det aktiveringstilbud, som U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen) handler om er jf. dommens præmisser rimelige for en jobparat ydelsesmodtager. Men som det er anført i forarbejderne til Aktivloven så er formålet med aktiveringen, at denne skal være af beskæftigelsesfremmende karakter.⁴⁰

Et inspirationskursus, som kommunen havde besluttet at alle nye kontanthjælpsmodtagere skulle deltage i, kan sidestilles med Beskæftigelsesfremmende foranstaltninger jf. Ankestyrelsens afgørelse i principafgørelse nr. O-19-95. Dette vil sige at en borger skal medvirke i et kursus for at udnytte sine arbejdsmuligheder. Såfremt borgeren ikke udnytter disse arbejdsmuligheder igennem aktivering, kan borgeren miste retten til at modtage hjælpen. Dette skyldes at kursus er et rimeligt tilbud om aktivering, samt at det som nævnt kan sidestilles med en beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Arbejdsprøvning kan være et andet eksempel på, hvad beskæftigelsesfremmende foranstaltninger dækker over. I de to første sager i principafgørelse nr. O-33-93, som handler om arbejdsprøvning, hvilket Ankestyrelsen i begge sager fastslog var en beskæftigelsesfremmende foranstaltning og derfor var et rimeligt tilbud om aktivering. I den første sag begrundede Ankestyrelsen deres afgørelse med at det havde været nødvendigt, at afklare borgerens arbejdsevne grundet langvarig fravær fra arbejdsmarkedet. I den anden sag begrundede Ankestyrelsen deres afgørelse med at borgeren havde en ringe tilknytning til

⁴⁰ Jf. L230 1996-97, bem. til § 13, stk. 2

arbejdsmarkedet, samt at han havde afvist at deltage i de tilbud om aktivering, som han var blevet pålagt.

I principafgørelse nr. O-87-97 fandt Ankestyrelsen at der ikke var påvist helbredsmæssige gener af en sværhedsgrad, der kunne fritstille borgeren fra den aktivering, der var påbudt denne indtil der kunne foretages en ny arbejdsprøvning. Ankestyrelsen lagde i denne sag vægt på de objektive lægelige oplysninger, samt at kommunen havde begrundet en ny arbejdsprøvning i dens bestræbelser på at få borgeren tilbage til arbejdsmarkedet.

Disse afgørelser viser at en arbejdsprøvning kan være en rimelig aktivering, når kommunen kan begrunde denne med henvisning til den manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig viser afgørelserne at der skal være tale om helbredsmæssige gener af en vis sværhedsgrad, før borgeren kan fritstilles fra aktivering inden en arbejdsprøvning.

Som det tidligere er nævnt, så hænger beskæftigelsesfremmende foranstaltninger sammen med tilbud om aktivering. Disse tilbud om aktivering skal være rimelige og have et beskæftigelsesfremmende formål, som det f.eks. var tilfældet i principafgørelse nr. A-15-99. I denne sag fandt Ankestyrelsen at aktivering i et projekthus var et rimeligt tilbud, da aktiviteterne i dette generelt måtte anses som værende rimelige, samt at de var af beskæftigelsesfremmende karakter. Et andet eksempel på et rimeligt tilbud om aktivering ses i principafgørelse nr. O-42-94, hvor der er tale om et opholdskursus. Ankestyrelsen kom i denne sag frem til at tilbuddet, som var af fem måneders varighed med ti dages ophold i en anden by måtte anses som værende en rimelig beskæftigelsesfremmende foranstaltning, der ville kunne medvirke til en forbedring af borgerens fremtidige beskæftigelsesmuligheder. Ankestyrelsen lagde i afgørelsen vægt på at borgeren var enlig og uden forsørgelsesbyrde, hvorfor tilbuddet ikke kunne afvises med begrundelsen at der skulle tilbringes ti dage væk fra hjemmet. Dette antyder at der kunne have været et andet resultat, hvis borgeren havde haft en forsørgelsesbyrde. Det må derfor antages at der kan skelnes mellem forsørgere og ikke-forsørgere i vurderingen af om en beskæftigelsesfremmende foranstaltning er rimelig.

Disse afgørelser viser at der ved vurderingen af rimeligheden af et tilbud lægges vægt på indholdet af tilbuddet, samt om det er et tilbud til en forsørger eller en ikke-forsørger.

En henvisning om at borgeren kan søge om optagelse på produktionsskole er ikke et konkret tilbud om aktivering eller tilbud om en beskæftigelsesfremmende foranstaltning jf. ankestyrelsens afgørelse i principafgørelse nr. A-21-03. I denne sag havde borgeren gået et år på produktionsskole og kunne derfor ikke optages igen, hvilket der i kommunens afgørelse ikke var taget hensyn til.

Det må derfor antages at det pålægges kommunen at indhente oplysninger om forskellige dispensationsmuligheder på produktionsskoler inden de afgør en sag, hvor borgeren er henvist til produktionsskole. Der kan stilles spørgsmål ved, hvorvidt et år på en produktionsskole kan anses som en beskæftigelsesfremmende foranstaltning. Argumentet for at vurdere det som værende beskæftigelsesfremmende kunne være at det kan forbedre borgerens faglighed.

Forpligtelsen om at stå til rådighed for det danske arbejdsmarked dækker også over kravet om at tage imod rimelige tilbud om aktivering for at forbedre borgerens livsvilkår, og dermed forsøge at sikre en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Herudover indebærer det at møde op til samtaler med sagsbehandlere hos kommunernes jobcentre om modtagerens CV, som der var et af elementerne i principafgørelse nr. A-39-06, hvor kommunen stoppede kontanthjælpen efter at have vurderet at borgerens CV ikke var fyldestgørende. Ankestyrelsen kom i denne sag frem til at kommunen ikke kunne stoppe hjælpen da borgeren havde indlagt sit CV, som det er et krav jf. Aktivlovens § 13 a, samt at borgerens modtagelse af hjælp udelukkende skyldtes ledighed, hvorfor borgeren var omfattet af rådighedsbekendtgørelsens § 16.⁴¹ Herudover vurderede ankestyrelsen at Aktivlovens § 41 ikke omfatter en uoverensstemmelse i CV, som en del af begrebet afvisning af anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Kommunen skal som tidligere nævnt, give borgere på kontanthjælp et eller flere relevante aktiveringstilbud, som denne borger skal deltage i for at kunne få kontanthjælp og eventuelt et aktiveringstillæg til deres kontanthjælp. Hvis kommunen ikke overholder denne pligt om aktiveringstilbud, kan kommunen ikke afvise at give en borger kontanthjælp med henvisning til manglende aktivering. Borgeren skal tage imod dette tilbud om aktivering for at kunne anses for, at overholde rådighedsforpligtelsen med mindre at borgeren har en rimelig grund.

⁴¹ Jf. Bekendtgørelse nr. 1161 af 31/11 2004

Rimelig grund

I Aktivlovens § 13, stk. 7, nr. 1-10 er der oplyst forskellige rimelige grunde til udeblivelse fra et tilbud om aktivering. Hertil kan det bl.a. nævnes, hvis tilbuddet ikke er rimeligt på grund af forhold i selve tilbuddet (nr. 1), sygdom (nr. 2) og fravær i forbindelse med graviditet/adoption (nr. 4). Herudover er der i lovens § 13, stk. 8 nævnt, at der ved aktivitetsparate borgere kan foreligge andre rimelige grunde til fritagelse for deltagelse i aktivering.

Hvis borgeren f.eks. bliver syg og derfor ikke kan deltage i aktivering, kan borgeren blive fritaget for aktivering jf. Aktivlovens § 13, stk. 7, nr. 2. I principafgørelse nr. A-52-02 mente borgeren at der pga. sygdom var grundlag for fritagelse fra aktivering. Ankestyrelsen fandt at der ikke forelå lægelig dokumentation for fritagelsen, hvorfor kommunen var berettiget til at stoppe udbetalingen af hjælpen. Ankestyrelsen fandt desuden at der i sådanne tilfælde ikke behøver at være et åbentstående tilbud om aktivering, arbejde eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning for at kommunen kan stoppe hjælpen.

Uddannelseshjælp

I Aktivlovens § 13, stk. 1 står der at: *”Det er en betingelse for at få uddannelseshjælp efter § 11, at ansøgeren står til rådighed for ordinær uddannelse eller en indsats rettet mod ordinær uddannelse.”*

Uddannelsesfremmende foranstaltninger adskiller sig fra de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, da der i forarbejderne til Aktivloven står anført at *”For en ung kontanthjælpsmodtager er uddannelse vejen til en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet... Målet med indsatsen vil være ordinær uddannelse.”*⁴² Dette betyder at unge borgere på uddannelseshjælp skal stå til rådighed for en indsats rettet mod ordinær uddannelse, hvis de er visiteret som uddannelsesparat. Er de visiteret som aktivitetsparat skal de stå til rådighed for en indsats rettet mod en ordinær uddannelse. Dette adskiller sig fra de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, da uddannelse ikke hører direkte under beskæftigelse. Det fremgår ligeledes af forarbejderne, at der med en erhvervskompetencegivende uddannelse menes *”en erhvervsuddannelse, en*

⁴² Jf. L224 2012-13, alm. bem. pkt. 2.1.2

*erhvervsgrunduddannelse (egu) eller en videregående uddannelse.*⁴³ Dette kan give problemer i forhold til de gymnasiale uddannelser som HHX, HTX, STX og HF da borgere med disse uddannelser kan blive visiteret som hørende under uddannelseshjælp, samt at det kan give kommunerne problemer i forhold til vurderingen af om en borger er uddannelsesparat eller aktivitetsparat.

Det er i denne forbindelse vigtigt, at kommunen indhenter alle nødvendige oplysninger i sagen for at kunne afgøre om en borger er uddannelsesparat eller aktivitetsparat. I den første sag i principafgørelse nr. 50-14 kom ankestyrelsen frem til at kommunen ikke havde fået den nødvendige dokumentation til at kunne afgøre om borgeren skulle visiteres, som værende uddannelsesparat, hvorfor sagen blev hjemvist til kommunen igen. I den anden sag i afgørelsen kom ankestyrelsen frem til at det ikke kunne vurderes om borgeren var uddannelsesparat eller aktivitetsparat, på trods af en gennemført HHX, samt andre studier. På baggrund af dette og kommunens manglende undersøgelse blev sagen hjemvist til kommunen til yderligere undersøgelse. I begge sager havde kommunen ikke opfyldt kravet om et uddannelsespålæg til de to unge borgere under 30 år, som begge var uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Denne afgørelse viser, hvor svært det kan være for kommunerne at visitere unge borgere som enten uddannelsesparat eller aktivitetsparat, da det kan være svært at vurdere om borgeren kan starte på en relevant uddannelse indenfor et år. Sagerne viser ligeledes at det kan være et problem når en borger har en gymnasial uddannelse, men alligevel ikke kan vurderes til at være i stand til at gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse på lige vilkår med andre.

Med hensyn til den uddannelsesrettede indsats for de uddannelsesparate fremgår det af forarbejderne, at denne indsats skal være individuelt tilrettelagt og tage udgangspunkt i den unges ressourcer og behov. For de aktivitetsparate er der i forarbejderne anført at denne indsats skal hjælpe dem til, at blive uddannelsesparat.⁴⁴ Dette viser ikke præcist, hvilken indsats der kan stilles som betingelse for de aktivitetsparate unges rådighed. Der er derfor god grund til at se nærmere på det i forarbejderne. Det fremgår af forarbejderne at den uddannelsesrettede indsats skal være rimelig, samt at det er kommunerne, der vurderer om indsatsen er rimelig

⁴³ Jf. L224 2012-13, alm. bem. pkt. 2.1.2

⁴⁴ Jf. L224 2012-13, alm. bem. pkt. 2.4.2

efter hvad det skønnes at borgeren kan klare. Ligeledes står der anført at formålet er at borgeren lever op til de krav, der er forbundet med modtagelsen af hjælpen.⁴⁵ Denne rimelighed og disse krav kan for den uddannelsesparate borger ligestilles med rimeligheden og kravene til en jobparat kontanthjælpsmodtager, hvorfor enhver indsats der indeholder uddannelsesfremmende foranstaltninger er rimelig.

Et andet problem i forhold til at unge på uddannelseshjælp skal stå til rådighed for en uddannelsesrettet indsats kan være for de unge, der ønsker sig et arbejde i stedet for en uddannelse. Spørgsmålet her er om kommunerne i dette tilfælde kan tillade at den unge påbegynder et arbejde i stedet for en uddannelse. Herudover kan der stilles spørgsmål ved om kommunerne i denne situation skal hjælpe den unge med en indsats, der retter sig mod beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i stedet for uddannelsesfremmende foranstaltninger. For at kunne besvare disse spørgsmål er det nødvendigt først og fremmest at se på ordlyden i § 13, stk. 6, hvor der står: *”For ansøgere, der modtager uddannelseshjælp efter § 23, er det en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren medvirker ved beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i form af aktiviteter pålagt efter § 21 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.”* Dette kan fortolkes på en måde, hvorpå det udover en uddannelsesrettet indsats også er en betingelse at borgere på uddannelseshjælp deltager i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Det fremgår dog af forarbejderne til Aktivloven at formålet med denne bestemmelse var, at unge uden en kompetencegivende uddannelse skal deltage i aktiviteter i forbindelse med det uddannelsespålæg, der er et lovkrav at de pålægges.⁴⁶ Dette betyder at man ved denne bestemmelse ikke kan anvende en ordlydsfortolkning, men derimod skal anvende en formålsfortolkning. Det fremgår ligeledes af forarbejderne at åbenlyst uddannelsesparate skal forsøge at forsørge sig selv via arbejde indtil de kan påbegynde en uddannelse, samt stå til rådighed for arbejdsmarkedet.⁴⁷ Dette betyder at de åbenlyst uddannelsesparate borgere på uddannelseshjælp ikke kun har muligheden for at arbejde men at dette er en betingelse, der stilles til dem for modtagelse af hjælpen.

⁴⁵ Jf. L224 2012-13, bem. til § 1, nr. 18

⁴⁶ Jf. L224 2012-13, bem. til § 1, nr. 21

⁴⁷ Jf. L224 2012-13, bem. til § 1, nr. 8-10

I dette afsnit blev de beskæftigelses- og uddannelsesfremmende foranstaltninger analyseret, hvilket leder op til en anden del af aktiveringen af disse borgere. Denne anden del af aktiveringen, hvor der kan stilles spørgsmål ved rimeligheden af aktiveringen er nytteindsatsordningen, som derfor vil blive analyseret nedenunder.

Nytteindsats

Lovhjemlen til nytteindsats skal findes i Beskæftigelseslovens § 42 a, hvori der står at nytteindsats består af samfundsnyttige opgaver udført hos offentlige arbejdsgivere, samt at formålet er at borgeren arbejder for hjælpen.⁴⁸

Af forarbejderne til denne lovændring fremgår det at nytteindsats har til formål at borgeren skal arbejde for sin ydelse. Herudover fremgår det af forarbejderne at nytteindsat også kan bestå af servicearbejde for borgere, der ikke selv kan udføre det pågældende arbejde på grund af fysiske eller psykiske begrænsninger, denne begrænsning skal dog være dokumenteret.⁴⁹

I Beskæftigelseslovens § 44, stk. 4 beskrives længden af et tilbud om virksomhedspraktik som nytteindsats, som værende maksimalt 13 ugers varighed. Herefter kan borgeren komme i et nyt forløb i et andet område, hvilket vil sige at flere nytteindsatsaktiviteter godt kan afløse hinanden. Dette fremgår af forarbejderne til en ændring af beskæftigelsesloven, hvori der står anført at: *”Det ikke udelukker, at en person kan tilbydes flere nytteindsatser efter hinanden inden for forskellige områder.”*⁵⁰

Der er i bekg. nr. 977 af 28. juni 2018 om en aktiv beskæftigelsesindsats § 75 omtalt nogle betingelser til virksomhederne, der benytter sig af virksomhedspraktikanter, som f.eks. at der skal være et rimeligt forhold i antallet af praktikanter, løntilskud og ordinært ansatte. Dette forhold er angivet til maksimalt at udgøre 1 person i praktik/løntilskud til 5 ordinært ansatte, hvis virksomheden beskæftiger 0-50 ansatte dog altid 1 person. Herefter er det 1 person til 10 ordinært ansatte.

⁴⁸ Jf. Lov nr. 1342 af 21/11 2016

⁴⁹ Jf. L58 2014-15 (1. saml.), bem. til § 1, nr. 42-44

⁵⁰ Jf. L223 2012-13, bem. til § 1, nr. 69

De uddannelsesparate borgere på uddannelseshjælp blev tidligere ligestillet med de jobparate borgere på kontanthjælp, hvor det blev fastlagt at enhver aktivering af disse borgere er en rimelig aktivering. Dette gør sig specielt gældende for de åbenlyst uddannelsesparate borgere, hvor der ingen hindringer er for at påbegynde en uddannelse. Nytteindsatsordningen vil i disse tilfælde derfor være en rimelig aktivering af borgeren. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt nytteindsatsordningen er en rimelig aktivering af den aktivitetsparate borger på enten kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Dette vil derfor blive undersøgt nærmere i det følgende nedenunder.

Jesper Lindholm og John Klausen beskriver nytteindsats i artiklen U.2016B311, hvori de bl.a. skriver: *”Udgangspunktet er, at nytteindsats til aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp, kontanthjælp og integrationsydelse ikke i sig selv er beskæftigelses- og selvforsørgelsesfremmende.”*⁵¹ Dette viser at aktiveringstilbud også kan være i form af nytteindsats, ligeledes skriver de i artiklen at et tilbud om nytteindsats skal være det mest egnede tilbud. Herudover skriver forfatterne i artiklen at: *”Det eneste indholdsmæssige krav til nytteindsats er således, at »personen indgår i et arbejdsfællesskab og udfører et arbejde, der gør nytte«.*”⁵² Dette betyder at nytteindsats alene kan have som formål at borgeren arbejder for sin ydelse. Det formål at borgeren skal arbejde for ydelsen i stedet for at forsøge at blive selvforsørgende ligger langt fra de beskæftigelsesfremmende formål, der normalt følges indenfor forsørgelsesområdet i socialretten.

Om sammenhængen mellem nytteindsats og Grl. § 75, stk. 2 udtaler forfatterne i artiklen: *”Nytteindsats er dog ikke nødvendigvis et beskæftigelsesfremmende tilbud, der lever op til det rimelighedskriterium, som anlægges i U 2006.770 H.”*⁵³ Dette betyder at nytteindsats muligvis ikke er foreneligt med grundlovens § 75, stk. 2, som blev behandlet i U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen). Spørgsmålet er derfor om det er rimeligt at pålægge borgere nytteindsat? Da der i Grl. § 75, stk. 2 er et individuelt rettighedsværn må det antages at borgere kan få efterprøvet betingelserne, eller mangel på samme, for nytteindsats ved domstolene.

⁵¹ Jesper Lindholm & John Klausen: U.2016B.311, 2016, s. 314

⁵² Jesper Lindholm & John Klausen: U.2016B.311, 2016, s. 312

⁵³ Jesper Lindholm & John Klausen: U.2016B.311, 2016, s. 317

Dette blev som tidligere beskrevet fastlagt med U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen) som jo netop behandlede spørgsmålet om rimelighedskravet i forbindelse med aktivering af borgeren.

Hvis en borger på uddannelses- eller kontanthjælp afviser at deltage i nytteindsats kan vedkommende miste hjælpen jf. Aktivlovens § 41. Dette skyldes at nytteindsats bliver betragtet som et tilbud efter beskæftigelsesloven, hvorfor borgere skal have en rimelig grund til at afvise denne form for tilbud.

Reglerne i Aktivlovens § 41 om ophør af hjælpen vil blive analyseret i det følgende afsnit, hvori der er inddraget to principafgørelser fra Ankestyrelsens praksis.

Ophør af hjælpen

Aktivlovens § 41

Det fremgår af Aktivlovens § 41 at hjælpen ophører, hvis borgeren eller dennes ægtefælle afviser eller udebliver fra et rimeligt arbejds- eller aktiveringstilbud. Ligeledes står der i bestemmelsens stk. 3 at kommunen skal sikre at der er et åbent tilbud ellers kan hjælpen ikke ophøre grundet udeblivelse eller afvisning. I bestemmelsens stk. 2 står der at hjælpen ophører så længe personen afviser tilbud, samt at hjælpen til ægtefællen også ophører i denne periode. Af forarbejderne til Aktivloven fremgår det til bemærkningerne til § 13, stk. 1 og 2 at disse skal ses i sammenhæng med § 41. Ligeledes står der at der i denne bestemmelse fastsættes at hjælpen ophører, hvis borgeren eller dennes ægtefælle udebliver fra et åbentstående tilbud uden rimelig grund.⁵⁴ I forarbejderne til loven er der i bemærkningerne til § 41 anført at reglen ikke gælder for aktivering i frivilligt arbejde eller voksen-/ efteruddannelse. Dette skyldes jf. forarbejderne at disse typer af aktivering forudsætter et ønske om aktivering hos personen selv. Dette kan fortolkes som at en borger kan aktiveres i frivilligt arbejde eller voksen-/ efteruddannelse, men at en udeblivelse fra denne type af aktivering ikke medfører ophør af hjælpen. Herudover står der anført i forarbejderne at § 41 handler om virkningen af at en borger eller dennes ægtefælle ikke udnytter sine arbejdsmuligheder. Dette kan jf. forarbejder ske på

⁵⁴ Jf. L230 1996-97, bem. til § 13, stk. 1 og 2

to måder; enten ved at hjælpen ikke kan udbetales eller ved at stoppe hjælpen. Der står i forarbejderne at tilbuddet skal have været af en vis omfang, så det er et reelt alternativ til passiv forsørgelse for at hjælpen kan stoppes.⁵⁵ Dette vil sige at der skal være en udeblivelse fra et rimeligt tilbud om aktivering, før kommunen kan stoppe hjælpen til borgeren.

En udeblivelse fra et aktiveringstilbud ligestilles med en afvisning af tilbud jf. Ankestyrelsens udtalelse i principafgørelse nr. A-4-04. Her fandt Ankestyrelsen at udeblivelsen fra aktiveringen havde medført at kommunen kunne stoppe hjælpen med hjemmel i Aktivlovens § 41, stk. 2, da udeblivelsen blev ligestillet med en afvisning af tilbuddet. Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på at borgeren ikke var fremkommet med oplysninger, der kunne fritage ham fra aktiveringen. Såfremt en borger afviser at tage imod et tilbud om aktivering kan kommunen stoppe udbetalingen af hjælpen jf. Ankestyrelsens afgørelse i principafgørelse nr. A-13-00. I denne sag fandt Ankestyrelsen at borgeren ikke var berettiget til hjælp, da han havde afvist et aktiveringstilbud, der var et rimeligt tilbud. Da borgeren ikke havde en rimelig grund til at afvise tilbuddet var kommunen berettiget til at standse udbetalingen af hjælpen jf. Aktivlovens § 41, stk. 2. Disse afgørelser viser at der i nogle tilfælde ikke skelnes mellem udeblivelse og afvisning af tilbud. Dette gør sig gældende, hvis borgerens udeblivelse er i et så stort omfang at det kan sidestilles med en afvisning.

Principafgørelse nr. 88-14 omhandler kommunernes muligheder for sanktionering af borgere på kontanthjælp eller uddannelseshjælp, når disse borgere ikke opfylder deres rådighedsforpligtelser. For at kunne sanktionere en borger skal kommunen se på årsagen til at borgeren er udeblevet fra aktiveringen. Herunder de mulige årsager der er nævnt i loven, som f.eks. sygdom eller andre forhold som medfører at tilbuddet ikke er rimeligt jf. Aktivlovens § 13, stk. 7 og 8. For at kunne undersøge årsagen til borgerens udeblivelse i de tilfælde, hvor det ikke er angivet af borgeren er kommunen nødt til at tage kontakt til borgeren. I den konkrete sag vurderede Ankestyrelsen at kommunen ikke havde udtømt alle kontaktmuligheder til borgeren jf. Aktivlovens § 35, stk. 5, hvorfor kommunen ikke kunne sanktionere på denne baggrund. Herudover kom Ankestyrelsen frem til at sanktionering af

⁵⁵ Jf. L230 1996-97, bem. til § 41

borgeren ikke ville fremme vedkommendes videre rådighed, hvilket vil sige at borgeren ikke skulle sanktioneres for udeblivelserne.

Dette leder videre til en undersøgelse af, hvordan kommunernes undersøgelsespligt er hjemlet i loven og hvordan dette kan foregå i praksis. Til denne undersøgelse er der foretaget en analyse af Officialprincippet i Retssikkerhedsloven sammenholdt med en principafgørelse fra Ankestyrelsens praksis.

Andre betingelser

Officialprincippet i Retssikkerhedslovens § 10

Af Retssikkerhedslovens § 10 fremgår det at myndigheden har pligt til at indhente oplysninger i forbindelse med en sagsbehandling. Dette skal medføre at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes en afgørelse.⁵⁶ Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår det at det var formålet med indsættelsen af bestemmelsen i 2003, at kommunerne skulle have muligheden for at sikre at det kun var de borgere, der reelt har behov for hjælp der modtager hjælpen, da der i forarbejderne står: *”Samtidigt ønsker regeringen også at forhindre misbrug af det sociale system, så det kun er de borgere, der reelt har brug for de sociale ydelser, som modtager dem.”*⁵⁷ Herudover fremgår det af forarbejderne at bestemmelsen var ny men at den svarer til almindelig gældende forvaltningsret om officialprincippet, som også kaldes for undersøgelsesprincippet.⁵⁸

Officialprincippet i Retssikkerhedsloven er derfor en lovfæstelse af det forvaltningsretlige princip om at myndigheden er forpligtet til at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang.

I Principafgørelse nr. 102-16 har Ankestyrelsen behandlet tre sager omkring officialprincippet. I den første sag blev kommunen underrettet om borgerens udeblivelse fra et tilbud lige efter udeblivelsen fandt sted. Kommunen valgte imidlertid først at rette henvendelse til borgeren for at få oplysninger om årsagen til udeblivelsen, efter at borgeren selv rettede henvendelse til kommunen. På baggrund af dette vurderede Ankestyrelsen at de manglende oplysninger i sagen skyldtes kommunens manglende indhentelse af

⁵⁶ Jf. Lov nr. 1064 af 21/8 2018

⁵⁷ Jf. L138 2003, alm. bem. 1. afsnit, 2. pkt.

⁵⁸ Jf. L138 2003, bem. til § 10

oplysningerne, da kommunen ikke rettede henvendelse til borgeren umiddelbart efter denne udeblev fra en aktivering. Herudover mente kommunen at oplysningerne om sygdom, som værende årsag til udeblivelsen kunne tilsidesættes. Ankestyrelsen vurderede at der ikke var grundlag for at tilsidesætte disse oplysninger, samt at det ikke var muligt at afklare, hvorvidt borgeren rent faktisk var syg i perioden for udeblivelsen. Ankestyrelsen lagde i sagen bl.a. vægt på at borgeren af kommunen var visiteret som aktivitetsparat, samt at der ikke var tale om et åbentstående tilbud i perioden 28. marts 2016 til 13. april 2016, hvorfor der i denne periode ikke var tale om en udeblivelse.

I den anden sag partshørte kommunen borgeren i forbindelse med udeblivelser fra et tilbud, hvor borgeren havde oplyst om en øjenoperation. Kommunen partshørte ligeledes borgerens læge om operationen, hvilket lægen hverken havde kendskab til eller oplysninger om. Ankestyrelsen vurderede i denne forbindelse at kommunen var berettiget til at foretage fradrag i hjælpen, da borgerens oplysninger ikke blev understøttet af lægens oplysninger, samt at borgeren ikke medvirkede med yderligere oplysninger i sagen, hvorfor kommunen godt kunne tilsidesætte borgerens oplysninger. Ankestyrelsen lagde bl.a. vægt på at borgeren af kommunen var visiteret som jobparat.

I den tredje sag mente kommunen at der var grundlag for at fravige en lægeerklæring, som fritog borgeren fra aktivering. I forbindelse med dette vurderede Ankestyrelsen at borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen, da der forelå en udtalelse fra borgerens læge. Denne udtalelse indeholdt bl.a. borgerens medicinering med morfin, samt de diagnoser borgeren havde på det pågældende tidspunkt. Herudover vurderede Ankestyrelsen at kommunen ikke var berettiget til at tilsidesætte denne lægelige udtalelse ved afgørelsen af sagen. Kommunen havde i forbindelse med dens afgørelse ikke indhentet yderligere lægelige oplysninger om borgeren, ej heller om, hvorvidt borgeren var i stand til at deltage i det konkrete tilbud. Herudover havde kommunen ikke lavet en beskrivelse af det konkrete tilbud i borgerens "Min plan". Ankestyrelsen lagde derfor i denne sag vægt på at der af kommunen ikke blev indhentet yderligere lægeakter, samt at der ikke var en beskrivelse af tilbuddet i borgerens "Min plan" herunder, hvordan der blev taget skånehensyn til borgeren.

Denne afgørelse med de tre sager viser at der kan være forskel på, om en borger er visiteret som jobparat eller aktivitetsparat. Denne antagelse sker på baggrund af at der i de to første sager bliver lagt vægt på, at borgerne er henholdsvis aktivitetsparat og jobparat. Herudover

viser afgørelsen at kommunen skal rette henvendelse til borgeren eller dennes læge, umiddelbart lige efter at denne udebliver fra et tilbud. Det må derfor antages at grundlaget for at kommunen skal rette henvendelse tidligt i forløbet må skyldes, at sagen skal oplyses på den bedst mulige måde så tidligt i forløbet som muligt. Afgørelsen viser ligeledes at, hvis de lægelige oplysninger i en sag ikke understøtter borgerens egne oplysninger om lægelige behandlinger, kan kommunen tilsidesætte borgerens oplysninger. I dette tilfælde skal kommunen dog bede om yderligere oplysninger fra borgeren, hvis borgeren ikke ønsker at medvirke med dette, kan kommunen træffe afgørelse på de oplysninger der foreligger på tidspunktet for afgørelsen. Det fremgår ligeledes af afgørelsen at kommunen i forbindelse med deres sagsbehandling, og afgivelse af et tilbud om aktivering skal vise at der eventuelt tages skånehensyn til borgeren. Denne del af afgørelsen kan have stor betydning i de tilfælde, hvor det er en aktivitetsparat borger, som kommunen skal finde et rimeligt tilbud til. I dette tilfælde skal kommunen sikre sig, at denne indhenter alle relevante oplysninger om borgerens muligheder for at kunne udføre det arbejde, som aktiveringen indeholder. Hvis kommunen ikke overholder officialprincippet kan sagen ankes til Ankestyrelsen, der kan hjemvise sagen med påbud om at der skal indhentes yderligere oplysninger.

Det er i det foregående afsnit blevet analyseret, hvordan kommunens rolle i oplysningen af en sag er, hvilket leder videre til borgerens rolle i oplysningen af sagen. Dette vil derfor blive analyseret i det næste afsnit, som handler om lægelige- undersøgelser og behandlinger.

Undersøgelse og behandling

Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2

Det fremgår af Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2 at borgeren skal: *”lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen.”*

Af forarbejderne til Retssikkerhedsloven fra 1997 fremgår det at borgeren har pligt til at hjælpe med til at få de nødvendige oplysninger frem.⁵⁹ Dette blev i 2003 ændret til en mulighed for frivilligt, at hjælpe til med sagens oplysning. Dette fremgår af forarbejderne til lovændringen, hvor det bl.a. er anført at det kan være strafbart, hvis borgeren bevidst fortier oplysninger.⁶⁰

⁵⁹ Jf. L228 1996-97, alm. bem. om § 10

⁶⁰ Jf. L138 2003, bem. til § 1 om § 11

Dette betyder at myndighederne som udgangspunkt har hjemmel i Retssikkerhedsloven til at pålægge borgere at gå i behandling hos en læge, psykolog/psykiater eller på sygehuset for fortsat at kunne modtage kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse. Herudover betyder det at borgeren frivilligt giver myndighederne oplysninger i forbindelse med afgørelse af sagen, men at fortielse af vigtige oplysninger kan være strafbart.

Spørgsmålet er, hvor langt myndighederne har hjemmel til at gå i forbindelse med oplysning af sagen og, hvilke behandlinger der kan stilles som en betingelse overfor borgeren for at denne fortsat kan modtage offentlig forsørgelse.

Behandlinger kan have en betydning for borgerens arbejdsevne, men en behandling må aldrig udsætte borgeren for fare for liv eller førlighed. I afsnittet nedenunder vil det blive nærmere belyst ved hjælp af tidligere praksis, hvilke lægelige behandlinger, der er mulige at stille som betingelse for modtagelse af hjælpen.

Lægelige behandlinger

Der er som tidligere beskrevet hjemmel i Retssikkerhedsloven til at bede borgere om at lade sig undersøge, indlægge til observation eller behandling. Spørgsmålet er imidlertid, hvor langt denne bestemmelses rækkevidde går. En af problematikkerne i denne forbindelse er de sygdomme, der normalt opfattes som livsstilssygdomme. Et eksempel på en sådan sygdom kan være overvægt, hvilket er et stigende problem i Danmark.⁶¹ I denne forbindelse skal det vurderes om borgerens arbejdsevne er nedsat på grund af overvægten, samt hvilke behandlingsmuligheder der er. Disse behandlinger må ikke udsætte borgeren for fare for liv eller førlighed og skal være realistisk, hvilket vil sige at borgeren skal kunne have mulighed for at gennemføre behandlingen uden mén. Nogle overvægtige har stor gavn af at få foretaget en gastric bypass, mens der hos andre overvægtige opstår svære komplikationer i forbindelse med denne operation.⁶² Ligeledes er der overvægtige, der forsøger den ene slankekur efter den anden for at forsøge at tabe sig uden en operation. Spørgsmålet er derfor om det f.eks. er rimeligt at bede en overvægtig borger om at forestå et væggtab, for fortsat at kunne modtage offentlig forsørgelse. En anden problematik ved dette kunne være i de tilfælde, hvor borgeren forsøger diverse slankekure uden at tabe sig. Der vil i dette tilfælde være tale om en varig

⁶¹ Jf. Rapporter fra Sundhedsstyrelsens undersøgelse af overvægt i Danmark

⁶² Jf. <https://videnskab.dk/krop-sundhed/9-af-10-gastric-bypass-patienter-oplever-bivirkninger>, fundet den 15/5 2019

lidelse hos borgeren, hvor man jf. Landsrettens begrundelse i U.2016.1319V ikke har nogle behandlingsmuligheder. Der var i denne dom besvaret nogle spørgsmål i Retslægerådet omkring den borger, som sagen drejede sig om. Af disse spørgsmål findes specielt det første spørgsmål omkring diæt interessant, da Retslægerådets besvarelse af dette er at der ikke er evidens for at en livsstilsintervention vil kunne medføre et varigt vægttab, og derved forbedre funktionsniveauet. Dette er interessant da det viser at en speciel sammensat diæt i nogle tilfælde kan være en behandlingsmulighed. Et andet interessant spørgsmål som Retslægerådet besvarede var om borgerens gener/lidelser var forårsaget af overvægten, dette blev besvaret med at overvægten havde bidraget til generne, specielt smerterne og åndenød. Dette er interessant da Retslægerådet vurderede at overvægten kun havde bidraget til borgerens uarbejdsdygtighed, men at generne/lidelserne ikke alene skyldtes overvægten. Disse spørgsmål og besvarelser er desuden interessante, da der i andre tilfælde har været stillet spørgsmål om, hvorvidt det kan pålægges borgeren at gennemgå et operativt indgreb, som behandlingsmulighed for overvægten. Et eksempel på dette er principafgørelse nr. 10-11, hvor Ankestyrelsen kom frem til at selvom borgeren har pligt til at lade sig behandle, så indeholder denne pligt ikke operationer mod overvægt. Dette blev begrundet med at der er en vis risiko for komplikationer forbundet med denne type operation. Herudover er der nævnt i afgørelsen at behandlinger, som borgerne kan pålægges aldrig må indeholde nogen væsentlig risiko for liv og førlighed. I principafgørelse nr. O-125-97 kom Ankestyrelsen frem til at kommunen ikke kunne stille som betingelse for hjælpen, at borgeren fulgte et intensivt rygprogram og reducerede vægten. Dette begrundede Ankestyrelsen med at behovet for kontanthjælp ikke var en følge af egentlig sygdom hos borgeren. Dette kan antyde at det kun er i de tilfælde, hvor behovet for kontanthjælp er en følge af sygdom at kommunen kan stille denne form for behandling, som en betingelse for hjælpen.

Det må på baggrund af disse afgørelser antages at den lægelige behandling ikke omfatter kirurgiske indgreb mod overvægt, hvis borgeren ikke ønsker at medvirke til denne type af operation. Herudover må det antages at der ikke kan stilles vægttab som betingelse for fortsat udbetaling af hjælpen, da overvægt kan være en varig lidelse, som det blev anset som i U.2016.1319V.

Ankestyrelsen udtalte sig i principafgørelse nr. O-46-92 om, hvilken type af operationer, som borgeren ikke kan modsætte sig. Dette ses ved at de i afgørelsen nævner: *”Det er almindeligt antaget, at mindre og ufarlige kurative indgreb, der er lægeligt anbefalet, vil ansøgeren ikke være berettiget til at modsætte sig. Der er derimod ikke pligt til at underkaste sig undersøgelse eller behandling, der kan medføre fare for liv eller førlighed.”*

Dette betyder at borgere kun er berettiget til at modsætte sig behandlinger, hvor der kan være så omfattende komplikationer at det medfører fare for liv eller førlighed. Denne afgørelse besvarer derfor spørgsmålet om, hvilke operationer, der er rimelige at bede borgeren om få foretaget. Et interessant spørgsmål i denne sammenhæng kunne være, om denne holdning har ændret sig i takt med at teknologien indenfor operationsmåder har forandret sig. Da der ikke foreligger afgørelser på dette område, må dette spørgsmål forblive ubesvaret.

En anden form for lægelig behandling er behandling af et misbrug, hvor der f.eks. kan være tale om et alkoholmisbrug, som det var tilfældet i principafgørelse nr. O-92-94. I denne afgørelse kom Ankestyrelsen frem til at kommunen ikke kunne stille det som betingelse for modtagelse af hjælp, at borgeren gik i behandling med antabus for et alkoholmisbrug. Ligeledes kom Ankestyrelsen frem til at det godt kunne stilles som en betingelse i forbindelse med aktiveringen af borgeren, at denne gik i behandling med antabus. Der var af Ankestyrelsen dog anført at det skulle udelukkes, at der ikke var fysiske/psykiske forhindringer for behandlingen af antabus i forbindelse med aktiveringen, inden dette blev påkrævet. Dette er sammenhængende med forarbejderne til Aktivloven, hvor det bl.a. fremgår, at aktivering også kan være at støtte borgere med misbrugsproblemer med hensyn til behandlingstilbud.⁶³ Et spørgsmål i denne forbindelse er, hvorvidt myndigheden kan stille det som en betingelse at borgeren underkaster sig kontrol af behandlingen for misbruget. Dette kan f.eks. være i tilfælde, hvor en borger på uddannelseshjælp er visiteret som aktivitetsparat på grundlag af et misbrug. Et misbrug er alt andet lige ikke foreneligt med muligheder for at kunne gennemføre en uddannelse, hvilket kan begrunde myndighedernes skøn til nødvendigheden af at kontrollere borgerens misbrug inden opstart af uddannelsen. Hermed skal de vilkår, der stilles

⁶³ Jf. L230 1996-97, bem. til § 16, stk. 1

overfor borgeren være sagligt begrundede i hensynet til gennemførelsen af uddannelsen og skal overholde proportionalitetsprincippet.⁶⁴

Lægelige behandlinger kan også dække over behandlinger af psykiske lidelser, som f.eks. behandlinger hos en psykolog eller en psykiater. Principafgørelse nr. A-44-05 handler om en borger, der ikke ønskede at deltage i et tilbud om udredning hos en psykiater. I denne afgørelse kom Ankestyrelsen frem til at kommunen godt kunne stille det som betingelse for udbetalingen af hjælpen, at borgeren gik i behandling. Ankestyrelsen lagde i afgørelsen vægt på at borgeren ikke tog imod et åbentstående tilbud, samt en udtalelse fra nævnets rådgivende lægekonsulent om borgerens psykiske tilstand. Den sidste sag i principafgørelse nr. O-33-93 handler om behandling hos en arbejdspsykolog, hvor Ankestyrelsen fastslog at kommunen ikke kunne gøre udbetalingen af hjælp betinget af deltagelse i behandlingen. Ankestyrelsen begrundede deres afgørelse med at borgeren havde arbejde på over halv tid på tidspunktet, hvor kommunen stoppede hjælpen. Herudover lagde Ankestyrelsen vægt på at borgeren selv havde skaffet sig dette arbejde, samt at der kunne opnås rimelig klarhed over borgerens hidtidige uddannelses- og erhvervsforløb gennem en samtale med en af kommunens beskæftigelseskonsulenter. Dette skal dog ses i lyset af at psykologbehandling kan være et rimeligt tilbud om aktivering. Denne afgørelse er dermed modsat afgørelsen om behandling hos en psykiater, hvorfor det kan antages at det må bero på en konkret vurdering, hvorvidt disse typer af behandling kan stilles som betingelse for hjælpen. Disse afgørelser viser at der i betingelserne for hjælp er forskel på behandling hos henholdsvis en psykiater og en psykolog. Herudover viser afgørelserne at der er forskel på, om der i et tilbud er tale om en undersøgelse eller en udredning, selvom begge kan være beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. En udredning kan godt stilles som betingelse for hjælpen, men det kan en undersøgelse ikke. Der er i disse afgørelser også forskel på borgernes medvirken til de forskellige tilbud. I sagen omkring psykiatrisk udredning mente borgeren ikke selv at det var den rette behandling, hvorfor han nægtede at deltage i det. I sagen om arbejdspsykologisk undersøgelse accepterede borgeren det i første omgang, men ændrede holdning til behovet for det, hvorfor borgeren udeblev fra samtalerne. Dette betyder, at der som en anden forskel i de to sager kan nævnes en afvisning af et tilbud og en udeblivelse fra

⁶⁴ John Klausen: Revalidering, 2011, s. 120-121

et tilbud. Både afvisningen og udeblivelsen kan give kommunen grundlag for at standse udbetalingen indtil borgeren deltager i tilbuddet jf. Aktivlovens § 41, stk. 2, hvis borgeren udebliver uden rimelig grund.

Lægelige undersøgelser

Som eksempel på kravet om at lade sig undersøge hos en læge kan nævnes de undersøgelser, der skal til for at kunne udfærdige en lægeerklæring. Spørgsmålet i denne sammenhæng er om det er rimeligt at bede en borger om at få udfærdiget en lægeerklæring, og i så fald kan denne så tilsidesættes af en speciallægeundersøgelse påbudt af kommunen, som betingelse for modtagelse af hjælp. Dette har Ankestyrelsen bl.a. udtalt sig om i principafgørelserne nr. O-39-97 og nr. A-18-99.

I principafgørelse nr. O-39-97 fandt Ankestyrelsen at der i den konkrete sag godt kunne stoppes for udbetalingen af hjælpen til en borger, da de lægelige oplysninger i sagen ikke var uforeneligt med det tilbud om aktivering borgeren havde fået. Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på at borgeren ikke ønskede at medvirke til yderligere lægelig udredning af sine helbredsforhold, hvorfor kommunen var berettiget til at træffe afgørelse på de oplysninger, der forelå i sagen. Dette viser at selvom det er frivilligt for borgeren at medvirke til belysning af relevante forhold i sagen, så kan det have konsekvenser når borgeren nægter at lade sig undersøge hos en læge.

I principafgørelse nr. A-18-99 fandt Ankestyrelsen at der ikke kunne stoppes for udbetalingen af hjælpen på de foreliggende helbredsoplysninger, der forelå i sagen. Dette begrundede Ankestyrelsen med at borgeren var sygemeldt og derfor ikke skulle stå til rådighed. Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på at der allerede forelå lægeerklæringer i sagen. Herudover fandt Ankestyrelsen at kommunen ikke ville have været afskåret fra at tilsidesætte lægeerklæringerne, hvis der var blevet indhentet yderligere lægelige oplysninger gennem en speciallægeundersøgelse. Dette betyder at Ankestyrelsen er af den opfattelse i denne sag at en speciallægeundersøgelse kan tilsidesætte en lægeerklæring, der danner grundlag for rådighedsfritagelsen. På baggrund af dette må det antages at det kan være rimeligt at bede en borger om, at blive undersøgt af en speciallæge i forbindelse med sagsbehandlingen. Disse afgørelser viser at der kan være forskel på, hvilke lægeerklæringer, som kommunen kan tilsidesætte. Herudover viser afgørelserne at en lægeerklæring ikke altid er nok til at en borger

kan blive fritaget for aktivering. Denne forskel kan bl.a. begrundes med at der i den første afgørelse ikke var et ønske om medvirken til sagens opklaring hos borgeren, hvilket ikke var tilfældet i den anden sag. Dette betyder at borgerens medvirken jf. Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2 kan få en stor betydning for, hvorvidt kommunen kan tilsidesætte lægelige oplysninger i form af en lægeerklæring. Dette kan skyldes at kommunen kan have grundlag til at vurdere at der kan foreligge oplysninger om borgerens helbredsmæssige udfordringer, som kommunen ikke har adgang til på grund af borgerens manglende medvirken. Kommunen skal i disse tilfælde træffe afgørelse på de oplysninger, der foreligger i sagen.

Betydningen for borgeren

For borgeren kan dette betyde at de skal lade sig underkaste visse former for operationer, hvor det er beviseligt at operationen ikke medfører fare for liv eller førlighed hos borgeren. Med dette menes der at operationer, der er lægeligt anbefalet godt kan blive stillet som en betingelse jf. Ankestyrelsens udtalelse i principafgørelse O-46-92.

Herudover betyder dette at det kan få økonomiske konsekvenser for borgeren at nægte at medvirke til indhentelse af lægelige oplysninger til sagen, da de kan miste retten til hjælp. Dette skal dog ses i lyset af at disse afgørelser er fra før ændringen af Retssikkerhedsloven i 2003. Formålet med ændringen i Retssikkerhedsloven var at gøre det mere tydeligt, hvilke beføjelser myndighederne har i forhold til indhentelse af oplysninger til behandlingen af en sag. Der kan derfor stilles spørgsmål ved om dette reelt er blevet mere tydeligt for myndighederne og borgerne. Samtidig var formålet med ændringen at borgerne skulle inddrages i sagsbehandlingerne, så der ikke blev truffet afgørelse hen over hovedet på dem.⁶⁵ Det forhold at afgørelserne er fra før denne lovændring betyder derfor at Ankestyrelsen muligvis ville have været kommet frem til et andet resultat, hvis sagerne havde været behandlet efter lovændringen. Herudover er en af konsekvenserne ved lovændringen at det som tidligere nævnt er frivilligt for borgeren, om denne vil medvirke til at der indhentes oplysninger i sagen.

Det er i de foregående kapitler blevet undersøgt, hvordan de danske regler er for betingelserne for modtagelse af offentlig forsørgelse. Da Danmark har tiltrådt Den Europæiske

⁶⁵ Jf. L138 2003, alm. bem.

Menneskerettigheds Konvention er det relevant at undersøge, hvordan denne forholder sig til disse betingelser. Det vil derfor i det næste kapitel blive analyseret, hvordan de danske regler er sammenlignet med reglerne i konventionen.

Kapitel 5 - EMRK og den offentlige forsørgelse

EMRK er en forkortelse for Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention⁶⁶, som handler om de rettigheder og friheder, der jf. Konventionens artikel 14 er gældende for alle mennesker uanset køn, race, religion, nationalitet, politisk overbevisning eller seksualitet. I denne artikel er der et forbud mod diskrimination på disse områder. I konventionens artikel 1 forpligtes de kontraherende stater til at overholde og respektere rettighederne og frihederne i konventionen, samt at garantere at enhver borger i deres jurisdiktion har disse rettigheder og friheder. Konventionen indeholder derfor ikke kun menneskers rettigheder, men også menneskers friheder. Rettighederne består bl.a. af et forbud mod tortur, et forbud mod slaveri- og tvangsarbejde, ret til respekt for privatliv og familieliv. Herudover består konventionen af andre rettigheder, friheder og forbud rettet mod myndighederne.

EMRK er udarbejdet af Europarådets Ministerkomité, der består af medlemslandenes udenrigsministre, samt disses stedfortrædere. Europarådets Ministerkomité er ikke en del af Den Europæiske Union, men er et supplement til denne. Formandskabet i rådet skiftes hvert halve år, hvoraf det kan nævnes at Danmark havde formandskabet i perioden fra den 15. november 2017 til den 18. maj 2018.⁶⁷ Det er en betingelse for optagelse i Europarådet at EMRK er blevet ratificeret. Dette betyder at et land skal tilslutte sig og overholde EMRK for at kunne blive en del af Europarådets Ministerkomité.

Ved fortolkningen af EMRK er det væsentligt at bemærke at EMRK er en del af den traktatmæssige lovgivning. Dette betyder at Wienertraktaten er et vigtigt fortolkningsbidrag hertil, samt at forarbejderne til EMRK ikke er så væsentlige, som hvis der var tale om dansk lovgivning.⁶⁸ Dette betyder at EMRK fortolkes uafhængigt af national ret, hvilket vil sige at der i en retssag kan fortolkes på både national ret og EMRK. EMRK adskiller sig dog fra den normale folkeret ved, at der er tilknyttet en særlig mellemstatslig klageordning hertil. Dette kunne f.eks. være Danmark, der indgav en klage over en overtrædelse af EMRK i England.

⁶⁶ Jf. Lov nr. 285 af 29/4 1992

⁶⁷ Jf. Udenrigsministeriets hjemmeside omkring Europarådet

⁶⁸ Peer Lorentzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 21

EMRK og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger

EMRK artikel 4 handler om forbud mod slaveri, samt tvangs- og pligtarbejde. Dette omfatter dog ikke arbejde som udføres af indsatte i fængsel, militærtjeneste, tjeneste udført under tilfælde af nødstilstand eller ulykker, der truer samfundets eksistens eller velfærd, samt arbejde eller tjeneste, der hører under de normale borgerpligter.

I forhold til, hvordan EMRK forholder sig til de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger er det ganske irrelevant at komme nærmere ind på forbuddet mod slaveri, da dette ikke relaterer sig til betingelser for offentlig forsørgelse, men i nyere tid henhører under strafferettens bestemmelser om menneskehandel. Det er derimod relevant at undersøge om der kan være en sammenhæng mellem tvangs- og pligt arbejde og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse. Der er ikke en egentlig definition fra EMRK-organerne omkring indholdet af tvangs- og pligtarbejde, men Den Europæiske Menneskerettighedskommission (EMK) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i deres praksis henvist til ILO-konventionerne 29⁶⁹ og 105⁷⁰. Ved vurderingen af om et arbejde var tvangs- eller pligtarbejde har EMK og EMD lagt vægt på, om arbejdet var ufrivilligt, om det har været urimeligt eller tyngende eller har indebåret undgåelige vanskeligheder og dermed har været uproportionalt.⁷¹

Omkring kriteriet om ufrivillighed har EMK og EMD behandlet flere sager og kommenteret at der i visse liberale erhverv er arbejdsforpligtelser, der er frivilligt indgået. Dette gælder bl.a. advokater, der udfører ikke-betalte beskikkede sager. Der blev her lagt vægt på at arbejdet hører under advokatens arbejdsområde og uddannelse, hvorfor det ikke kunne være urimeligt.⁷²

I EMK sagen Iversen mod Norge⁷³ blev spørgsmålet om, hvorvidt det kan kræves at en tandlæge bliver ved med at arbejde som distriktstandlæge i det nordlige Norge på trods af at denne tandlæge har et ønske om at flytte til et andet distrikt i den sydlige del af Norge, samt

⁶⁹ Jf. Bekendtgørelse nr. 49 af 1/3 1932

⁷⁰ Jf. Bekendtgørelse nr. 65 af 7/11 1958

⁷¹ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 278

⁷² Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 279

⁷³ EMK sag 1468/62 fra den 17/12 1963

om dette er en overtrædelse af EMRK artikel 4. Norge indførte i 1956 en lov om at der skulle være en tandlæge i alle distrikter i landet, samt at de nyuddannede tandlæger skulle skrive under på, hvor de ville arbejde som tandlæge. Dette blev indført for at sikre at borgerne i den nordlige del af Norge havde de samme sociale fordele, som det var tilfældet i resten af landet. EMK lagde i sagen vægt på hensynet til borgernes sundhed og vurderede derfor, at det ikke var en overtrædelse af EMRK artikel 4 at tandlægen skulle blive i den nordlige del af Norge. Dette viser at der i bedømmelsen af om der er en overtrædelse af EMRK artikel 4 kan inddrages forskellige forhold. Disse forhold kan f.eks. være hensyn til samfundet eller som tidligere nævnt hvilke forhold, der er en del af borgerens arbejdsområde. Denne sag er derfor meget lignende den om advokaters pligt til udførelsen af ikke-betalte beskikkede sager.

Der er i EMRK artikel 4, stk. 3, litra d en undtagelse til forbuddet mod tvangs- og pligtarbejde, når det har karakter af normale borgerpligter.⁷⁴ Denne undtagelse åbner derfor op for at kravet om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger overholder kravet i EMRK. Det vil sige at såfremt de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger er af karakter som normale borgerpligter overtræder de ikke EMRK. Det må formodes at normale borgerpligter indeholder de pligter, der er normalt i et land. For Danmarks vedkommende må det derfor formodes, at de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger henhører under normale borgerpligter. Det var som nævnt i kapitel 4 ikke tale om tvangs- eller pligtarbejde i forbindelse med deltagelse i aktivering, som et krav for udbetaling af offentlig forsørgelse jf. U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen).

Det kan på baggrund af denne undersøgelse bekræftes at de danske regler omkring beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ikke overtræder reglerne i EMRK. Spørgsmålet er derfor, om det samme gælder for reglerne om lægelige behandlinger, hvilket bliver analyseret nedenfor.

⁷⁴ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 282

EMRK og behandlinger

EMRK artikel 3 handler om forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandlinger og straf.⁷⁵ Det er derfor mest oplagt at anvende denne artikel i belysningen af, hvordan EMRK forholder sig til underkastelse af behandlinger som en betingelse for modtagelse af hjælp.

Det er forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandlinger, der kan dække over betingelsen for behandlinger i forbindelse med modtagelse af offentlig forsørgelse. Staten er forpligtet til at forhindre at borgere risikerer, at blive udsat for de i artikel 3 nævnte forbud.⁷⁶ Dette medfører derfor at staten ikke kun skal handle i de tilfælde, hvor borgere bliver udsat for umenneskelige eller nedværdigende behandlinger, men også skal gøre noget i de tilfælde, hvor der er en risiko for det.

Umenneskelig behandling er blevet defineret af EMK som værende forsætlig påførelse af stærk smerte, mens tortur er defineret som umenneskelig behandling med et særligt formål.⁷⁷ Dette betyder imidlertid at disse forbud i konventionens artikel 3 ikke har en sammenhæng med kravet om behandlinger, som en betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse. Det er derfor relevant at se nærmere på definitionen af nedværdigende behandlinger i afklaringen af, hvordan EMRK forholder sig til behandlinger som en betingelse.

Nedværdigende behandlinger indebærer behandlinger, der kan give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd hos borgeren. Formålet med denne type af behandling er derfor at ydmyge eller nedværdige borgeren.⁷⁸ Dette betyder at nedværdigende behandlinger bygger på selve følelserne hos borgeren, der bliver udsat for dette i stedet for på fysisk eller psykisk smerte.

EMK har om nedværdigende behandlinger udtalt at en behandling er nedværdigende, hvis den er groft ydmygende eller tvinger borgeren til at handle mod sin vilje eller samvittighed. EMD

⁷⁵ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 180

⁷⁶ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 181

⁷⁷ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 183

⁷⁸ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 189

har taget afstand til denne fortolkning, da de vurderede at dette inddrager borgerens egen opfattelse om handlingen i bedømmelsen af nedværdigende behandling.⁷⁹

En behandling skal derfor have en vis intensitet for at kunne betegnes som værende nedværdigende. I tilfælde af at behandlingen falder udenfor definitionerne i artikel 3, kan den høre under artikel 8 om retten til privatliv. Det vil derfor i det følgende blive behandlet, hvordan artikel 8 skal fortolkes.

EMD har i dommen M.E. mod Danmark⁸⁰ taget stilling til om en udvisningsdom til en borger, der var født i Syrien, men havde opnået dansk statsborgerskab, var i strid med EMRK artikel 3 og 8. I dommen lagde EMD vægt på at borgeren havde opholdt sig i Syrien af flere omgange, bl.a. i en seks måneders periode, hvor han arbejdede som maler. Herudover blev der i dommen nævnt at borgerens mor og to halvsøskende, samt andre familiemedlemmer boede i Syrien. Dommen blev i Danmark behandlet i Landsretten, hvorefter den blev anket til Højesteret. EMD blev i sagen oplyst om tilfælde, hvor der blev benyttet tortur i Syrien. Denne oplysning kom fra bl.a. Amnesty International, der havde undersøgt forholdene i Syrien både for de personer, som den syriske regering havde i varetægt og for familiemedlemmer til efterlyste.⁸¹ Der blev i dommen vurderet at, hvis en medlemsstat udviser en borger må der ikke være en risiko for at borgeren bliver udsat for de i artikel 3 omhandlende behandlinger. Hvis der er en risiko for at borgeren kan blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling kan borgeren ikke udvises af medlemsstaten.⁸² EMD lagde i bedømmelsen af sagen vægt på at situationen i Syrien på udvisningstidspunktet ikke i sig selv medførte en risiko for, at borgeren ville blive udsat for de i artikel 3 omhandlende behandlinger.⁸³ På baggrund af dette vurderede EMD at der ikke forelå en overtrædelse af EMRK artikel 3 i forbindelse med udvisningen af borgeren.⁸⁴ Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Danmark overtrådte artikel 8 har EMD i bedømmelsen lagt vægt på at borgeren var dårligt integreret i det danske samfund, samt at borgeren aldrig havde været tilknyttet arbejdsmarkedet.⁸⁵ EMD lagde i denne sammenhæng

⁷⁹ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 189-190

⁸⁰ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014

⁸¹ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 37

⁸² Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 48

⁸³ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 52

⁸⁴ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 64 og 65

⁸⁵ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 71

endvidere vægt på at udvisningen var begrundet med borgerens kriminalitet, hvorfor dette forhold var sket i overensstemmelse med EMRK artikel 8, stk. 2. Herudover lagde EMD vægt på borgerens tilknytning til Syrien, samt at borgeren snakker og forstår arabisk.⁸⁶ EMD tillagde det faktum at borgeren havde fået udvisningsdommen inden indgåelsen af det tredje ægteskab, samt at borgeren havde begrænset samkvem med de to børn fra de to tidligere ægteskaber stor vægt, hvorfor dette ikke kunne begrunde en annullering af dommen.⁸⁷ På baggrund af disse ting vurderede EMD at Danmark ikke overtrådte EMRK artikel 8 i forbindelse med udvisningen af borgeren.⁸⁸

For at undersøge, hvornår en behandling falder udenfor artikel 3 men henhører under artikel 8, er det nødvendigt at undersøge artikel 8 nærmere. EMRK artikel 8 handler som nævnt om retten til privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. I EMRK artikel 8, stk. 2 er der bl.a. nævnt at myndigheder kun kan gøre indgreb i udførelsen af rettighederne nævnt i stk. 1, hvis det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund.⁸⁹

Tvangsmæssig udsættelse for lægeundersøgelser eller lægebehandlinger kan høre under EMRK artikel 8, medmindre at undersøgelsen eller behandlingen kan legitimeres efter artikel 8, stk. 2.⁹⁰

Tvangsmæssig psykiatriske undersøgelser kan ligeledes høre under artikel 8, men kan ligesom lægeundersøgelser eller lægebehandlinger legitimeres efter artikel 8, stk. 2. EMD har i sagen *Matter mod Slovakiet* behandlet dette spørgsmål.⁹¹ I sagen havde en mand flere gange nægtet at lade sig undersøge af eksperter.⁹² Domstolen vurderede i denne forbindelse at det var velbegrundet, at den nationale domstol havde ønsket en ekspertundersøgelse.⁹³ Da manden flere gange havde nægtet at deltage i denne undersøgelse og ikke var dukket op til hospitalsundersøgelsen fandtes det iværksatte indgreb derfor nødvendigt og krænkede ikke

⁸⁶ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 78

⁸⁷ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 80 og 81

⁸⁸ Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014, præmis 82 og 83

⁸⁹ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 641

⁹⁰ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 657

⁹¹ Dom nr. 31534/96 afsagt den 5/7 1999

⁹² Dom nr. 31534/96 afsagt den 5/7 1999, præmis 7

⁹³ Dom nr. 31534/96 afsagt den 5/7 1999, præmis 8

artikel 8.⁹⁴ Dette viser at den danske administrative praksis fra Ankestyrelsens afgørelse i sagen A-44-05, som behandlet i specialets kapitel 4 ikke overtræder EMRK artikel 8.

Videregivelse og udveksling af oplysninger kan også være en overtrædelse af EMRK artikel 8, dette gælder også i tilfælde, hvor borgeren frivilligt har afgivet oplysningerne.⁹⁵ Dette kan f.eks. være oplysninger, som en borger har givet i forbindelse med en lægelig behandling på et sygehus. Her er det et krav, at der indhentes samtykke fra borgeren, før oplysningerne videregives til f.eks. en kommune i forbindelse med en sagsbehandling. Dette er ligeledes beskyttet i Persondataforordningen,⁹⁶ som er implementeret i dansk ret ved Databeskyttelsesloven.⁹⁷

Kravet om behandlinger som en betingelse for hjælp er ikke en overtrædelse af EMRK i de tilfælde, hvor der er en lovhjemmel til at kræve undersøgelsen eller behandlingen. Dette betyder at, hvis der ikke er en lovhjemmel til at kræve undersøgelsen eller behandlingen så vil det være i strid med EMRK.

Det er i dette kapitel blevet analyseret de internationale regler i EMRK sammenholdt med de danske regler for beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og lægelige behandlinger. Det kan i denne sammenhæng udledes at Danmark i de tilfælde, hvor der er lovhjemmel til dette overholder EMRK. I det følgende og sidste kapitel vil der være nogle afsluttende bemærkninger til specialets analyser.

⁹⁴ Dom nr. 31534/96 afsagt den 5/7 1999, præmis 71 og 72

⁹⁵ Peer Lorentzen et. al.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bind 1, 2011, s. 671-672

⁹⁶ Jf. Forordning 2016/679 af 27. april 2016 artikel 1

⁹⁷ Jf. Lov nr. 502 af 23/5 2018

Kapitel 6 - Afsluttende bemærkninger

Det er i dette speciale blevet analyseret, hvilke betingelser der kan stilles for den i Grundloven beskyttede offentlige forsørgelse med udgangspunkt i det underste sociale sikkerhedsnet i Aktivloven og, hvilke betingelser der kan stilles for denne hjælp. Resultaterne af analysen er at de betingelser, der kan stilles for hjælpen efter Aktivloven som udgangspunkt skal have karakter af beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Dette gælder dog kun i de tilfælde, hvor der er tale om en jobparat- og/eller en aktivitetsparat borger på kontanthjælp eller integrationsydelse. Hvis det er en uddannelsesparat- eller aktivitetsparat borger på uddannelsesydelse skal betingelserne som udgangspunkt have karakter af uddannelsesfremmende foranstaltninger, men kan også alternativt være af beskæftigelsesfremmende karakter, hvis det ikke er muligt for borgeren at følge de uddannelsesfremmende foranstaltninger. Dette betyder at der ikke stilles de samme betingelser til borgere på de forskellige ydelser. Et andet resultat var at et tilbud om aktivering skal være rimeligt. Det vil sige at kommunen skal vurdere, hvorvidt det skønnes at borgeren vil kunne påtage sig det arbejde, som aktiveringen indeholder.

Som en del af den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse er det individuelle rettighedsværn blevet beskrevet og analyseret. Resultatet af dette var at enhver borger kan få afprøvet retten til offentlig forsørgelse hos domstolene. Som det er beskrevet i dette speciale så indeholder det individuelle rettighedsværn, at borgeren kan få afprøvet om det offentlige overholder kravet om et forsorgsvæsen, som er meningen med Grundlovens § 75, stk. 2. Det blev i denne sammenhæng beskrevet og analyseret, hvad der ligger i begrebet eksistensminimum i forbindelse med Grundlovens § 75, stk. 2. Resultatet af denne analyse var at et eksistensminimum er på niveau med SU-satserne, hvilket vil sige at borgeren skal have hjælp til at dække de mest basale behov. I forlængelse med den grundlovssikrede ret til offentlig forsørgelse, er det underste sociale sikkerhedsnet blevet analyseret. Resultatet var at formålet med Aktivloven er at tildele offentlig forsørgelse til de borgere, der ikke kan forsørge sig selv.

Et andet resultat af analyserne i specialet er omfanget af nytteindsats, som oftest ses i form af virksomhedspraktik. Det interessante ved nytteindsatsordningen er at udgangspunktet ikke er

beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, hvis det er en aktivitetsparat borger på uddannelseshjælp. Dette blev i specialet begrundet med at nytteindsats er en måde, at få borgerne til at arbejde for ydelsen. Det betyder at lovgivningsmagten har bevæget sig væk fra princippet om, at aktiveringen af borgere på offentlig forsørgelse skal være af beskæftigelsesfremmende karakter. Fravigelsen fra dette princip kan komme til at give anledning til en prøvelse hos domstolene af rimeligheden af nytteindsatsordningen. Denne prøvelse kan ske med hjemmel i Grl. § 75, stk. 2, som tidligere nævnt giver alle borgere i Danmark et individuelt rettighedsværn.

Det er ligeledes i specialet blevet analyseret, hvornår og på hvilke grundlag den offentlige forsørgelse kan ophøre. Resultaterne af denne analyse viste at den offentlige forsørgelse kan ophøre, hvis borgeren afviser et tilbud om aktivering eller, hvis borgeren udebliver fra et tilbud om aktivering. Udeblivelsen skal dog som det er beskrevet i dette speciale være af så stort et omfang, at dette kan ligestilles med en afvisning af et tilbud om aktivering for at borgeren mister retten til offentlig forsørgelse helt. Et andet resultat var at en borger kan miste retten til offentlig forsørgelse så længe, denne udebliver fra et åbent tilbud om aktivering. Dette betyder at der ikke kan være en udeblivelse, hvis aktiveringen er afsluttet.

En anden analyse i dette speciale var officialprincippet, som betyder at myndighederne skal sørge for at indhente tilstrækkeligt med oplysninger i udarbejdelsen af en sag. Resultatet af denne analyse var at det kan have stor betydning for kommunernes afgørelser, hvis de ikke overholder dette princip. Årsagen til at det er af stor betydning for afgørelserne at dette princip bliver overholdt er, at kommunerne skal træffe afgørelse på de informationer der foreligger dem. Hvis kommunen ikke har indhentet tilstrækkelige oplysninger i sagen kan den muligvis ikke træffe en afgørelse i sagen, hvilket kan føre til at kommunen ikke kan overholde deres ansvar om at undersøge om et tilbud konkret er rimeligt. Dette betyder at kommunens afgørelse kan blive anket til Ankestyrelsen, som kan hjemvise sagen med påbud om indhentelse af flere oplysninger inden kommunen træffer en ny afgørelse i sagen.

Herudover blev der i specialet blevet analyseret, hvilke former for lægelige undersøgelser og behandlingsmuligheder, der kan stilles som en betingelse for modtagelse af den offentlige

forsørgelse. Resultaterne af dette viste at behandlingerne ikke må være indgreb, der kan medføre fare for liv eller førlighed hos borgeren. Herudover viste resultaterne af denne analyse at overvægt, der normalt anses som en livsstilssygdom kan være en varig lidelse. Dette har som beskrevet i specialet den betydning, at der ikke kan stilles vægttab som en betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse. Der kan derimod godt stilles som betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse at borgeren lader sig blive udredt hos en psykiater, som en betingelse for modtagelse af hjælp. Hvorimod behandling hos en arbejdspsykolog viste sig at være en betingelse, som ikke kunne stilles for fortsat at kunne modtage offentlig forsørgelse. Det blev ligeledes under dette afsnit behandlet, hvorvidt der kunne stilles som betingelse for modtagelse af offentlig forsørgelse, at borgeren lader sig behandle med antabus mod et alkoholmisbrug. Resultatet af denne del af analysen blev at behandling for et misbrug kun kan stilles som en aktivering af borgeren, men ikke som en betingelse for modtagelse af hjælp. Det blev i dette afsnit også belyst, hvorvidt der kan stilles som betingelse for den offentlige forsørgelse at borgeren gennemgår de undersøgelser, der skal til i forbindelse med udarbejdelsen af en lægeerklæring, samt om disse oplysninger kan tilsidesættes. Resultatet af denne del af analysen var at det kan have betydning for den fortsatte modtagelse af offentlig forsørgelse, hvis en borger ikke ønsker at blive yderligere udredt hos en læge. Et andet resultat var at kommunen godt kan tilsidesætte lægelige oplysninger, hvis disse ikke er uforenelige med det konkrete tilbud om aktivering.

Til sidst i dette speciale blev der foretaget en analyse af, hvorvidt de forskellige betingelser for modtagelse af offentlig forsørgelse er i strid med EMRK. Resultatet af denne analyse var at det som udgangspunkt ikke er i strid med EMRK, at stille beskæftigelsesfremmende foranstaltninger eller lægelige behandlinger som en betingelse for modtagelse af den offentlige forsørgelse. Et andet resultat var at der ved lægelige behandlinger skal være en lovhjemmel til dette. Som det er beskrevet i dette speciale, så skal de lægelige behandlinger fortolkes i overensstemmelse med Retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 2. Et tredje resultat af analysen var at de lægelige behandlinger ikke må være en for stor en indgriben i borgerens privatliv, som er beskyttet af EMRK artikel 8.

Referencer

- Bruun, J. R., & Christensen, J. P. (1991). At hitte på - om grundlovens §§ 29, 73 og 75, UfR 1991 B. *Ugeskrift for Retsvæsen*, s. 32-40.
- Espersen, O. (1980). Retten til offentlig forsørgelse. I A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II* (s. 782-786). København: Nyt Nordisk Forlag - Arnold Busck.
- Germer, P. (2007). Retten til hjælp fra det offentlige. I P. Germer, *Statsforfatningsret* (s. 324-333). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Hansen, C. M. (2014). Retsdogmatikkens metodeidealer. I C. M. Hansen, *Retsvidenskabsteori* (s. 63-64). København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Jensen, M. H. (2012). Ret til offentlig forsørgelse. I J. A. Jens Peter Christensen, *Dansk Statsret* (s. 382-386). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Ketscher, K. (2008). *Socialret - Principper, Rettigheder, Værdier*. København: Forlaget Thomson.
- Ketscher, K. (Juli/August 2012). Retten til eksistensminimum - og retten til ikke at blive diskrimineret. *Juristen*, s. 177-185.
- Klausen, J. (2002). Retten til offentlig forsørgelse. I J. Klausen, *Offentlig forsørgelse - En analyse af retssikkerheden mellem skøn, ret og pligt* (s. 59-72). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Klausen, J. (2011). Betingelser/vilkår. I J. Klausen, *Revalidering* (s. 120-121). København: Nyt Juridisk Forlag.
- Klausen, J., Schultz, T., & Hielmcrone, N. v. (2017). *Socialret - Forsørgelse og beskæftigelse*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lindholm, J., & Klausen, J. (2016). Social- og menneskeretlige perspektiver om nytteindsats, U.2016B.311. *Ugeskrift for Retsvæsen*, s. 311-321.
- Lorentzen, P., Christoffersen, J., Christensen, H. N., Kessing, V. P., Müller, S. S., & Hansen, V. J. (2011). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - med kommentarer (art. 1-9)*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Zahle, H. (2003). Ret til forsørgelse. I H. Zahle, *Dansk forfatningsret III* (s. 219-221). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Lovoversigt

Aktivloven – Lov nr. 455 af 10/6 1997, senest ændret ved Lovbekendtgørelse nr. 269 af 21/3 2017 om aktiv socialpolitik

Beskæftigelsesloven – Lov nr. 419 af 10/6 2003, ændret ved Lovbekendtgørelse nr. 1342 af 21/11 2016 om en aktiv beskæftigelsesindsats

Grundloven – Lov nr. 169 af 5/6 1953 Danmark Riges grundlov

Retssikkerhedsloven – Lov nr. 453 af 10/6 1997, senest ændret ved Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21/8 2018 om retssikkerhed og administrationen på det sociale område

EMRK – Lov nr. 285 af 29/4 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Bekendtgørelser

Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats - Bekendtgørelse nr. 977 af 28. juni 2018

Rådighedsbekendtgørelsen - Bekendtgørelse nr. 1161 af 31/11 2004

Domsoversigt

U.2006.770H (Aktiveringstilbud-dommen)

U.2012.1761H (Startshjælps-dommen)

U.2016.1319V

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Dom nr. 10109/14 afsagt den 9/2 2016 - Meier mod Schweiz

Dom nr. 58363/10 afsagt den 8/7 2014 – M.E. mod Danmark

Den Europæiske Menneskerettighedskommission

EMK sag nr. 1468/62 afsagt den 17/12 1963 – Iversen mod Norge

Principafgørelser fra Ankestyrelsen

10-11	A-44-05
50-14	A-39-06
88-14	O-46-92
102-16	O-33-93.
A-15-99	O-42-94
A-18-99	O-92-94
A-5-00	O-19-95
A-13-00	O-39-97
A-52-02	O-85-97
A-21-03	O-87-97
A-4-04	O-125-97