

Trine Schultz

Retten til forsørgelse – en grundlovssikret rettighed? Om grundlovens § 75, stk. 2

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

Debatten om den grundlovssikrede ret til forsørgelse, udspringer til dels af nyere tids udvikling inden for socialretten. Da der i dag sættes betingelser for ydelsen af hjælp i form af aktivering eller åbenstående jobtilbud, har det været diskuteret, hvorvidt og hvor længe den enkelte kan stå uden forsørgelsehjælp, hvis denne ikke opfylder disse betingelser. Grundlovens terminologi 'ret til forsørgelse' stiller det spørgsmål, hvilke krav, der kan stilles til den ydelse, som det offentlige stiller til rådighed som et led i forsørgelsesretten.

Baggrunden for den igangværende diskussion om forsørgelsesretten skal ses i sammenhæng med specielt Aktivlovens §§ 13 og 41, hvoraf det følger, at det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren udnytter sine arbejds-/aktiveringsmuligheder, og at hjælpen ophører såfremt modtageren uden rimelig grund afviser et tilbud om arbejde/aktivering, så længe muligheden for at benytte tilbudet består.¹ Disse bestemmelser bevirker, at den enkelte kan stå helt uden økonomisk forsørgelsesgrundlag, da der hverken i loven eller dens forarbejder er

taget stilling til, hvorledes de pågældende da skal forsørges.

Formålet med denne artikel er at rejse en debat om grundlovens betydning for de, der i givet fald står i en situation uden forsørgelsesgrundlag. Kan denne gruppe af mennesker støtte individuel ret på grundlovsbestemmelsen ved domstolene? Og hvad er det, der skal tages stilling til – er forsørgelsesniveauet virkelig et domstolsanliggende, eller er det måske snarere personkredsen, man her skal forholde sig til?

Hvorfor relevant?

Baggrunden for den forholdsvis beskedne interesse for rettighedsspørgsmålet i forbindelse med grundlovens § 75, stk. 2 bunder formentlig i, at det traditionelt ikke har haft den store praktiske betydning at interessere sig for bestemmelsen som en individuel rettighed. Det er først i forbindelse med den 'moderne' socialretlige tankegang i 1980'erne, at man begynder at gennemhulle ideen om den grundlovssikrede ret til forsørgelse ved at stille krav til ydelsen af hjælp – det man i dag kunne kalde *'noget for noget principet'*. Det forekommer da også helt legitimt og fornuftigt at stille krav af den type med det formål, at den pågældende må bruge egne kræfter for at bedre sin egen situation. Denne artikel skal heller ikke ses som et angreb mod 'aktiveringsideen' som sådan, da hensigten med en sådan ordning nok bygger på reelle og gode værdier. Problemet er imidlertid, at der i dag er en gruppe mennesker², som står uden forsørgelsesgrundlag, fordi de ikke har taget imod et åbenstående aktiveringstilbud eller arbejdstilbud. Hvad grunden end måtte være for denne vægring, er det problematisk, at disse individer evt. må se sig nødsaget til at gå andre veje for at sikre sig til dagen og vejen. Det kan få vidtrækkende konsekvenser, at denne gruppe mennesker falder igennem det, der skulle være det underste sikkerhedsnet og dermed bliver udstødt af samfundet. Formålsbestemmelsen i aktivloven stadfæster jo netop grundlovsbestemmelsens sigte, idet det fremgår, at formålet med loven bl.a. er

»at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig eller sin familie«.

Ikke alene er det aktuelt at interessere sig for rettighedsspørgsmålet. Det er ligeledes praktisk og relevant, idet domstolenes holdning til grundlovens retlige betydning har ændret sig. Hvor det før forekom udsigtsløst at påberåbe sig grundlovens bestemmelser, hersker der nu en stigende tendens til en opprioritering af forfatningen ved domstolene. I Danmark har grundloven traditionelt levet en forholdsvis tilbagetrukket tilværelse uden større betydning for retspraksis og den samfundsmæssige debat. Måske er det ligeledes et resultat af denne vage interesse for rettighedsspørgsmålet, at teorien traditionelt har været tilbageholdende med en nærmere fortolkning af grundlovens § 75, stk. 2. Det må imidlertid fastslås, at domstolenes forfatningsmæssige rolle er under udvikling og giver almindelige borgere mulighed for en prøvelse af en lovs forenelighed med grundloven. Denne tendens kom specielt til udtryk i »Maastricht-sagen«³ og senest i »Tvind-sagen«⁴. Sidstnævnte højesteretsdom slog fast, at domstolene kan – og frem for alt vil – tilsidesætte love, der strider mod grundlovens bestemmelser og er også den hidtidige kulmination af en udvikling, der i de senere år er sket hen imod en væsentlig tættere domstolsprøvelse af grundlovmæssigheden.

Fortolkning af grundlovsbestemmelsen

Spørgsmålet om, hvorvidt en borger kan støtte ret på grundlovens § 75, stk. 2, har været præget af forskellige opfattelser. Grundlovens § 75, stk. 2 sikrer den, som ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, en ret til hjælp af det offentlige dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder. Skønt selve ordlyden af denne bestemmelse klart rummer en social rettighed

for individet («...berettiget til hjælp fra det offentlige...») – og med placeringen i kapitlet sammen med de øvrige rettigheder, der forstås som individuelle rettigheder – er bestemmelsen traditionelt overvejende blevet opfattet som et direktiv til lovgivningsmagten. Specielt den ældre teori har antaget, at bestemmelsen alene kan forstås som rettende et krav mod staten om at have et forsørgelsesvæsen, som skal opfylde grundlovens forsørgelsesbestemmelse. Andre har derimod været af den opfattelse, at den enkelte kan støtte individuel ret på grundlovens bestemmelse (Ketscher, 1999)⁵. Man kan sige, at der er tale om henholdsvis en traditionel fortolkning og en 'nyfortolkning' af grundlovens § 75, stk. 2.

Traditionelt har behandlingen af bestemmelsen haft en lidt tilbagetrukket plads i behandlingen af grundlovens menneskeretlighedskatalog og været opfattet som en lovgivningsgrundsætning uden egentlig retlig relevans for den enkelte. Den traditionelle fortolkning af grundlovsbestemmelsen er baseret på det standpunkt, at denne er en programerklæring – 'løfteparagraf' – hvorefter det påhviler det offentlige at garantere et vist eksistensminimum. Man kan sige, at den traditionelle fortolkning ser på bestemmelsen som et direktiv til staten, og at den derfor ikke er egnet til direkte anvendelse for den enkelte borger. Det vil sige, at det helt afgørende er, om der eksisterer en sådan lovgivning – altså et mellemlid, da bestemmelsen udelukker, at den pågældende vil kunne gå til domstolene uden denne mellemliggende lovgivning (Larsen 1857; Holck 1869; Goos & Hansen 1890; Matzen 1899; Berlin 1934; Andersen 1954; Ross 1980; Sørensen 1973).

I den nyere litteratur har der været tillagt bestemmelsen en mere aktiv betydning, og der er blevet stillet spørgsmål ved den traditionelle fortolkning af bestemmelsen. Det

har været hævdet, at bestemmelsen i grundlovens § 75, stk. 2, hjemler basale forsørgelsesrettigheder, som borgerne kan påberåbe sig over for staten (Hansen 1997; Ketscher 1990; Zahle 1991).

Når man ser på disse to fortolkninger af grundlovsbestemmelsen, virker det umiddelbart som om, at de er afgørende forskellige fra hinanden...men er de nu også det? Der er ingen tvivl om at den traditionelle antagelse bygger på det princip, at der skal være et eksistensminimum fastsat af lovgiver. Dette standpunkt tages der ikke afstand fra i den nye fortolkning af grundlovens § 75, stk. 2. Det, der her gøres gældende som noget nyt, er, at domstolene skal kunne forholde sig til den situation, hvor dette eksistensminimum ikke længere er tilgængeligt for en gruppe borgere.

Hvad kan domstolene forholde sig til?

Diskussionen af grundlovens § 75, stk. 2 synes hovedsagelig at være foranlediget af den nuværende sociallovgivning og det faktum, at enkelte borgere er blevet frataget deres grundlovssikrede ret til forsørgelse. Med dette i mente, må det være denne personkreds og ikke forsørgelsesniveauet, der er det centrale. Jeg kan herefter ikke tilslutte mig en nyfortolkning, hvor forsørgelsesniveauet skulle være et domstolsanliggende, men derimod en fortolkningsretning, der holder fast i udgangspunktet om, at lovgiver fastsætter niveauet, men at domstolene dog kan forholde sig til personkredsen. Det vil sige, at bestemmelsen både rummer en formel erklæring til staten samtidig med at den indeholder en materiel garanti for borgeren. En garanti for forsørgelse – et eksistensminimum – men lovgiver bestemmer niveauet, hvilket allerede følger af aktivloven.

Man kan sige, at det vel snarere er en mere generel diskussion af adgangen til at tilsidesætte eller supplere grundlovsstridig lovgivning end et egentlig brud med den traditionelle fortolkning af bestemmelsen. Den fremtrædende fokusering på menneskerettigheder i et moderne samfund gør det ligeledes mere acceptabelt, at stille spørgsmål ved den udfyldning af bestemmelsen, som lovgiver praktiserer.

Det nye i en fortolkning af grundlovsbestemmelsen må herefter være, at denne supplerer den traditionelle antagelse, i kraft af en individuel påtaleret i de tilfælde, hvor den mellemliggende lovgivning ikke opfylder indholdet af grundlovens § 75, stk. 2.

Kan der stilles krav til modtagere af forsørgelses-hjælp? – Grundlovens § 75, stk. 2, 2. led

Ved modtagelse af hjælpen fra det offentlige må den pågældende »underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder«. Det må imidlertid fastslås, at 2. led af grundlovsbestemmelsen ikke har nogen relation til arbejds-/aktiveringskravet, men retter sig imod de fattighjælps retsvirkninger, der nu er faldet bort – bl.a. bortfald af retten til at indgå ægteskab, til sine ejendele og valgret. Som det følger af justitsministerens svar til Folketingets Socialudvalg af 21. maj 1997, antages det derfor, at dette led i bestemmelsen ikke giver hjemmel til at afslå at hjælpe en person, der ikke kan forsørge sig eller sine, fordi den pågældende ikke opfylder de forpligtelser, der er fastsat i loven.⁶

Selv om disse rettighedstab ikke længere er gældende, kan der dog argumenteres for, at der på en eller anden måde må kunne stilles krav til den borger, der modtager offent-

lig hjælp. Hvis den pågældende, uden rimelig grund, nægter at tage imod et tilbud om arbejde eller aktivering, må der kunne gribes ind, men at fratage denne hele eksistensgrundlaget vil være grundlovsstridigt. Grundlovsbestemmelsen angiver ikke omfanget af hjælpen. Det antages imidlertid, at bestemmelsen forudsætter, at det påhviler det offentlige at garantere enhver et eksistensminimum.⁷ Niveaueet kunne for så vidt godt være et andet for den arbejds/aktiveringsmodvillige, men dette niveau må i så fald fastsættes af lovgiver og ikke af domstolene. Hertil skal dog bemærkes, at aktivloven indeholder en anden sanktionsmulighed i form af et krav om tilbagebetaling af hjælpen⁸. For den, der ingen midler har, vil dette krav imidlertid ikke have den store betydning. Men ud over pression i forhold til den enkelte, er der jo også hensynet til retsfølelsen hos almenheden. Endvidere må den pågældende opbruge egen formue, før der kan blive tale om forsørgelses-hjælp fra det offentlige.

Afsluttende bemærkninger

Spørgsmålet i denne artikel, om hvorvidt grundlovens § 75, stk. 2 alene stiller krav til staten om at have et forsørgelsesvæsen, eller om den enkelte kan støtte sin ret direkte på grundlovsbestemmelsen, kan forekomme at være et overvejende teoretisk spørgsmål, fordi lovgivningsmagten rent faktisk har efterkommet kravet om at have et forsørgelsesvæsen. Men, som det fremgår af ovenstående diskussion, kan der opstå situationer, hvor det har praktisk relevans at spørge, om den enkelte kan gøre krav på *grundlovshjælp*. Det kan derfor med rette konkluderes, at vore dages detailregulering ikke har bevirket, at grundlovsbeskyttelsen er praktisk og retligt betydningsløs.

Bestemmelsen garanterer et vist eksi-

stensminimum, som hverken skal betragtes som almisse eller nåde, men netop som et retskrav, den enkelte har mod det offentlige. Det vil derfor ikke være grundlovs-mæssigt at afskære en bestemt befolkningsgruppe fra at modtage hjælp (Det Danske Center for Menneskerettigheder 1999).

På baggrund af ovenstående, må det fastslås, at den enkelte borger må antages at kunne støtte individuel ret på grundlovsbestemmelsen, hvis pågældende er blevet frataget ethvert eksistensminimum og dermed står helt uden midler. Det afgørende er, om lovgivningen indeholder et hul/brist, hvorved den pågældende falder igennem det, der skulle være det underste sikkerhedsnet. Her kan grundlovens § 75, stk. 2 danne grundlag for en domstolsprøvelse af denne nægtelse af hjælp, men det må være personkredsen og ikke forsørgelsesniveauet der her kan tages stilling til.

Selv om grundlovsbestemmelsen indeholder en individuel rettighed, er det klart, at staten må kunne stille krav til ydelsen af forsørgeshjælp, men der må altid være en garanti for et vist eksistensminimum fastsat af lovgiver. Hvis en gruppe borgere imidlertid helt fratages retten til forsørgelse, vil der være hjemmel for prøvelse ved domstolene.

I relation til en fortolkning af grundlovens § 75, stk. 2, må man ligeledes være opmærksom på, at fortolkningen af grundlovens menneskerettigheder er under udvikling, og i traktatmæssig henseende har Danmark da også påtaget sig en række forpligtelser, der dækker det samme felt som grundlovens § 75, stk. 2.⁹ Medlemskabet af EU og EMRK lægger et pres på danske domstole. Hvis f.eks. en dom om frifindelse for overtrædelse af grundloven følges op af en dom i Strasbourg eller Luxembourg for overtrædelse af menneske- eller grundrettigheder, vil dette opleves som ubehageligt

for de danske domstole (Jensen 1999). Man kan sige, at der formodentlig vil være en påvirkning af danske domstoles fortolkning af grundloven. § 75, stk. 2 gennem disse internationale forpligtelser.

Noter

1. Endvidere skal det bemærkes, at der i en lovændring pr. 1 januar 2001 er sket en stramning af ophørsbestemmelsen i § 41(stk. 2), i form af en skærpelse af sanktionsreglerne overfor kontanthjælpsmodtagere, hvorefter gentagne udeblivelser af betydeligt omfang og uden rimelig grund ligestilles med afvisning, jvf. lov 112 – vedtaget den 15. dec. 2000.
2. I en artiklen *Aktivering i strid med grundloven* i Aktuelt 30. marts 2000, s. 1 & 6, fremgår det, jvf. tal fra Den Sociale ankestyrelse, at kommunerne lukker kassen i for omkring 100 mennesker i kvartalet. Det reelle tal er imidlertid større, da mange arbejdsløse bliver væk fra aktiveringsjobbet og dermed ikke registreres.
3. UfR 1996.1300 H.
4. UfR 1999.841 H.
5. Justitsministerens svar til Folketingets Socialudvalg (spørgsmål 28) af 21. maj 1997, side 1252, spalte 2, med henvisning til bl.a. *Henning Matzen*, »Den Danske Statsforfatningsret III« (1909), side 363, *Knud Berlin*, »Den Danske Statsforfatningsret«, anden del, 2. halvbind, 1934, side 416, og *Henrik Zahle*, »Dansk Statsforfatningsret 3 – Menneskerettigheder, 1997, side 202.
6. Justitsministerens svar på Socialudvalgets spørgsmål nr. 28, FT tillæg B II 1998, side 1253. Se også Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udg., 1980, side 784.
7. Når tilbudet ikke længere står åbent kan hjælpen ydes med tilbagebetalingspligt, jf. § 91 i lov om aktiv socialpolitik.
8. Der kan først og fremmest henvises til Den Europæiske Socialpakt og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Litteratur

- Andersen Poul (1954): *Dansk Statsforfatningsret*, s. 587.
- Berlin Knud (1934): *Den danske forvaltningsret*, 2. del, 2. bind, s. 333 & 414.
- Det Danske Center for Menneskerettigheder (1999): *Ny Grundlov? – En menneskeretlig forfatningsform*, s. 46.
- Goos C. & Hansen H. (1890): *Grundtræk af den danske statsret*, s. 277 & 280.
- Hansen Jens V (1997): Grundlovsbeskyttelse af sociale rettigheder i *Grundloven og Menneskerettigheder*, s. 157.
- Holck Carl G. (1869): *Den danske statsforfatningsret*, 1. & 2. del, s. 335.
- Jensen C.H. (1999): *Advokatsamfundets festskrift i anledning af grundlovens 150 års jubilæum*, s. 25.
- Ketscher Kirsten (1990): *Offentlig børnepasning i retlig belysning*, s. 70.
- Ketscher Kirsten (1999): *Danmarks Riges Grundlov med Kommentarer*, s. 421.
- Larsen J.E. (1857): *Forelæsninger over den danske statsret – Samlede Skrifter*, 1. afd., 3. bind, s. 187.
- Malzen Henning (1899): *Den danske forfatningsret*, 3. bind, s. 386.
- Ross A. (1980): *Dansk statsforfatningsret II*, s. 648.
- Sørensen Max (1973): *Statsforfatningsret*, 2. udgave, ved Peter Germer, s. 336.
- Zahle Henrik (1991): *Offentlig Børnepasning – anmeldelse af Kirsten Ketschers Dr. Afhandling*, s. 28-29.

Trine Schultz,

PhD studerende, Institut for Sociale Forhold og Organisation, Aalborg Universitet.
e-mail: ts@socsci.auc.dk