

Beslutningsforslag nr. B 66. Fremsat den 16. marts 1984 af Aase Olesen (RV), Bernhard Baunsgaard (RV), Lone Dybkjær (RV) og Niels Helveg Petersen (RV)

Forslag til folketingsbeslutning

om løbende regelsanering på det familie- og socialpolitiske område

Folketinget opfordrer regeringen til

1) at gennemføre en løbende automatisk regelsanering ved i alt fremtidigt lovgivningsarbejde, der berører familiens økonomiske forhold, at sikre, at ægteskabslovgivningens grundprincip (det vil sige, at ægtefæller anses for ligestillede og selvstændige personer) følges, og i de tilfælde, hvor princippet fraviges,

nøje at begrunde, hvorfor en sådan fravigelse findes nødvendig, samt

2) at udarbejde forslag til mere ensartede husstandsbegreber inden for sociallovgivningen og alle øvrige lovgivningsområder med henblik på over en årrække at kunne indføre mere konsekvente og forståelige lovregler på det socialpolitiske og familiepolitiske område.

Bemærkninger til forslaget

1. Beslutningsforslaget er fremsat på baggrund af, at ægteskabsudvalget af 1969 nu har fremsat sin 9. og afsluttende betænkning, »Samliv uden ægteskab II, forsørgelsespligt« (Bet. nr. 989, 1983), samt at socialministeren har nedsat det i maj 1983 bebudede udvalg vedrørende ligebehandling af samliv med og uden ægteskab i forhold til den sociale lovgivning.

Forslaget er en uændret genfremsættelse af et i folketingsåret 1983-84 (1. samling) fremsat forslag, se Folketingstidende 1983-84 (1. samling), forhandlingerne sp. 3228 og tillæg A sp. 1973.

Forslagsstillerne finder, at spørgsmålet om ægtefællers ligestilling i den sociale lovgivning og de såkaldte papirløse placering i lovgivningen som helhed er et politisk spørgsmål, hvis løsning nu trænger sig mere og mere på, og at debatten herom ikke alene bør foregå i lukkede udvalg og kommissioner. På den baggrund har man fundet det mest hensigtsmæssigt at fremsætte forslag til folketingsbeslutning om den samlede problematik for derved dels at sikre en offentlig debat, dels at sikre en grundig udvalgsbehandling, inden afgørelser træffes i disse overordentlig komplicerede sager.

Fra mange sider gøres der i disse år forsøg på at trække ægteskabslovgivningens forsørgerbegreb ned over hovedet på de ugifte samboende (papirløse), uden at det på noget tidspunkt har været til principiel drøftelse i folketinget, om der er flertal for en sådan »lovgivning for papirløse«.

Antallet af ugifte samboende har i mange år været i stadig stigning og har nu passeret de 450.000, mens andelen af børn født uden for ægteskab nærmer sig en tredjedel af samtlige fødsler. I stadig højere grad etablerer ugifte samboende sig som egentlige ægtepar med fælles husførelse, fælles fast ejendom og fælles børn. Kravet om ligestilling med ægtepar i hensende til arveregler/arveafgift, retten til boligen og fælles forældremyndighed vil derfor vokse i de kommende år. Ægteskabsudvalget tager i sin betænkning nr. 8 (Bet. nr. 915, 1980) afstand fra en egentlig lovgivning for ugifte samboende (en slags »ægteskab af 2. klasse«), som alene vil give de ugifte samboende fordele, mens

de ægteviede har såvel fordele som ulemper af vielsesattesten. For forslagsstillerne er det målsætningen at gøre ægteskabslovgivningen til en tidsvarende samlivskontrakt, som i det store og hele kan accepteres af nutidens mennesker, og som man så må vælge eller lade være at vælge. Forslagsstillerne kan derfor ikke drage anden konklusion af den faktiske udvikling; end at ligestillingen mellem gifte og ugifte par må ske gennem en »rensning af ægteskabet«, dvs. en gradvis fjernelse af de love og administrative regler, som i dag betyder »skat på ægteskabet« og diskriminering af den gifte kvinde.

Ikke mindst skatte- og sociallovgivningen har gennem mere end et halvt århundrede mere eller mindre udvisket ægteskabslovgivningens grundprincip: at ægtefæller anses for ligestillede og selvstændige personer, der principielt hver for sig bestemmer over egne indtægter og ejendele og alene hæfter for egen gæld. Disse grundsætninger blev foreslået allerede på det andet nordiske juristmøde i 1875 af den danske professor Goos, og de kom til at danne udgangspunkt for reformerne i de nordiske landes ægteskabslovgivning i årene efter 1920. De nordiske reformer dannede så sent som i årene efter 2. verdenskrig forbillede for reformer på dette område i flere lande, ikke mindst på grund af kombinationen af selvstændighedsprincippet under ægteskabet og lighedingsprincippet ved død og skilsmisse.

Herhjemme er samtlige udvalg og kommissioner om familieretlig lovgivning siden 1920erne gået ind for ligestillings- og selvstændighedsprincippet, herunder ægtefællernes selvstændighed i økonomiske anliggender.

Forslagsstillerne havde derfor egentlig helst set en samlet revision af al lovgivning på det familiepoltiske område sat i værk, men af frygt for, at denne opgave vil blive betraget som uoverkommelig, og at der derfor slet ikke ville ske noget, har man valgt at fremsætte forslaget om en løbende, automatisk lovsanering i forbindelse med fremsættelsen af nye lovforslag. Det er afgørende, at der nu sættes en effektiv politisk stopper for yderligere

udviskning af ligerets- og selvstændighedsprincipet, herunder en stopper for forsørgelsesprincipets udvidelse i pensionslovgivningen (jfr. 2. behandling af førtidspensionsreformen i maj 1982, Folketingstidende 1982-83, forhandlingerne sp. 11894-11921).

2. Forslagets 2. punkt er begrundet i den manglende konsekvens i lovgivningen med hensyn til, hvilket husstandsbegreb der anvendes. Her tænkes først og fremmest på sociallovgivningen som illustreret i den oversigt, der findes i ægteskabsudvalgets betænkning nr. 9, side 93-96, udarbejdet af civildommer Inger Margrete Pedersen (se bilaget).

Oversigten viser de administrative konsekvenser, der er forbundet med afgørelsen af, hvilken personkreds der kan tilkomme en bestemt ydelse. Den viser tillige, hvilke forståelsesmæssige problemer der må opstå for den familie, som bliver udsat for flere inkonsekvente bestemmelser samtidig. (Sammenlign f.eks. husstandsbegrebet i forbindelse med børnetilskud og ungdomsydelse).

Årsagen til den manglende konsekvens er de mange forskellige definitioner på »ugifte samboen-

de« eller »samlevende«, som findes rundt om i lovgivningen.

Ægteskabsudvalget havde oprindelig planer om at udarbejde en samlet oversigt over de forskellige definitioner, men måtte af ressourcehensyn opgave dette. Forslagsstillerne finder, at der snarest på tværministerielt plan bør foretages en sammenstilling af et bredt udsnit af lovbestemmelser, der vedrører ugifte samboende med henblik på at få udarbejdet en enkelt eller i hvert fald kun ganske få definitioner af, hvad man i lovgivningen vil forstå ved »samlevende« eller »ugifte samboende«.

Dette arbejde bør også omfatte en afgrænsning over for de husstandsfællesskaber, som selv ikke efter den videst tænkelige definition kan betegnes som ægteskabslignende. Der tænkes her særlig på husstandsfællesskaber mellem nære pårørende som f.eks. forældre og voksne børn, jfr. bet. 9, side 31 ff.

Opgaven bør løses ud fra en realistisk opfattelse af, at man ikke inden for en overskuelig fremtid helt kan se bort fra begrebet i lovgivningen, og at der derfor også her er behov for en regelsanering.

Uddrag af betænkning nr. 989, 1983 side 93-96

Oversigt over forsørgervirkninger af økonomisk karakter.

Oversigten tilsigter ikke at være udtømmende.

1. *Virkninger, der er negative i forhold til ansøgeren*

Der er lagt særlig vægt på pkt. 1.1., som berører centrale juridiske og socialpolitiske problemer, og som angår de regler, der hyppigst får betydning for socialklienter og modtagere af sociale serviceydelser.

1.1. *Nedsættelse, eventuelt bortfald af ydelser, fordi der tages hensyn til indtægter/formue hos partneren eller andre personer*

<i>Virkning</i>	<i>Ydelsens art</i>	<i>Personkreds</i>
1.1.1. Forsørgelsespligtiges indtægt bringes til fradrag i den beregnede ydelse	Kontanthjælp efter bistandsloven (59)	Ægtefæller. Børns indtægter trækkes fra i hjælp vedrørende barnet
1.1.2. Hvis én partners indtægt udgør passende forsørgelsesgrundlag tilkendes der ikke pension til den anden	Førtidspension, særlig for 55-59-årige (65) (forelås opretholdt af førtidspensionsudvalget, dog ikke ved sværere invaliditet)	Ægtefæller
1.1.3. Ved beregningen af ydelse/betaling tages der hensyn til flere personers forhold ved sammenlægning af indtægt/formue	1.1.3.1. Visse tillæg til sociale pensioner (65 f)	Ægtefæller
	1.1.3.2. Hjemmehjælp (73)	Altid ægtefæller. Eventuelt tillige andre husstandsmedlemmer
	1.1.3.3. Boligsikring (74), boligydelse (75), beskyttet bolig (76)	Husstandsmedlemmer (herunder børn)
	1.1.3.4. Fri proces, retshjælp (84)	Ægtefæller
	1.1.3.5. Almindeligt børnetilskud (85)	Forældre uanset ægteskab
	1.1.3.6. Ungdomsydelse (86)	Forældre og <i>stedforældre</i> uanset ægteskab. Barnets indtægt har også betydning
	1.1.3.7. Daginstitutioner for børn og dagpleje (90)	Forældre og <i>stedforældre</i> uanset ægteskab
1.1.3.8. Døgninstitutioner og døgnpleje for børn (90)	Forældre uanset ægteskab. Barnets egen indtægt har selvstændig betydning	

	1.1.3.9. Forældreafhængig uddannelsesstøtte (81)	Forældre, hvis ægteskab
1.1.4. Andre fremgangsmåder	1.1.4.1. Betaling for plejehjem (76)	Ægtefæller
	1.1.4.2. Forskellige kontant-ydelser vedrørende børns forhold (86)	Formentlig samlevende forældre
	1.1.4.3. Kommunelån til ejendomsskatter indtil skatteåret (75)	Praksis uoplyst – formentlig i hvert fald samlevende ægtefæller

1.2. Pligt for partneren til at udnytte sine arbejdsmuligheder, herunder pligt til at opgive påbegyndt uddannelse

1.2.1. Kontanthjælp efter bistandsloven (59)	Ægtefæller
1.2.2. Pension til 55–59-årige (65)	Ægtefæller

Tilsvarende regler findes ikke for andre sociale førtidspensioner, og bestemmelsen foreslås afskaffet af førtidspensionsudvalget

1.3. Forringet retsstilling på grund af status som gift eller samlevende

<i>Ydelse</i>	<i>Virkning</i>
1.3.1. Social enkepension	1.3.1.1. Dispensationspension kan gives til samlevende kvinde, men ikke til gift kvinde (66)
optager samliv (66)	1.3.1.2. Løbende enkepension bortfalder, hvis den berettigede gifter sig, men ikke hvis hun Bortfalder, hvis den berettigede gifter sig (65)
1.3.2. ATP-ægtefællepension	
1.3.3. Ekstra og forhøjet børnetilskud	Bortfalder ved indgåelse af ægteskab og optagelse af samliv, også med <i>stedforældre</i> (85)

1.4. Nedsættelser af ydelse, fordi der tages hensyn til de økonomiske fordele ved fælles husholdelse

<i>Ydelse</i>	<i>Virkning</i>
1.4.1. Kontanthjælp efter bistandsloven (63)	Gælder for husstandsmedlemmer, herunder faktisk samlevende par
1.4.2. Pensionsgrundbeløb for sociale pensionister (65)	Noget lavere for gifte end for ugifte. Oprindeligt begrundet i den økonomiske fordel (besparelseeffekten) ved fælles husholdning

1.5. Tilbagebetaling på grund af partnerens forhold

Ydelsens art

1.5.1. Kontanthjælp udbetalt, fordi ansøgeren eller ægtefællen er indblandet i en kollektiv

Ægtefæller, bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 2

1.5.2. Andre tilbagebetalingskrav efter bistandslovens §§ 25 og 26 (61)

1.5.3. Sociale pensionsydelse (61)

1.5.4. Boligsikring (74)

Personkreds

arbejdsstrid (61)

Ægtefæller, jfr. socialministeriets skrivelse af 25. marts 1980

Ægtefæller, jfr. socialministeriets skrivelse af 1. juni 1981

Husstandsmedlemmer efter det nu ophævede cirkulære af 28. september 1979. *Nu*: kun ansøgeren

1.6. Betaling for ydelser til partner eller børn

Ydelsens art

1.6.1. Plejehjem (76)

1.6.2. Beskyttede boliger (75)

1.6.3. Hjemmehjælp (73)

1.6.4. Daginstitutioner og dagpleje for børn (90)

1.6.5. Døgninstitutioner og døgnpleje for børn (90)

Personkreds

Ægtefæller

Formentlig boligtager + ægtefælle

I hvert fald modtageren og ægtefællen

Samlevende forældre uanset ægteskab

Samlevende forældre uanset om ægteskab. Barnet, hvis indtægter

2. Virkninger, der er positive i forhold til ansøgeren

Som tidligere anført tilsigter oversigten ikke at være udtømmende. Det gælder i særlig grad punkterne 2.1. og 2.2., der belyser en meget hyppigt anvendt fremgangsmåde, hvorefter der opnås højere ydelse eller nedsættelse af betaling på grund af ansøgerens stilling som forsørger eller socialklient

2.1. Ret til ydelser/bedre ydelser på grund af forsørgeropgaver (jfr. også 2.2.)

Ydelsens art

2.1.1. Højere ydelser i kontanthjælp efter bistandsloven (59)

2.1.2. Ægteskabs- og hustrutillæg til sociale pensioner (65)

2.1.3. Ret til enkepension efter den sociale enkepensionslov (66)

Personkreds (der giver anledning til merydelser)

Ægtefælle og børn

Ægtefælle/hustru

2 (1) børn under 18 år

2.2. Gunstigere indtægtsberegning på grund af forsørgeropgaver

Ydelsens art

- 2.2.1. Hjemmehjælp (73)
- 2.2.2. Betaling for daginstitution og dagpleje for børn (90)
- 2.2.3. Boligsikring (61)
- 2.2.4. Uddannelsesstøtte (egenindtægt og forældreindtægt) (82)
- 2.2.5. Fri proces og retshjælp (84)

Personkreds (der giver anledning til begunstiggelsen)

- Fradrag for børn
- Fradrag for børn »i hjemmet«
- Fradrag for børn i husstanden
- Børn
- Børn

2.3. Sociale fordele på grund af status som gift eller samlevende

Virkning

- 2.3.1. Ret til vedvarende forsørgelse i Danmark for udlændinge
- 2.3.2. Retligt krav på indtægtsreguleret pension
- 2.3.3. Retligt krav på efterladte ydelse

Ydelsens art

- Bistandshjælp + gennemgående princip i sociallovgivningen (58)
- Enkepension efter den sociale pensionslov (66)
- 2.3.3.1. Arbejdsskadeforsikringslov (118)
- 2.3.3.2. Tjenestemandspension og mange private pensioner (69)

Personkreds

- Kvinder, der er eller senest har været gift med dansk statsborger
- Visse enker
- Ægtefæller og samlevende i ægteskabslignende forhold, der har bestået de sidste 5 år
- Ægtefæller